



étude

Les dynamiques territoriales de Bretagne en questions

rapporteurs

MM Alain LAPLANCHE et Jacques UGUEN



Conseil économique, social
et environnemental

Juin 2013

Les dynamiques territoriales de Bretagne en questions

Les Bretons sont questionneurs d'infinis. Per-Jakez Helias

**Copyright © Région Bretagne – Conseil économique, social et environnemental
de Bretagne**

7 rue du Général Guillaudot – CS 26918 - 35069 RENNES Cedex

Juin 2013

Les rapports du CESER peuvent faire l'objet d'une présentation orale publique par les rapporteurs.
Les demandes doivent être adressées au Président du Conseil économique, social et
environnemental de Bretagne.

Pour mieux connaître le fonctionnement et les activités du CESER, venez visiter le site Internet :
<http://www.ceser-bretagne.fr>

Avant-propos

Si on regarde les années passées, notre région Bretagne s'est construite sur des dynamiques importantes liées non seulement aux atouts et aux faiblesses des territoires mais également aux choix des hommes et aux orientations politiques voulues par eux. Citons quelques exemples :

- D'un exode massif des populations rurales vers les villes ou la capitale, la Bretagne est devenue attractive et le solde migratoire s'est inversé.
- La volonté d'amener l'ensemble de la population à un haut niveau d'études et de savoir fait qu'aujourd'hui encore, la Bretagne est dans le peloton de tête des régions ayant les meilleurs résultats scolaires et universitaires.
- Les moyens politiques et financiers mis en œuvre ont fait passer en trente années à partir de la fin de la deuxième guerre mondiale son agriculture et son agro-alimentaire du stade vivrier au stade industriel, évolution qui a pu créer des problèmes environnementaux.

Constatant des évolutions rapides et importantes, il nous tenait à cœur de mieux comprendre les défis auxquels ont et auront à faire face les territoires de Bretagne. De plus, dans de nombreux cas, il est sans doute utile de s'interroger sur les effets d'une politique, d'une nouvelle législation, d'un fait de société en termes de complémentarité, de coopération ou de concurrence.

Il est donc apparu intéressant à la commission « Aménagement et développement des territoires, environnement » de s'interroger sur ces dynamiques territoriales en Bretagne.

Pour montrer le poids des modes de vie et l'importance de l'accélération dans les dynamiques territoriales, on peut donner deux exemples extrêmes de modes et d'aspiration de vie :

- 1°) « la proximité idyllique » : l'habitat choisi dans un cadre où la nature a tous les droits avec le travail et l'ensemble des services à quelques minutes à pied.
- 2°) « la proximité numérique » primauté de la qualité individuelle sur le lieu de vie avec utilisation maximale d'Internet : télétravail, services dématérialisés, vie culturelle et sociale numérique.

Ces deux modes de vie aux traits forcés portent néanmoins les principaux enjeux de disponibilité foncière, de coût des aménagements diffus et de l'aménagement numérique..., tout cela étant lié aux différents niveaux d'intervention de l'action publique.

Dès le début de l'étude, la coopération était en toile de fonds des réflexions et de ce que la Bretagne pouvait mettre en avant dans ce contexte d'évolutions pour ne pas dire de mutations.

La Bretagne a toujours été une terre où le travail en réseau et les coopérations ont tenu un rôle important. La création des coopératives, des banques mutualistes, des syndicats intercommunaux et autres ont aidé à la dynamique territoriale, avec cette faculté des Bretons à se rassembler sur les grands projets nécessaires au développement harmonieux de leur région.

Sous la présidence d'Evelyne LUCAS, et du vice-président Jean-Edmond COATRIEUX, la commission a auditionné de nombreux chercheurs et universitaires, des représentants du monde économique, et des élu(e)s. Nous les remercions pour leurs apports et leur disponibilité. Ces auditions ont permis de mieux appréhender ce qui pourrait donner ou redonner du souffle à cette dynamique en tenant compte de la spécificité des territoires de Bretagne.

Nous tenons à remercier tous les membres de la commission. Leur implication dans les réflexions, avec des avis très différenciés ont apporté de la richesse à cette étude.

Merci également à Juliette CRISTESCU qui par sa capacité d'écoute et de synthèse, a su mettre en forme cette étude. Le document présenté est le résultat de la quantité et de la qualité du travail fourni, aidé en cela par Stéphanie VINCENT.

Et maintenant?... Nous osons espérer que ce document puisse être source de réflexion non seulement pour les élu(e)s, mais au-delà pour les différentes catégories socioprofessionnelles, qu'il puisse également provoquer une prise de conscience des enjeux des dynamiques territoriales et contribuer à favoriser les actions en faveur de la cohésion territoriale régionale.

Les rapporteurs, Alain LAPLANCHE et Jacques UGUEN

La Commission Aménagement et développement des territoires, environnement

Deuxième assemblée de la Région Bretagne, le Conseil économique, social et environnemental régional (CESER) dans sa mission consultative émet des avis sur le budget du Conseil régional et sur les grandes politiques de la Région. Par son droit d'autosaisine, ou sur saisine de l'exécutif régional, il élabore, sous forme de rapports, des réflexions et propositions sur des sujets d'intérêt régional. Il est composé d'acteurs du tissu économique, social et environnemental de la Bretagne, représentant tous les courants de la société civile. Ce travail a été réalisé par la Commission « Aménagement et développement des territoires, environnement » du CESER. Ses réflexions sont alimentées par des auditions mensuelles devant la Commission, au CESER ou dans les structures auditionnées ; les membres de la Commission échangent avec les personnes auditionnées puis entre eux afin d'aboutir à un consensus sur les enseignements à tirer et les préconisations à formuler sur un sujet donné. La résultante n'est donc pas un rapport construit sur une méthodologie scientifique du type rapport de recherche, ni un rapport de consultant, mais bien la co-construction d'une réflexion menée par des représentants de la société civile en Bretagne.

Rapporteurs : MM. Alain LAPLANCHE et Jacques UGUEN

1. Membres de la commission

Aménagement et développement des territoires, environnement

- M. Olivier ALLAIN
- M. Paul AUDREN
- M. Eugène BARATTE
- M. Patrice BOUDET
- M. Jean-Edmond COATRIEUX
- M. Daniel COLLET
- M. Marcel CORMAN
- M. Jean-Philippe DUPONT
- M. Patrick FAIRIER
- M. Patrick GALLEE
- M. Michel GUERNEVE
- M. Jean-Paul GUYOMARC'H
- M. Hervé JENOT
- M. Joël JOSSELIN
- Mme Armina KNIBBE
- M. Alain LAPLANCHE
- M. Youenn LE BOULC'H
- Mme Françoise LE LOARER
- M. Alain LE MENN
- M. Serge LE QUEAU
- M. Jean-François LE TALLEC
- Mme Evelyne LUCAS
- Mme Marie-France MARCHAL
- M. Thierry MERRET
- M. Pascal OLIVARD
- M. Gilles POUPARD
- Mme Catherine TANVET
- M. Alain THOMAS
- M. Jacques UGUEN

2. Assistance technique

- Mme Juliette CRISTESCU, conseillère technique
- Mme Stéphanie VINCENT, assistante
- Mme Aurélie RENARD, stagiaire (mars à septembre 2012)

Les derniers rapports de la Commission Aménagement et développement des territoires, environnement

- Optimiser le projet Bretagne à Grande Vitesse (2012)
- Pour une approche concertée des politiques énergétiques en Bretagne (2009)
- Pour une stratégie foncière régionale adaptée aux enjeux des politiques territoriales en Bretagne (2007)
- La coopération territoriale : un outil de développement pour la Bretagne (2005)

Sommaire

Synthèse	I à XIII
Introduction	1
Première partie	
L'interdépendance des territoires au cœur des dynamiques territoriales	7
Chapitre 1	
La réalité de l'interdépendance des territoires	11
1. Des territoires aux espaces d'analyse	15
2. Les flux circulant entre les territoires	31
3. Des systèmes urbains de proximité dessinés par l'agrégation de plusieurs liens	51
4. Interdépendance entre villes et régions	63
Chapitre 2	
Les évolutions sociétales qui influencent les dynamiques territoriales	67
1. Une démographie dynamique	71
2. Des modes de vie en mutation	96
3. La périurbanisation : une dynamique territoriale conséquente de cette démographie et de ces modes de vie	102
4. Les disparités dans l'accès aux logements	119
5. L'accès aux services dans les bassins de vie	123
Chapitre 3	
Les activités économiques qui font les dynamiques territoriales	143
1. Approcher l'évolution de l'activité globale par les emplois et les revenus	147
2. Les dynamiques des principales activités économiques en Bretagne	175
3. Différentes analyses et représentations de l'organisation de la Bretagne	194
Chapitre 4	
Les effets de la métropolisation sur le développement des territoires	201
1. La métropolisation : une notion à préciser et à évaluer	205
2. Un processus qui fait controverse	237
3. Métropolisation et villes moyennes	253
4. Métropolisation et territoires ruraux	258
Conclusion de la première partie	
1. Des représentations ambitieuses de la réalité	269
2. Des cartographies imaginées pour le futur	279

Deuxième partie	
Les enjeux de la diversité territoriale des territoires	283
Chapitre 5	
L'enjeu des stratégies publiques et privées	285
1. Les politiques publiques et la cohésion territoriale	289
2. Les stratégies privées qui influent sur l'organisation territoriale	360
Chapitre 6	
L'enjeu de l'architecture territoriale	369
3. La complexité de l'architecture territoriale	373
4. Des découpages qui génèrent des interrogations	401
Conclusion de la deuxième partie	405
Troisième partie	
Pour des dynamiques territoriales au service de la cohésion sociale et territoriale de la Bretagne	407
Chapitre 7	
Pour une gouvernance territoriale efficace en Bretagne	409
1. Construire un projet de développement pour la Bretagne	415
2. Améliorer la connaissance mutuelle des territoires	416
3. Augmenter la responsabilité des territoires	418
4. Renforcer l'efficacité des différents niveaux de territoires	423
5. Organiser la coopération territoriale	425
6. Conforter la Région dans son rôle de garante de la solidarité territoriale	430
7. Augmenter la légitimité démocratique des territoires	433
Chapitre 8	
Bien vivre ensemble dans des territoires attractifs, économiquement diversifiés en respectant l'environnement	437
1. Vivre ensemble dans des territoires attractifs	443
2. Vivre dans des territoires économiquement dynamiques et diversifiés	452
3. Vivre en préservant l'environnement	458
Conclusion de la troisième partie	469
Conclusion	471
Auditions	475
Tables	479
Glossaire	
Liste des cartes, figures et tableaux	
Table des matières	

Synthèse

Aborder les dynamiques territoriales à l'œuvre en Bretagne vise à mettre en lumière un certain nombre d'évolutions importantes que connaît et que va connaître la région. Ces évolutions influent sur l'économie régionale. Ne risquent-elles pas d'être à l'origine de fractures territoriales ? Comme toutes les autres régions, la Bretagne n'évolue pas de façon « hors-sol », ce sont ses territoires, aux différentes échelles qui participent aux dynamiques et qui font le développement régional. La Bretagne s'inscrit aussi dans des contextes national et international en interaction. Forte de ces éléments extérieurs importants pour la compréhension des différentes dynamiques, l'étude est néanmoins centrée sur les territoires composant la Bretagne.

Partant du constat de l'évolution importante de la Bretagne dans les dernières décennies, bousculée par la crise actuelle débutée mi-2008, l'ambition de cette étude est de montrer la diversité, les opportunités et les risques des dynamiques territoriales à l'œuvre selon les territoires, notamment les dynamiques d'urbanisation (dont la périurbanisation), d'agglomération, de polarisation ou de diffusion, de métropolisation et de littoralisation.

L'hypothèse de ce travail est que ces principales dynamiques à l'œuvre en Bretagne doivent être nuancées en fonction de ce que nous observons, à savoir les évolutions de la démographie, des modes de vie et des mobilités ou encore des activités économiques avec leurs effets sur les transformations des territoires urbanisés, cultivés ou naturels. Les dynamiques alors observées posent de nombreuses questions qui interpellent tous les acteurs concourant au développement régional.

I. L'interdépendance des territoires au cœur des dynamiques territoriales

Pour mieux rendre compte des dynamiques territoriales à l'œuvre en Bretagne, nous avons voulu, par des approches à différentes échelles (européenne, nationale, régionale et infra-régionale), commencer par regarder les indicateurs de l'interdépendance des territoires (1), puis les dynamiques démographiques (nombre et répartition spatiale), avec une attention particulière portée à la périurbanisation (2), complétées par les évolutions de la répartition des actifs et des activités économiques (3), sans oublier le processus de métropolisation, sans lequel le tableau aurait été incomplet (4).

1. La réalité de l'interdépendance des territoires

Les définitions des nombreux territoires, espaces, périmètres (statistiques, administratifs, politiques, etc.) auxquelles fait référence le corpus académique donnent les bases nécessaires pour aborder l'analyse des différentes dynamiques. Ils montrent aussi que ces découpages ne pourront jamais correspondre aux territoires vécus, tant ces derniers relèvent de pratiques, de modes de vie et de représentations individuels en évolution permanente.

L'intensité des liens entre les territoires varie en fonction de leur nature (à commencer par les déplacements, quotidiens ou non, les flux de matières et de capitaux, d'intelligence) et de l'organisation spatiale des réseaux socio-économiques. Il en résulte différentes configurations polycentriques où un des pôles peut parfois concentrer davantage que les autres.

Ainsi, l'analyse des **migrations alternantes** (ou déplacements domicile-travail) est la plus utilisée pour rendre compte de l'interdépendance des territoires. En Bretagne, les agglomérations polarisent ces migrations.

L'analyse des **migrations résidentielles** fait apparaître une France de l'Ouest et du Sud plus attractive. Dans le grand Ouest, les principales migrations résidentielles ont lieu entre les capitales régionales. En Bretagne, Rennes polarise ces migrations.

D'autres liens, entre résidences principales et secondaires, témoignent d'une évolution décennale qui bénéficie d'abord, sans surprise, aux espaces littoraux, mais aussi paradoxalement au Centre-Bretagne.

Les **flux de voyageurs** sont très polarisés par Rennes et reflètent l'organisation des infrastructures (notamment le TER dont les flux se sont intensifiés). L'évolution récente montre un différentiel de dynamisme Nord-Sud, avec une progression vers les destinations du Sud Bretagne.

L'écheveau des **flux d'intelligence** (liens universitaires, liens entre pôles de compétitivité, échanges d'informations, de pratiques notamment) témoigne d'une organisation polycentrique où Nantes est un partenaire important.

Complétant utilement cette approche « monotype » (flux d'une seule nature), des recherches récentes réalisées pour la DATAR portent sur des liens de plusieurs natures (migrations alternantes, voyageurs, liens inter-entreprises, coopérations scientifiques, etc.) entre les villes de France. Les résultats donnent à voir une organisation polycentrique de la Bretagne avec deux « **systèmes urbains de proximité** » presque indépendants autour de Brest et de Rennes et trois « **systèmes urbains locaux** », Saint-Brieuc, Quimper et Vannes-Lorient, qui nuancent encore l'interdépendance des villes de Bretagne.

Enfin, en termes de croissance démographique, comme de richesse produite, l'interdépendance entre la capitale nationale et son pays n'est pas une évidence. A une échelle plus fine, **entre la plus grande ville et sa région**, la relation n'est pas plus probante. De nombreuses configurations montrant des évolutions indépendantes existent en Europe.

2. Les évolutions sociétales qui déterminent les dynamiques territoriales

Tout d'abord, les **dynamiques démographiques** jouent un rôle déterminant dans les dynamiques territoriales. A l'échelle nationale, la Bretagne figure en tête des régions à forte croissance.

C'est dans le Sud-Est de la région que la croissance est la plus importante. Ces disparités territoriales pourront s'accroître ou s'atténuer en fonction de différentes hypothèses d'évolution des flux d'actifs, de personnes âgées, d'étudiants, le renouvellement du tissu industriel, le retour des ménages dans les agglomérations, etc.

Ensuite, **l'évolution des modes de vie** influe fortement sur la répartition des populations et des activités, avec une dissociation grandissante entre lieux de résidence et de travail qui entraîne une mobilité croissante (de travail tout comme de loisir), même si des inégalités sociales nuancent cette hyper mobilité. Une certaine accélération est ressentie, essentiellement dans les villes au point que certaines mettent en place le concept de « *slow cities* ».

La progression de l'utilisation des TIC traduit aussi cette accélération, avec des connexions au réseau Internet de plus en plus nombreuses et que chacun espère plus rapides. L'aménagement numérique est un enjeu d'accès au haut débit dans tous les territoires.

Enfin, **les territoires offrent un inégal accès aux services** (transport, numérique, éducation, formation, santé, etc.) qui est fonction, dans la plupart des cas, du caractère urbain du territoire : les bassins les plus urbains sont globalement mieux pourvus en services et plus accessibles. Les bassins de vie de Bretagne sont néanmoins bien pourvus en services de proximité.

En conséquence des évolutions démographiques et des modes de vie, la **périurbanisation** continue avec un étalement urbain qui progresse. Les aires urbaines de Vannes et d'Auray, par exemple, se rejoignent, alors que les zones d'emploi de Rennes et Nantes sont, en 10 ans, devenues contiguës. La dépendance à la voiture individuelle ne diminue ni à l'échelle nationale, ni à l'échelle régionale. Toutefois, les Bretons utilisent aussi de plus en plus les transports en commun. Des signaux faibles de retour des ménages dans les centres des agglomérations apparaissent néanmoins du fait du coût de la vie (et surtout de la mobilité) dans le périurbain.

3. Les activités économiques qui font les dynamiques territoriales

Les indicateurs de l'activité économique sont analysés sur la dernière décennie, mais aussi sur les dernières années, dans la perspective d'apprécier l'impact de la crise actuelle débutée en 2008.

Les exemples de répartition et d'évolution pris parmi les principaux secteurs d'activité permettent d'indiquer les tendances dans les territoires. Tout comme pour la démographie, on observe ainsi un dynamisme plus important à l'Est, et surtout au **Sud-Est de la Bretagne par rapport au Nord-Ouest**. C'est le cas en termes d'évolution de l'emploi global et de taux de chômage (avant et pendant la crise).

Les territoires qui ont le plus souffert de la crise ont dans un premier temps été les plus industriels peu diversifiés, alors que les territoires à vocation agricole ou plus résidentielle ont mieux résisté.

De fortes inégalités apparaissent **entre les agglomérations et les autres territoires** pour l'arrivée des actifs qui privilégient les couronnes des agglomérations. Ces dernières connaissent aussi une évolution des revenus médians supérieure et une progression de l'emploi résidentiel. Les agglomérations et les communes hors de l'influence urbaine abritent les populations les plus pauvres. Enfin, les activités de commerce et artisanales ont progressivement « migré » vers les périphéries urbaines au cours des 30 dernières années.

4. Les effets de la métropolisation sur le développement des territoires

La métropolisation est multiple, elle recouvre des mécanismes complexes analysés par le monde académique, mais aussi des représentations résultant du marketing territorial. La métropolisation peut être résumée à **deux processus**, l'un d'accroissement démographique accompagné d'un étalement urbain (des critères objectifs mesurables) et l'autre d'augmentation d'activités, de services dans des domaines particuliers (les fonctions métropolitaines, tout aussi mesurables mais plus subjectives) qui sont considérées comme caractéristiques des métropoles et les distinguent des autres villes.

Cette métropolisation présente des avantages en termes de capital de proximité, de liens sociaux (emplois, services, équipements, loisirs, etc.), d'économies d'agglomération, de production de richesses, d'innovation, de créativité (ces derniers avantages n'étant pas réservés aux grandes agglomérations), et des limites (charges, engorgement, pollutions, ségrégation socio-spatiale, difficulté de gouvernance, complexité démocratique) qui génèrent des controverses ravivées par les évolutions législatives en cours.

Le débat « métropole contre territoires » doit être dépassé, il faut une région qui se développe par tous ses territoires. La métropolisation est à l'œuvre en Bretagne, même si elle n'atteint pas les proportions des plus grandes villes du monde. Une agglomération telle que Rennes polarise une partie de la population et des activités de la Bretagne, ce qui lui permet aussi de peser à l'échelle nationale. A l'échelle de la France, la plupart des études ne retiennent que Rennes et Brest au titre de métropole.

A ce jour, dans le projet de « loi de décentralisation », seule Rennes disposerait du statut de métropole. Cependant, à l'échelle de l'Europe, Rennes est rarement qualifiée de métropole.

Pour résumer, la Bretagne est constituée d'**une armature urbaine composée de plusieurs agglomérations ou pôles aux dynamiques différenciées**. A

chaque échelle, il existe des pôles. La proximité de Nantes joue aussi dans les dynamiques territoriales, en particulier avec Vannes et Rennes. **Comment faire en sorte que les différentes dynamiques à l'œuvre dans l'ensemble des territoires servent leur cohésion ?**

II. Les enjeux de la diversité territoriale de la Bretagne

Ces dynamiques territoriales sont aussi en partie déterminées, accompagnées ou freinées par les stratégies publiques (les politiques d'aménagement et foncière notamment) et privées (les choix d'implantation, les délocalisations, etc.). En quoi ces stratégies aboutissent-elles à la cohésion territoriale (1) ? En relation directe avec les stratégies, l'articulation entre les différents niveaux d'intervention et les périmètres associés (l'architecture territoriale) est un autre enjeu de cohésion territoriale (2).

1. L'enjeu des stratégies publiques et privées en matière de cohésion territoriale

Au sein de la stratégie Europe 2020 qui préside à toutes les politiques de l'Union, **la politique de cohésion** accorde une place plus importante à la cohésion territoriale (qui s'ajoute à la cohésion économique et sociale). Si la politique européenne affiche clairement un objectif de cohésion territoriale renforcée, la traduction sur les territoires bretons est à nuancer.

Cette politique de cohésion des territoires met non seulement l'accent sur la coopération territoriale qui inclut les liens urbain-rural, mais entend aussi favoriser la « gestion » de la métropolisation. Le défi est que cette cohésion territoriale soit intégrée aux stratégies définissant l'affectation des fonds européens dans les territoires pour les années à venir (2014-2020).

La politique nationale d'aménagement du territoire n'est plus unique depuis la fin de la planification, mais multiple (politique du logement, des transports, de la ville, etc.) et moins volontariste. Depuis les années 2000, l'objectif de cohésion territoriale n'était plus clairement affiché, oscillant plutôt entre équilibre et réduction des inégalités résultant des dynamiques du marché. Aujourd'hui, l'objectif mis en avant est l'égalité des territoires. Il faut ici entendre le terme égalité non comme synonyme d'uniformité ou d'unicité, mais comme la reconnaissance de la diversité des contextes locaux dans une ambition de justice et d'égalité assurée aux personnes.

La compétence d'aménagement du territoire est en partie obligatoire et en partie facultative pour les régions et les départements, alors qu'elle est obligatoire pour les communautés urbaines et d'agglomération. **A tous les niveaux, des stratégies et actions d'aménagement** sont élaborées et menées, et elles ont toutes un effet sur les dynamiques territoriales. A cela s'ajoutent **les politiques d'accompagnement des entreprises**.

Ces dernières ont aussi des stratégies d'implantation et de développement qui contribuent aux dynamiques territoriales.

A la croisée des politiques sectorielles, **les politiques foncières** des collectivités cristallisent les conflits territoriaux générés par les modes de vie et de développement ; elles constituent en cela un enjeu de cohésion territoriale.

2. L'enjeu de l'architecture territoriale

A travers les exemples des domaines de l'aménagement du territoire et du développement économique, on perçoit que **la question des compétences** renvoie à l'articulation entre les niveaux d'intervention sur les territoires. Son bon fonctionnement constitue un enjeu de cohésion territoriale.

La présence des multiples syndicats de collectivités et l'arrivée de nouveaux établissements publics, surtout les pôles métropolitains, (dans le paysage depuis 2005, et renforcés en 2010), constituent des opportunités de coopération supplémentaires, mais n'est pas sans faire naître aussi certaines inquiétudes. L'architecture territoriale n'est pas limpide. La multiplication des périmètres d'intervention est une préoccupation récurrente et fait l'objet d'une forte demande de simplification. Les réponses apportées n'ont, jusqu'à présent, pas permis d'avancée significative.

III. Pour des dynamiques territoriales au service de la cohésion territoriale de la Bretagne

A partir de ces constats et des nombreux questionnements qu'ils soulèvent, l'ambition du CESER est de proposer des pistes pour l'action publique en faveur d'un **développement durable** répondant à l'objectif de cohésion territoriale. Il pense que le point central est de **favoriser la complémentarité entre les pôles et les autres territoires**. Tout l'enjeu est de combiner leurs développements. S'il fallait résumer le défi pour la Bretagne, ce serait pour le CESER **une région polycentrique dont les territoires se développeraient en complémentarité en valorisant chacun leurs atouts**.

Aussi, les 11 préconisations qui suivent sont-elles présentées selon les quatre piliers du développement durable. Le CESER a choisi de commencer par le pilier souvent cité en dernier et nommé « démocratie » ou « gouvernance ». Il est axé sur la coopération entre les différents territoires comme principal outil de la **gouvernance territoriale** (1).

Suivent alors des préconisations en termes d'actions répondant à des **préoccupations sociales, économiques et environnementales** ayant un effet sur les dynamiques territoriales (2).

1. Pour une gouvernance territoriale efficace en Bretagne

Les pistes proposées en faveur d'une gouvernance territoriale optimale ont pour objectif de conforter les dynamiques territoriales favorables au développement de chacun des territoires.

1.1. Construire un projet de développement pour la Bretagne (préconisation 1)

Le CESER alerte sur la multiplicité des niveaux d'intervention de l'administration et des schémas sectoriels existants. Il souhaite que, non seulement dans un souci de lisibilité pour le citoyen, mais surtout d'efficacité de l'action, les différents organismes et collectivités travaillent en parfaite coopération. Un véritable **plan global d'action** doit être élaboré par l'ensemble des acteurs de Bretagne. Un tel plan, que l'on pourrait nommer Plan d'action de développement durable régional (PADDUR) et qui aurait le même objectif qu'un schéma régional de développement durable territorial (SRADDT), devrait s'appuyer sur l'existant, le conforter et l'inscrire dans les transitions.

La crise économique et financière (entraînant la baisse des investissements) et la diminution constatée des financements publics intiment un caractère d'urgence à cette mobilisation **régionale**.

1.2. Améliorer la connaissance mutuelle des territoires (préconisation 2)

Pour une gouvernance territoriale efficace en Bretagne, le CESER préconise les actions suivantes :

- Améliorer la connaissance mutuelle des territoires et de leurs dynamiques, pour établir un diagnostic partagé des réalités et des potentialités de chaque territoire comme préalable à des discussions sereines portant sur les projets de développement.
- Associer les différentes collectivités et EPCI pour la réalisation de travaux en commun sur les relations entre « urbain » et « rural ». Les pays, avec leurs Conseils de développement, peuvent être l'instance qui associe ces deux types de territoires. Cela contribuerait à décloisonner les représentations qui sont trop souvent opposées.
- Dissocier, notamment lors des réflexions en amont des projets de territoire, les périmètres statistiques, des territoires politico-administratifs et des territoires vécus.

1.3. Augmenter la responsabilité des territoires (préconisation 3)

Pour favoriser la montée en responsabilité des territoires, le CESER préconise les actions suivantes :

- Faire confiance à « l'intelligence des territoires » : ce sont ses acteurs (acteurs politiques, socio-économiques, citoyens) qui connaissent le mieux ses potentiels et ses besoins et sont en mesure de les développer à travers des projets de territoires.
- Entretenir ou recréer, quand c'est nécessaire, les conditions d'une relation de confiance entre les collectivités territoriales (communes, départements, régions), les EPCI (les communautés urbaines, d'agglomération, les métropoles et les communautés de communes) et l'Etat.

1.4. Conforter les agglomérations (préconisation 4)

Pour conforter les agglomérations qui sont les moteurs du développement, le CESER préconise plusieurs actions :

- Contribuer à la mobilisation des agglomérations pour faire face à leurs difficultés de développement (gestion des flux, coût des transports, congestion, pollution, logements, ségrégation socio-spatiale, etc.) afin qu'elles contribuent au mieux au développement durable régional (et national, européen, etc.).
- Engager les agglomérations à s'appuyer sur les territoires avec lesquels elles interagissent pour trouver des réponses partagées à leurs problèmes.
- Encourager les communes périurbaines dans l'accueil des nouvelles populations en relation avec l'évolution démographique (anticipation, réflexion en termes de capacité d'accueil, mutualisation de services adaptés à la diversité sociale des nouveaux arrivants et des populations présentes).

1.5. Renforcer l'efficacité des différents niveaux de territoires (préconisation 5)

Pour renforcer l'efficacité des interventions des différents niveaux de territoires, le CESER préconise les actions suivantes :

- Clarifier l'articulation entre les territoires et en assurer la lisibilité pour le citoyen
- Penser l'organisation de l'action publique selon une géométrie variable, avec une articulation entre acteurs selon les entrées thématiques (compétence ou blocs de compétences), en identifiant un chef de file par thématique.

- Mettre en place un « guichet unique » qui pourrait apporter au citoyen des éléments de compréhension et surtout des réponses concernant l'offre de services publics. Ces guichets pourraient être systématiquement localisés dans les maisons de services publics.
- Développer les capacités des territoires (moyens humains et financiers), en renforçant notamment l'ingénierie territoriale des territoires les moins pourvus.

1.6. Organiser la coopération territoriale (préconisation 6)

En réponse au constat d'interdépendance des territoires, la gouvernance empreinte d'interterritorialité (ou politique des articulations territoriales) impose une réflexion et une mise en œuvre des actions systématiquement réalisées entre plusieurs territoires. Deux types de coopération sont à organiser : horizontalement et verticalement.

Pour organiser la **coopération horizontale**, entre territoires de même niveau, le CESER propose les actions suivantes :

- Favoriser les fonctionnements en réseau dans les différents secteurs (sur le modèle du réseau des technopôles bretons).
- Privilégier l'approche « projet de territoire » : penser d'abord ces projets et mobiliser ensuite les « objets administratifs » les plus adaptés.
- Penser à recourir aux partenariats rural-urbain et au mode de financement européen des investissements territoriaux intégrés (ITI).
- Utiliser les outils existants et à venir pour coopérer davantage entre territoires (qu'il s'agisse de grandes agglomérations, de villes moyennes ou de territoires ruraux, etc.) et travailler sur les complémentarités territoriales.

En matière de **coopération verticale**, entre territoires de différents niveaux, l'objectif est de rassembler les acteurs autour de leurs complémentarités. L'outil principal pourrait être une « Conférence territoriale de Bretagne ». Le CESER préconise alors les actions suivantes :

- Renforcer les échanges et les mutualisations de ressources au sein des deux « blocs d'intervention publique locaux » (communes et EPCI d'une part et Région et départements d'autre part) en matière d'observation et de stratégie, de gestion des personnels, d'action budgétaire et financière, d'évaluation, etc.
- Intégrer les différents niveaux d'intervention de l'action publique au sein de la « Conférence territoriale de Bretagne » :
 - Renforcer les coopérations entre la Région et les départements dans certains domaines structurants ;

- Etablir un pacte de gouvernance précisant les rôles de chaque niveau d'intervention et le chef de file sur les grandes thématiques d'action publique en privilégiant la contractualisation ;
- Faire du « territoire » un lieu privilégié de synthèse de l'action publique.

Ensuite, pour **définir le rôle de l'Etat dans ses relations avec les collectivités**, et compte tenu du processus de décentralisation, il conviendra de préciser les rôles assurés par celui-ci en qualité de garant, pour l'arbitrage, la coordination ou le pilotage dans le cadre de chaque type de contrat multipartenarial.

L'avancement actuel du projet de loi de décentralisation présente un risque de caducité des préconisations qui pourraient être émises à ce stade.

1.7. Conforter la Région dans son rôle de garante de la solidarité territoriale (préconisation 7)

La Région doit avoir pour objectif **la cohésion territoriale** et peut jouer un rôle de facilitateur voire d'**organisateur de la complémentarité et de la solidarité territoriales**. Pour rassembler autour de cet objectif ambitieux, la Région pourrait :

- Associer plus fortement les collectivités en amont des négociations relatives aux contrats de projet Etat-Région, aux programmes opérationnels européens (pour préparer l'adéquation entre les axes de financements et les besoins des territoires) et à l'ensemble des schémas sectoriels.

- La Région peut utiliser comme cadre de la coopération territoriale dans un objectif de cohésion :

- l'élaboration à l'échelle régionale d'un plan global d'action (PADDUR) porteur d'une véritable **vision** pour l'avenir de la Bretagne.

Ce plan permettrait de réaliser un **diagnostic partagé** de la situation régionale, mais aussi de réfléchir en **prospective** (donc d'intégrer les résultats de la démarche Bretagne 2030), et d'insérer les schémas « sectoriels » existants. Notons toutefois que les orientations générales qu'il donnerait auraient dû être antérieures à tous ces schémas (sensés être des déclinaisons sectorielles des grandes orientations...).

- La Région doit axer son action et ses investissements au service de la cohésion territoriale, c'est à dire orienter sa politique budgétaire vers le soutien à l'essor des agglomérations comme des autres territoires.

- Dans ses différentes politiques et dans ses dispositifs d'action, la Région peut promouvoir une **organisation territoriale polycentrique**.

1.8. Augmenter la légitimité démocratique des territoires (Préconisation 8)

Pour augmenter la légitimité démocratique des territoires, le CESER propose de :

- Renforcer le **rôle des citoyens**, notamment en qualité d'habitants, d'usagers, de consommateurs et de contribuables en :
 - facilitant l'engagement des citoyens à participer à la réflexion sur la gestion de ces services (par la mise en place de comités d'usagers par exemple) ;
 - allant au-delà de la simple consultation des citoyens, vers une réelle prise en compte des évolutions des attentes et des propositions qu'ils expriment.
- Renforcer le **rôle de la société civile** organisée dans les différents territoires en associant plus largement à la réflexion en amont des politiques publiques les acteurs de la démocratie consultative territoriale dans son ensemble (à travers les conseils de développement, de quartier, etc.), et en leur donnant les moyens de fonctionner (formation, ingénierie, financements).

2. Bien vivre ensemble dans des territoires attractifs, économiquement diversifiés en respectant l'environnement

2.1. Améliorer la qualité de vie des populations (Préconisation 9)

Compte tenu de leur attractivité, les territoires de Bretagne doivent se mettre en capacité de **répondre aux attentes des résidents et des nouveaux arrivants**. Le CESER préconise les actions suivantes :

- Anticiper les évolutions (notamment le vieillissement de la population dans certains territoires), en particulier en termes de services, de logements, à l'échelle communale et intercommunale, avant toute révision des documents d'urbanisme.
- Favoriser la mixité fonctionnelle des territoires, en adéquation avec les ressources de chaque territoire.
- Privilégier la densification des agglomérations et des bourgs en optimisant les capacités en renouvellement urbain et en accompagnant l'acceptabilité sociale de types d'habitat plus denses combinant espaces publics et espaces verts.
- Introduire davantage l'approche paysagère dans les politiques d'aménagement.
- Prévoir la réversibilité de certains aménagements.

2.2. Favoriser la diversité et le dynamisme économique des territoires (préconisation 10)

L'objectif étant de **conforter l'existant et de le développer**, il est néanmoins nécessaire d'anticiper les mutations économiques. Le CESER préconise donc les actions suivantes :

- Maintenir ou garantir un « bon » accès aux services dans les territoires. L'accès à certains services pouvant être assuré à distance, les leviers technologiques permettant la dématérialisation doivent être sollicités, ce qui contribue aussi à limiter les déplacements.
- Optimiser les infrastructures et les services de transports et généraliser l'accès au haut débit.
- Installer des maisons multiservices, en commençant par les territoires où les habitants n'ont pas facilement accès aux services des agglomérations.
- Intégrer la préoccupation du maillage du territoire par les activités et les services à la stratégie régionale de développement économique et au schéma qui l'accompagnera.

Pour **anticiper les mutations des activités économiques** dans les bassins d'emploi, le CESER préconise les actions transversales suivantes en faveur d'une économie prenant largement en compte les impératifs du développement durable :

- Réserver une attention particulière aux territoires les plus fragiles, ce qui nécessite d'établir au préalable les critères socio-économiques déterminant cette fragilité.
- Assurer les reconversions économiques des territoires au moyen de la gestion territoriale des emplois et des compétences (GTEC) pour laquelle l'approche territoriale est renforcée par rapport à la GPECT, de la formation tout au long de la vie et en facilitant la mobilité professionnelle et résidentielle.
- Conforter les activités économiques respectueuses des écosystèmes. La précision de clauses environnementales en ce sens dans les marchés publics peut constituer un outil.

2.3. Préserver la diversité et le fonctionnement des écosystèmes (préconisation 11)

Alors que la nécessité d'une transition écologique ne fait plus de doute pour le plus grand nombre, le CESER préconise d'agir concomitamment sur les trois volets, énergie, eau et biodiversité :

- Inscrire les politiques et les dispositifs d'aménagement du territoire dans la transition écologique.

A l'échelle régionale, il faudra veiller à la **cohérence entre les différents schémas** sectoriels et le schéma régional climat-air-énergie (SRCAE). Dans les territoires, cela nécessite de favoriser **les boucles énergétiques locales**, les unités locales de production d'énergie.

- Penser les aménagements locaux pour reconquérir la **qualité des eaux** en Bretagne. Au-delà des actions à poursuivre dans le cadre des schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) qui couvrent la région, le CESER pense qu'il faut insister sur la poursuite de l'évaluation de la qualité de l'eau en Bretagne et sa reconquête.

- Augmenter la **biodiversité ordinaire et exceptionnelle** dans tous les types d'espaces, en portant une attention particulière à la reconquête de la qualité des sols et protéger les espaces les plus fragiles en créant des réserves, en favorisant et coordonnant les actions de gestion et de préservation des espaces naturels sensibles, en lien avec le schéma régional de cohérence écologique (SRCE).

Si l'éducation à l'environnement est une démarche déjà ancienne, elle doit être poursuivie pour que les citoyens d'aujourd'hui et de demain soient des éco-citoyens. Les conséquences peuvent être multiples en termes de connaissance, de compréhension des écosystèmes, de l'impact anthropique sur ces derniers, de modes de consommation, de déplacements, des modes d'habiter, etc. Ces nouveaux comportements créeront de nouvelles dynamiques territoriales.

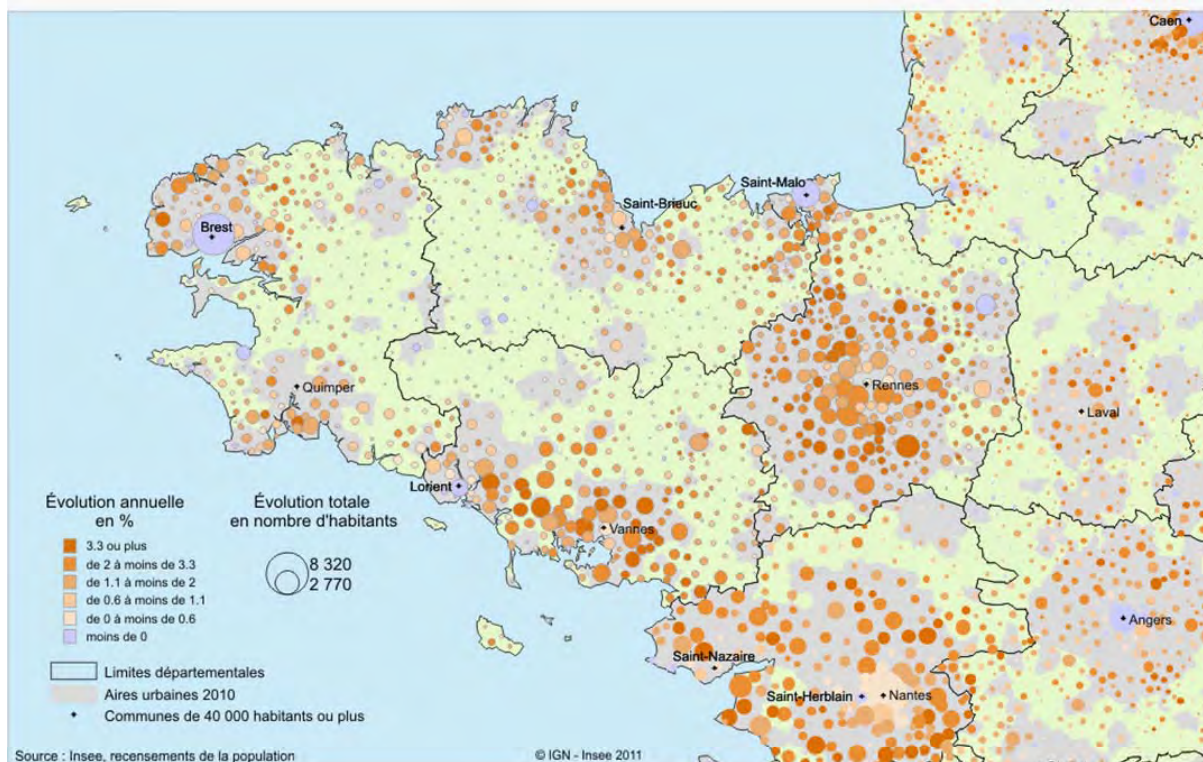
En conclusion, la Bretagne a été confrontée à des défis, elle a su y répondre. Aujourd'hui, c'est à nouveau ensemble que les acteurs de Bretagne, publics comme privés, doivent se mettre en capacité de réfléchir et de prendre les bonnes décisions sur **l'avenir des territoires de Bretagne**. Ils doivent agir de concert pour **construire un véritable projet de développement** pour la Bretagne.

C'est aujourd'hui que la Bretagne prépare le XXII^{ème} siècle.

Introduction

Constatant d'importantes évolutions en cours en Bretagne, ne serait-ce qu'en termes de démographie, le CESER a souhaité analyser plus précisément les manifestations territoriales de ces évolutions.

Carte 1. Evolution de la population communale 1999-2009



Source : INSEE, 2011

Cet intérêt a été ravivé par deux éléments de contexte. Le premier est régional puisque l'INSEE a publié ses projections démographiques régionales au cours de cette étude. L'autre est national, il s'agit de la mise en place progressive de nouvelles coopérations territoriales et de l'évolution de l'architecture territoriale dans le cadre des projets de lois de « décentralisation et de réforme de l'action publique »¹, toujours en débat à la fin de cette étude du CESER.

Ce dernier avait récemment réfléchi à la transformation du modèle de développement économique breton, travaux auxquels il est fait référence dans la présente étude, et a souhaité en quelque sorte « territorialiser » cette réflexion. Parmi les dynamiques en cours, le développement urbain, voire la métropolisation et les bouleversements économiques sont au cœur du débat. Il s'agit aujourd'hui de prolonger la réflexion afin d'observer comment les évolutions de certains secteurs économiques impactent les territoires de

¹ Au moment de la rédaction du présent rapport, trois projets de loi ont été présentés en Conseil des ministres (le 10 avril 2013) : le premier dit « de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles », le second dit « de mobilisation des régions pour la croissance et l'emploi et de promotion de l'égalité des territoires » et le troisième dit « de développement des solidarités territoriales et de la démocratie locale ».

Bretagne ? Mais il faut également aller plus loin et se demander comment l'organisation territoriale de la Bretagne, influencée par ces dynamiques, peut-elle les accompagner, s'adapter en permanence, voire anticiper pour répondre aux défis futurs ?

Dès lors, la réflexion s'articule en trois temps. Il s'agit tout d'abord de décrire et analyser les dynamiques à l'œuvre dans les territoires, plus précisément montrer en quoi elles consistent, à quelles échelles elles sont constatées. Ce tour d'horizon doit permettre la compréhension et la prise de conscience des enjeux de ces dynamiques pour le développement régional et, enfin, d'attirer l'attention sur les incidences de ces dynamiques sur la cohésion territoriale. Il ne s'agit pas d'une étude sur le développement de chaque type de territoire (urbain, périurbain, rural, etc.), ni de chaque territoire de la région (pays, EPCI). Il ne s'agit pas non plus de réaliser des monographies ou des diagnostics juxtaposés de territoires (qui présentent un intérêt manifeste à l'échelle des territoires et sont de ce fait tout à fait complémentaires), mais d'entrer par les dynamiques qui œuvrent sur ces territoires et d'en apprécier les enjeux, les questions posées en termes d'aménagement du territoire dans un objectif de cohérence territoriale.

La problématique qui structure la réflexion est la suivante : les dynamiques territoriales à l'œuvre posent des questions d'aménagement en termes de cohésion territoriale. Les différentes visions génèrent des politiques et des actions qui ont des conséquences sur la répartition des populations et des activités dans les territoires.

Avant d'entrer dans l'analyse des dynamiques, les termes du titre doivent être précisés.

- Les **dynamiques** d'abord : tout phénomène qui se manifeste par une évolution (d'ordre économique, social, environnemental) peut être considéré comme une dynamique. En géographie, il existe quelques grandes dynamiques qui s'opposent : la **polarisation** qui est la concentration de ce que l'on observe dans un ou plusieurs pôles et toutes les relations centre-périphérie qui en découlent ; la **diffusion** (progression d'un phénomène dans l'espace/territoire) qui peut être uniforme, auréolaire, axiale, etc. **l'expansion** (accroissement des superficies ou des volumes), la **fusion** (de deux territoires voisins) et la **fission** (division d'un territoire).

Les objets géographiques associés sont les **pôles**, les centres (selon une hiérarchie) dans le premier cas et le **maillage** (le réseau, les axes qui se croisent à l'image des mailles d'un pull) et le **pavage** (les espaces interstitiels, entre les mailles du réseau) dans le second. On utilisera volontiers le terme de maillage pour signifier une répartition « équilibrée » sur l'ensemble d'un espace/territoire, à l'opposé d'une répartition qui privilégierait une petite partie de l'espace/territoire.

- Le **territoire** ensuite (définition qui nécessite un approfondissement proposé dans le chapitre 1) pour lequel on peut néanmoins préciser que la différence

avec l'**espace** tient dans la notion d'appropriation : pour faire court, le territoire est un espace construit par une société qui se l'est approprié et l'habite.

Cette notion implique l'importance des **représentations**, beaucoup d'éléments subjectifs, beaucoup de différences en fonction du rôle que l'on veut faire jouer au territoire.

- Les **dynamiques territoriales** sont les mouvements de tout ce qui peut être rattaché à un territoire : la localisation des populations et des activités par exemple, tous les flux (de personnes, de capitaux, de matières, d'énergie, d'intelligence).

Les déprises (dépeuplements), les fronts (espaces de progression) et les avancées pionnières (limites atteintes par les phénomènes) sont quelques formes bien connues des dynamiques territoriales qui opèrent à toutes les échelles. Ces dynamiques témoignent de **l'interaction des territoires**, entre eux, et avec l'extérieur. A l'échelle des villes, les principales dynamiques sont l'urbanisation, la périurbanisation (forme d'urbanisation par étalement urbain autour des villes centres) et la métropolisation (dans sa dimension locale d'augmentation des fonctions métropolitaines, un approfondissement de cette notion est proposé dans le chapitre 4). A l'échelle régionale, les principales dynamiques sont la littoralisation (tropisme littoral des populations et des activités), la polarisation (concentration dans un ou plusieurs pôles) et enfin la métropolisation (à l'échelle supérieure à celle de la ville, dans sa dimension de formation d'une armature de métropoles). Si la métropolisation est multiscalaire et multiforme, composée de plusieurs processus, elle n'est pas la prise de pouvoir des métropoles sur d'autres types de territoires.

Ces dynamiques se manifestent différemment selon ce que l'on observe (population, emplois, revenus, activités économiques, etc.), c'est pourquoi, nous proposons une approche thématique et par territoire pour montrer les dynamiques territoriales. Cette approche permet d'identifier des territoires aux profils différenciés, des territoires en développement et des territoires plus fragiles.

- Pourquoi la présence des termes « **en questions** » dans le titre ? Parce-que notre objectif est d'analyser les dynamiques en cours sous l'angle des **enjeux posés en termes d'aménagement du territoire**, ce qui implique d'identifier les questions soulevées par les dynamiques observées, une dynamique ayant à la fois des caractéristiques et conséquences positifs et négatifs. Ce qui importe ici est d'identifier les éléments en mouvement qui posent des questions et ouvrent aussi des perspectives.

Aussi, les résultats des travaux sont-ils présentés en trois temps. Nous observons dans une première partie les dynamiques et leurs enjeux propres, dans une seconde, les enjeux plus globaux des éléments qui les influencent : les stratégies publiques et privées, l'architecture territoriale. La troisième partie rassemble des préconisations organisées selon les piliers du développement durable en commençant par celui de la gouvernance et de la démocratie.

Première partie

L'interdépendance des territoires au cœur des dynamiques territoriales

D'après les travaux de l'Observatoire des territoires qui font référence au niveau national pour intégrer des éléments d'analyse économiques et sociaux, « *le grand enseignement de la dernière décennie est l'interdépendance des territoires urbains et ruraux. Avant, on distinguait les espaces qui étaient multipolarisés sous influence urbaine et les espaces ruraux étaient définis par défaut. Aujourd'hui on considère que 95% de la population vit sous influence urbaine.* »² En insistant sur le fait que les territoires sont de plus en plus interconnectés, que l'on ne peut plus parler de territoires ruraux d'une part et urbains d'autre part pour analyser les dynamiques territoriales, mais plutôt d'interdépendance, d'interconnexions, d'interrelations (Cattan, 2012), nous avons donc considéré qu'il nous fallait commencer par « faire le point » sur ces interrelations en regardant les liens entre les territoires de Bretagne (les dynamiques infra-régionales, entre les villes, les pays, etc.) ou avec des territoires extérieurs à la région (les dynamiques interrégionales, internationales).

Les liens entre les territoires sont multiples, on peut les aborder par leur nature : flux de personnes, de capitaux, de marchandises, d'intelligence et par leur distance : les flux de proximité entre ville-centres et périphéries, les flux entre territoires ruraux, les flux interurbains de longue portée. Des exemples montreront une partie de la réalité de l'interdépendance des territoires en Bretagne, éclairée par des analyses à d'autres échelles.

Les grands facteurs explicatifs ne seront pas tous détaillés, mais on peut citer les trois grandes dimensions auxquelles ils se rattachent tous : le temps, l'espace et les populations. Dans la dimension temporelle s'inscrit l'accélération, l'immédiateté des exigences qui s'accroît. La dimension spatiale renvoie à la situation de péninsule de la Bretagne. Enfin la dimension anthropique ou sociétale rassemble les grands facteurs explicatifs des dynamiques territoriales que sont l'augmentation de l'espérance de vie ; les multiples évolutions concomitantes des modes de vie et en particulier des mobilités, des modèles économiques, de l'occupation des sols, des coûts énergétiques, les évolutions législatives et politiques.

Pour montrer ces dynamiques, ce sont les relations, les liens, les flux entre villes, entre villes centres et communes environnantes qui ont retenu notre attention pour objectiver l'interdépendance des territoires (chapitre 1). Ensuite, les évolutions démographiques en nombre et leur répartition spatiale avec une analyse du phénomène de périurbanisation (chapitre 2) et les évolutions de la répartition des actifs et activités économiques en Bretagne (chapitre 3) ajoutent des éléments essentiels à la compréhension des dynamiques territoriales. Enfin, le tableau ne serait pas complet sans l'évocation du processus d'agglomération, de métropolisation (chapitre 4).

² Audition de Mme Hélène Kerouanton, Observatoire des territoires devant la commission le 26 juin 2012.

Chapitre 1

La réalité de l'interdépendance des territoires

1. Des territoires aux espaces d'analyse	15
1.1. Du territoire aux territoires	15
1.1.1. Le(s) territoire(s)	15
1.1.2. Les relations interterritoriales	18
1.2. Des espaces administratifs et statistiques	19
1.2.1. La Bretagne politique et administrative	20
1.2.2. Les aires urbaines au centre des analyses	24
1.2.3. Les unités urbaines définissent en creux les communes rurales	27
1.2.4. Les pôles urbains	27
1.2.5. Les pôles d'emploi	27
1.2.6. Les zones d'emploi	28
1.3. Une typologie des communes de Bretagne	29
2. Les flux circulant entre les territoires	31
2.1. Les flux quotidiens et résidentiels dessinant des dynamiques différenciées	31
2.1.1. Les espaces dessinés par les migrations alternantes	31
2.1.2. Les mobilités résidentielles	35
2.1.3. Les liens entre résidences principales et résidences secondaires	38
2.1.4. Les flux de voyageurs	39
2.2. Les flux de matières et de capitaux témoignant d'une certaine polarisation	42
2.2.1. Interrelations entre production, transformation et consommation	42
2.2.2. Les flux de capitaux étrangers	42
2.3. Les flux d'intelligence inscrits dans des réseaux plus polycentriques	44
2.3.1. Les liens dans le domaine de l'enseignement supérieur et de la recherche	44
2.3.2. Des liens et des réseaux	49
2.3.3. Les liens culturels	50
3. Des systèmes urbains de proximité dessinés par l'agrégation de plusieurs liens	51
3.1. Les systèmes urbains régionaux aux limites variables	51
3.2. Rennes et Brest : les deux systèmes urbains de proximité de la Bretagne	53
3.3. Les trois autres « systèmes urbains locaux » de la Bretagne	60
3.3.1. Le système urbain local de Saint-Brieuc	61
3.3.2. Le système urbain local de Quimper	62
3.3.3. Le système urbain local de Lorient-Vannes	62
4. Interdépendance entre villes et régions	63

Dans ce premier chapitre, il est indispensable de commencer par donner un certain nombre de définitions qui permettront de mieux appréhender des notions qu'on ne définit plus tel que le territoire dont les acceptions sont multiples, ainsi que d'autres termes utilisés par les observateurs des dynamiques territoriales et qui renvoient à des définitions très précises (titre 1). Ensuite l'analyse des différents liens existant entre les types d'espaces précédemment définis nous permettront d'objectiver l'interdépendance des espaces, voire des territoires: les flux de personnes parmi lesquels les déplacements domicile-travail ou domicile-étude tiennent une place importante (titre 2), les flux de matières et de capitaux (titre 3), les flux d'intelligence que sont les liens culturels et les projets scientifiques par exemple (titre 4). Enfin, des études récentes combinant ces différents types de liens entre villes font apparaître de nouveaux systèmes urbains (titre 5).

1. Des territoires aux espaces d'analyse

1.1. Du territoire aux territoires

1.1.1. Le(s) territoire(s)

Le territoire est polysémique

Largement utilisé depuis plusieurs décennies, le concept de territoire répond à bien des objectifs : parler en même temps d'espace et de société, ne pas préciser l'échelle, ni les limites, ni l'origine de sa construction, renvoyer à l'imaginaire de chacun et être une un objet d'étude intarissable pour les recherches académiques. Ainsi, comme semblait le regretter le géographe Alexandre Moine : « tout est territoire ; et des concepts qui recouvrent d'autres réalités glissent imperceptiblement vers cette boîte noire qui représente tout et rien à la fois. »³

Aussi peut-il être une notion précise pour celui qui en parle et floue pour celui qui écoute. De plus, certaines définitions sont uniquement géographiques et/ou administratives, politiques, économiques alors que d'autres sont beaucoup plus subjectives, liées aux modes de vie et aux **représentations** individuelles. On peut donc considérer qu'il y a autant de territoires que d'individus qui les vivent.

De nombreux auteurs ont proposé des définitions du territoire qui varient essentiellement en fonction de la discipline académique de référence.

³ MOINE, A., « Le territoire comme un système complexe : un concept opératoire pour l'aménagement et la géographie », in L'Espace géographique, 2006, pp 115-132.

Pour le géographe Michel Lussault : « *Si l’espace est une portion de la surface de la terre, habitée ou non, exploitée ou non, le territoire est un **espace approprié** par ses habitants et/ou ses gestionnaires* »⁴. Selon le géographe Guy Di Méo, « le territoire témoigne d’une appropriation à la fois économique, idéologique et politique (sociale donc) de l’espace par des groupes qui se donnent une représentation particulière d’eux-mêmes, de leur histoire, de leur singularité ». Il ajoute « *Cela dit, le concept de territoire réunit les deux notions d’espace social et d’espace vécu* »⁵.

Les sociologues insistent sur la caractéristique anthropique du territoire : c’est un **construit social**. Il n’existe que parce que les gens le pensent, le font, l’aménagent, le vivent, voire le défont. Pour le sociologue Philippe Hamann, « le territoire doit être vu comme un espace social vécu, d’identification et d’appartenance, c’est aussi l’espace des conséquences des politiques publiques. »⁷

Le politologue Bertrand Badie le définit comme **un principe d’organisation des sociétés politiques**, tout autant qu’un **construit intellectuel et historique** dont il a d’ailleurs remis en cause l’universalité dans son célèbre ouvrage « La fin des territoires »⁸. Son analyse portait essentiellement sur le territoire national, sur lequel s’exerce le pouvoir de l’Etat.

L’économiste Claude Jacquier utilise la notion de **communauté-territoire**⁹ : « une définition semblable à celle de la « *community* »¹⁰, s’appliquant à diverses échelles (du quartier au pays). Elle est construite sur trois composantes qui renvoient aux trois sphères retenues par les analystes du développement durable :

- les lieux (*places* en anglais) avec leurs singularités, substrat physique porteur de références historiques et symboliques (dimension environnementale) ;
- les gens (*people*), avec la composante du genre du groupe social qui habite et/ou travaille dans ces lieux (dimension sociale) ;
- les institutions publiques ou privées (activités, entreprises) que ces gens se sont données ou qui s’imposent à eux, et par lesquelles ils régulent ce territoire (dimension économique au sens large).

⁴ LUSSAULT M, LEVY J (dir.), 2003, Dictionnaire de la géographie et de l’espace des sociétés, Belin, Paris, 1033p.

⁵ La notion d’espace vécu a été introduite par le géographe Armand Frémont dans son ouvrage « La région, espace vécu », paru en 1976.

⁶ Les deux citations sont issues de l’ouvrage : DI MEO G., 1998, Géographie sociale et territoire, Paris, Nathan.

⁷ Audition de M. Philippe Hamman, professeur de sociologie à l’université de Strasbourg, devant la commission le 10 juillet 2012.

⁸ BADIE B., 1995, La fin des territoires, Fayard, Paris, 278p.

⁹ JACQUIER C., 2008, Villes et territoires du recyclage urbain, Proposition pour le Conseil européen des ministres de la ville, Marseille, 25 novembre.

¹⁰ MEDARD JF., 1969, Communauté locale et organisation communautaire aux États-Unis, Cahier de la Fondation nationale des sciences politiques, Armand Colin.

La ville, un territoire parmi d'autres

Nous utilisons dans ce rapport le terme de territoire de façon générique pour intégrer l'ensemble de ces portions d'espaces appropriées.

Il n'existe pas de typologie unique des territoires. Utiliser ce terme permet également de ne pas cloisonner, voire opposer, les différents types de territoires : parfois des villes, d'agglomérations, des zones rurales, des campagnes, etc. Au cours du rapport, nous verrons différentes acceptions du terme de territoires (métropole, villes moyennes, villes intermédiaires, campagnes par exemple dans le chapitre 4).

Nous utiliserons la terminologie disponible, tout en simplifiant parfois la réalité. Ainsi pour parler des EPCI qui sont des communautés d'agglomération et des communautés urbaines (seule Brest en Bretagne), nous utilisons le terme d'agglomération. Nous n'utilisons que peu le terme de **ville** car il renvoie davantage à une occupation des sols et à des fonctions et ne rend pas compte de la taille. La ville est au sens le plus strict l'ensemble des espaces bâtis (habitat et activités). La ville est donc un espace. Mais c'est aussi un territoire caractérisé par son **urbanité**... elle-même sujette à de nombreuses interprétations en évolution permanente. Ce qui fait une ville aujourd'hui n'est pas nécessairement ce qui faisait une ville il y a 50 ans ; le même raisonnement est valable pour l'avenir. On peut aussi définir la ville par la coprésence d'importantes densités et diversité. La densité doit être ici entendue dans un sens plus large que celui du nombre d'habitants au kilomètre carré et inclure la densité du bâti, des équipements dans la recherche de la limitation des distances, ce que Jacques Lévy et Michel Lussault nomment « des distances égales à zéro, vers un espace à zéro dimension ». Territoire occupé et approprié par les populations, sa dimension sociale est indissociable de sa dimension spatiale. « *En tant que situation sociale, la ville implique la diversité maximale (...) car la ville suppose une altérité forte, de niveau suffisant pour faire société.* »¹¹

Quant au terme de métropole qui est en cours de redéfinition législative, il fait appel à de nombreuses représentations. Il renvoie à la fois à une certaine taille (en nombre d'habitants, en surface) et à certaines fonctions (cf. définitions détaillées dans le chapitre 4). C'est pourquoi, nous utilisons préférentiellement le terme agglomération pour désigner les plus grandes villes de Bretagne, qu'elles remplissent ou non les critères pour être des métropoles.

¹¹ LEVY J., LUSSAULT M., (dir), 2003, *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, Belin, p 988.

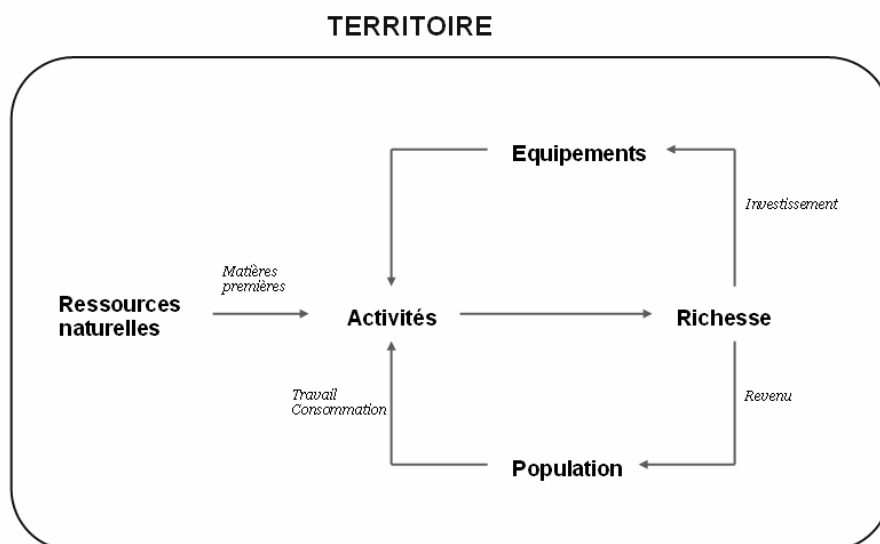
1.1.2. Les relations interterritoriales

Comme le souligne Nadine Cattan, « les questionnements qui conduisent nos analyses doivent se baser sur les interrelations, pas sur les oppositions territoriales. Les interrelations entre territoires sont croissantes, il faut donc les analyser de façon systémique ».

Cela peut paraître complexe, comme l'écrivent les auteurs¹² du « Mécano territorial » pour lesquels « les territoires institutionnels sont traversés par des flux de personnes, de marchandises et d'information, il devient toujours plus illusoire de prétendre restaurer en permanence un ordre territorial (...). Le système territorial est durablement complexe. »¹³

Le schéma suivant¹⁴ peut introduire l'ensemble des liens qui participent aux dynamiques territoriales, bien qu'il ait été réalisé en vue d'expliciter les mécanismes de la gouvernance territoriale.

Figure 1. Schéma des relations internes au territoire



Source : Pôle Etudes, Scope, DIRAM, Conseil régional de Bretagne

Source : Audition de Lorraine Bailly, le 15 mai 2012

Dans ce schéma simplifié d'un territoire artificiellement isolé pour les besoins pédagogiques, les ressources naturelles créent par l'action des hommes des activités produisant de la richesse dont une part est distribuée aux populations et l'autre part investie dans les équipements supports des activités.

¹² BEHAR D., ESTEBE P., VANIER M., 2009, Mécano territorial: de l'ordre territorial à l'efficacité interterritoriale, Pouvoirs Locaux n°83.

¹³ Idem, p79.

¹⁴ Audition de Mme Lorraine BAILLY, Direction de l'aménagement du Conseil régional de Bretagne, le 15 mai 2012.

Les activités ne sont pas toutes générées par les ressources naturelles, loin s'en faut ; c'est le sens des liens entre population et activités d'une part et entre équipements et activités d'autre part. En effet, de nombreux services, des innovations, l'organisation sont des activités qui ne relèvent pas nécessairement des ressources naturelles. D'autres liens directs pourraient être ajoutés entre les équipements et les populations qui les utilisent quotidiennement.

Dans ce schéma, les « ressources naturelles », distinguent l'ensemble des caractéristiques géographiques, physiques ou géologiques qui sont autant de gisements exploités par l'activité humaine et qui ont longtemps constitué le principal facteur de localisation des activités et de la production de la richesse. L'importance de ces ressources naturelles est sensiblement relativisée par la baisse des coûts de transport des matières premières, l'évolution des modes de production, la montée en puissance des services et des flux immatériels. Certains parlent d'une « *banalisation des territoires*. »¹⁵ Il faudrait ajouter à ce schéma les liens vers l'extérieur du territoire pour indiquer le fait que les territoires interagissent... Mobilité et connexité sont alors des notions indissociables des territoires. « *La mobilité transforme nos territorialités de deux façons : par les effets de discontinuité territoriale, et par l'inscription des individus dans des espaces de flux. A la première, correspondent des réseaux de territoires, et à la seconde, des territoires de réseaux, signifiant à quel point territoire(s) et réseau(x) sont entremêlés.* »¹⁶.

1.2. Des espaces administratifs et statistiques

L'analyse des dynamiques territoriales ne peut se passer d'un éclairage sur les différents « territoires » ; lieux de réalisation de ces dynamiques. Il s'agit tantôt d'espaces politico-administratifs liés à l'exercice de la souveraineté et à la gestion de la chose publique (point 1), de périmètres statistiques pour approcher plus finement les réalités territoriales (points 2 à 5), et plus rarement de territoires au sens défini précédemment d'espace réellement approprié par sa population ou par un type d'acteur (politique ou économique notamment). Les analystes des dynamiques territoriales considèrent qu'il faut créer de nouveaux périmètres d'analyse, ou faire évoluer ceux qui existent déjà afin de préciser la connaissance des dynamiques. Aussi l'INSEE considère-t-il qu'il est besoin « *de disposer de concepts de territoire adaptés aux nouveaux modes de vie* » ; les découpages sont alors régulièrement réactualisés (tels que les aires urbaines ou les zones d'emploi, cf. infra).

¹⁵ Idem, p79.

¹⁶ Audition de Mme Lorraine Bailly, directrice de la DIRAM, Conseil régional de Bretagne, devant la commission le 15 mai 2012.

1.2.1. La Bretagne politique et administrative

La Bretagne compte aujourd'hui 4 départements et 1 268 communes¹⁷ (dont la moitié a moins de 1 000 habitants, pour 75% au niveau national) répartis sur une superficie de 27 208 km², soit environ 5 % du territoire national.

Au 1^{er} janvier 2013, 1225 communes ont tissé des liens et coopèrent au sein de 116 structures intercommunales. Ces établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre (EPCI) regroupent :

- 1 communauté urbaine : Brest Métropole Océane (BMO), 8 communes pour 210 000 habitants, soit environ deux fois moins d'habitants que dans l'agglomération rennaise.

- 10 communautés d'agglomération :

Dans le Finistère :

- Quimper Communauté : 8 communes - 90 501 habitants ;
- Morlaix Communauté : 28 communes - 67 769 habitants ;
- Concarneau Cornouaille Agglomération¹⁸ : 9 communes - 50 400 habitants (NB : la carte ci-dessous a été réalisée avant cette évolution);

Dans les Côtes d'Armor :

- Saint-Brieuc Agglomération : 14 communes - 116 918 habitants ;
- Lannion Trégor Agglomération (LTA) : 20 communes - 56 013 habitants ;

En Ille-et-Vilaine :

- Rennes Métropole : 38 communes - 405 214 habitants ;
- Saint-Malo Agglomération : 18 communes - 84 210 habitants ;
- Vitré Communauté : 36 communes - 64 859 habitants ;

Dans le Morbihan :

- Lorient : 19 communes - 191 716 habitants ;
- Vannes Agglomération : 24 communes - 133 992 habitants ;

- 105 communautés de communes.

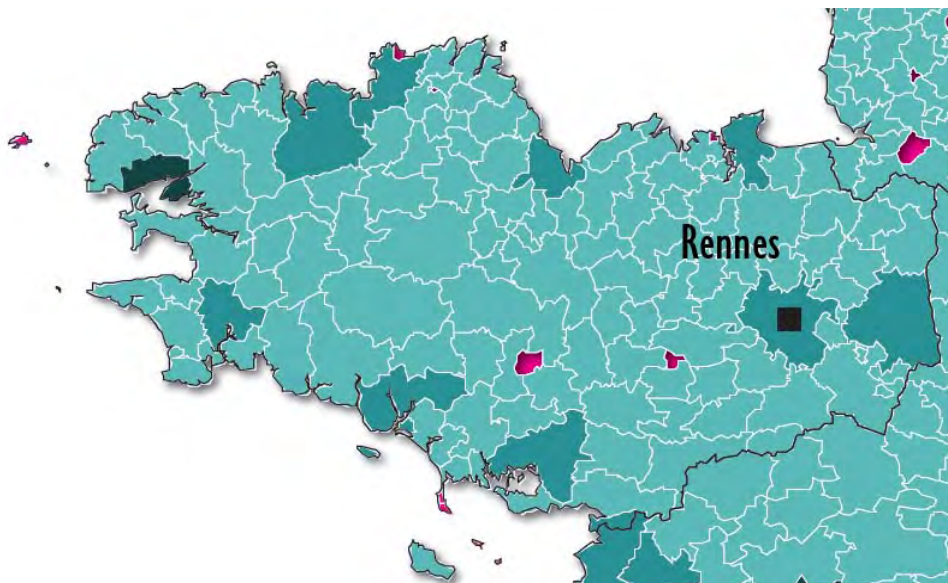
Ces chiffres¹⁹ mettent bien en évidence qu'en termes d' « agglomération », le poids démographique de Brest est plus proche de celui de Lorient que de celui de Rennes.

¹⁷ Cf. Carte 10, Typologie des communes de Bretagne, plus loin dans ce chapitre.

¹⁸ L'agglomération de Concarneau a dépassé le seuil des 50000 habitants lui permettant d'accéder au statut de Communauté d'agglomération au 1^{er} janvier 2012, ainsi CCA a succédé à la communauté de communes de Concarneau Cornouaille.

¹⁹ Le tableau « Le poids démographique des villes de Bretagne » (chapitre 4) présente les poids démographiques des communes, EPCI et aires urbaines des plus grandes villes de Bretagne.

Carte 2. Les EPCI de Bretagne



En vert foncé : la communauté urbaine de Brest ; en vert moins foncé : les communautés d'agglomération (manque la CCA) ; en vers clair : les communautés de communes et en rose : les communes isolées.

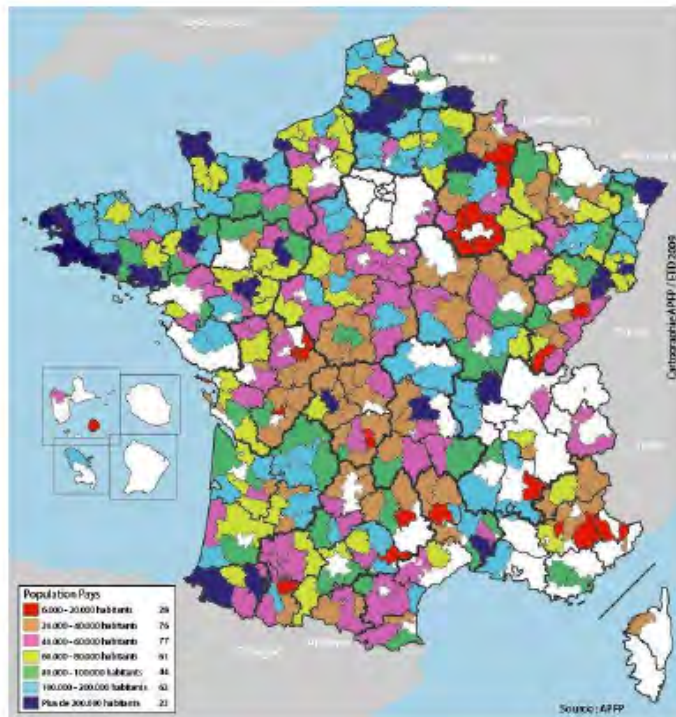
Source : AdCF, 2011

L'importance de l'intercommunalité en fait une spécificité de la Bretagne, avec des regroupements qui concernent 98 % de la population bretonne contre 79 % en moyenne au niveau national. Les évolutions récentes de la carte intercommunale sont détaillées en fin de rapport²⁰. Notons que la Bretagne ne comptait que 6 communes isolées fin 2011.

A côté de ce découpage politique et administratif, d'autres liens ont été tissés autour de **21 pays qui ont été parmi les premiers à exister en France**, comme suite à la loi du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (LOADDT), dite Loi Voynet. Certains existaient dans leurs limites actuelles avant cette loi. La Bretagne et la Normandie étaient les deux seules régions à être entièrement « couvertes » de pays en 2010. Les pays de Bretagne sont parmi les plus peuplés de France, avec une médiane d'environ 100 000 habitants.

²⁰ Voir dans le chapitre 6, le point 1.2 sur la fusion comme solution de simplification territoriale.

Carte 3. Les pays de Bretagne sont les plus peuplés de France



	POPULATION	
	Moyenne	Médiane
Alsace	129 205	101 528
Aquitaine	93 934	81 062
Auvergne	96 699	65 516
Basse-Normandie	113 349	89 366
Bourgogne	59 967	50 065
Bretagne	147 885	101 767
Centre	60 057	46 781
Champagne-Ardenne	43 806	25 457
Corse	20 150	20 150
Franche-Comté	57 815	42 556
Haute-Normandie	78 227	64 471
Ile-de-France	47 232	47 232
Languedoc-Roussillon	74 368	54 725
Limousin	45 241	29 844
Lorraine	73 925	76 431
Midi-Pyrénées	52 968	46 813
Nord-Pas-de-Calais	115 789	117 014
Outre-mer	54 299	54 299
Provence Alpes - Côte d'Azur	50 350	27 685
Pays de la Loire	96 858	73 533
Picardie	117 108	100 344
Poitou-Charentes	41 398	36 177
Rhône-Alpes	92 897	66 571
National	77 412	61 058

Source : APFP, 2010

Carte 4. Les pays de Bretagne



© IGN - INSEE

Source : INSEE, 2013

Les pays officialisés depuis 1999 ont été délimité sur la base des « pays historiques » qui sont restés stables au cours des derniers siècles.

Carte 5. Les pays « historiques » de Bretagne



Source : Site GéoBreizh.com

Carte 6. Des pays touristiques assez proches des pays « Loi Voynet »



Légende : limites des pays touristiques en vert ; limites des pays Voynet en bordeaux

Source : Réalisé à partir de GéoBretagne, 2013

Dans le paysage des découpages, s'ajoutent à ceux que nous avons qualifiés de politico-administratif par simplification, d'autres de nature statistique. Il convient donc de garder à l'esprit ces différences de nature. Un certain nombre de définitions ont été établies par l'INSEE pour les besoins de l'analyse des territoires, ces définitions sont basées tantôt sur le bâti, tantôt sur les habitants, leurs pratiques de déplacements et la localisation des emplois.

1.2.2. Les aires urbaines au centre des analyses

Les aires urbaines font l'objet de la majeure partie des analyses de ce rapport car elles sont utilisées par de nombreux observateurs. Outre l'INSEE qui en est à l'origine, les agences d'urbanisme privilégient ces périmètres qui s'appuient sur des réalités sociologiques et économiques plus précises et évoluant avec la société. La notion d'aire urbaine renvoie à une analyse socio-économique. C'est un ensemble de communes, d'un seul tenant et sans enclave, **constitué par un pôle urbain et par des communes rurales ou unités urbaines dont au moins 40 % de la population résidente ayant un emploi travaille dans le pôle ou dans des communes attirées par celui-ci**. En Bretagne, on constate en moyenne, car cela dépend des villes, environ un facteur 3 entre la population d'une commune centre et celle de son aire urbaine²¹.

Le nouveau zonage en aires urbaines est entré en vigueur le 18 octobre 2011, il diffère sensiblement de sa version précédente (1999).

Etabli pour la première fois après le recensement de 1990, le zonage en aires urbaines avait été révisé à définition constante après le recensement de 1999 et complété d'une répartition de l'espace rural, d'où son changement d'appellation en Zonage en aires urbaines et aires d'emploi de l'espace rural (ZAUER).

Une nouvelle actualisation était devenue nécessaire pour permettre d'intégrer les résultats du recensement de 2008 en matière d'emploi (évolution des relations domicile-travail) et la révision du zonage en unités urbaines, publiée au printemps 2010. Ce sont ces deux critères qui sont pris en compte pour constituer le zonage. Il devenait également nécessaire de repenser la typologie des aires retenues et de **remettre en question la notion d'espace rural**, uniquement défini dans le zonage précédent comme l'ensemble des communes n'appartenant pas à l'espace à dominante urbaine.

Les travaux ont débouché sur un nouveau zonage davantage représentatif à la fois de la diversité des espaces par rapport à l'influence des pôles et de la diversité de ces pôles. En effet, contrairement au zonage précédent, trois catégories d'aires ont été définies, en fonction de la taille des pôles. La méthode est la même et le seuil fixé à **40 % d'actifs** pour définir l'attraction de ces pôles a été conservé de façon à permettre des analyses diachroniques de l'influence des pôles.

²¹ Un tableau récapitule les populations 2010 des 20 premières villes de Bretagne selon la commune, l'EPCI et l'aire urbaine, dans le chapitre 4..

La grande majorité des communes apparaissent dans l'aire d'influence des grands ou des moyens pôles et peu de communes sont définies comme isolées, hors de l'influence des pôles. Ces dernières sont situées dans le Centre-Ouest Bretagne et immédiatement à l'ouest de Rennes et de sa couronne ainsi que sur la côte de Penthièvre (du cap d'Erquy au cap Fréhel).

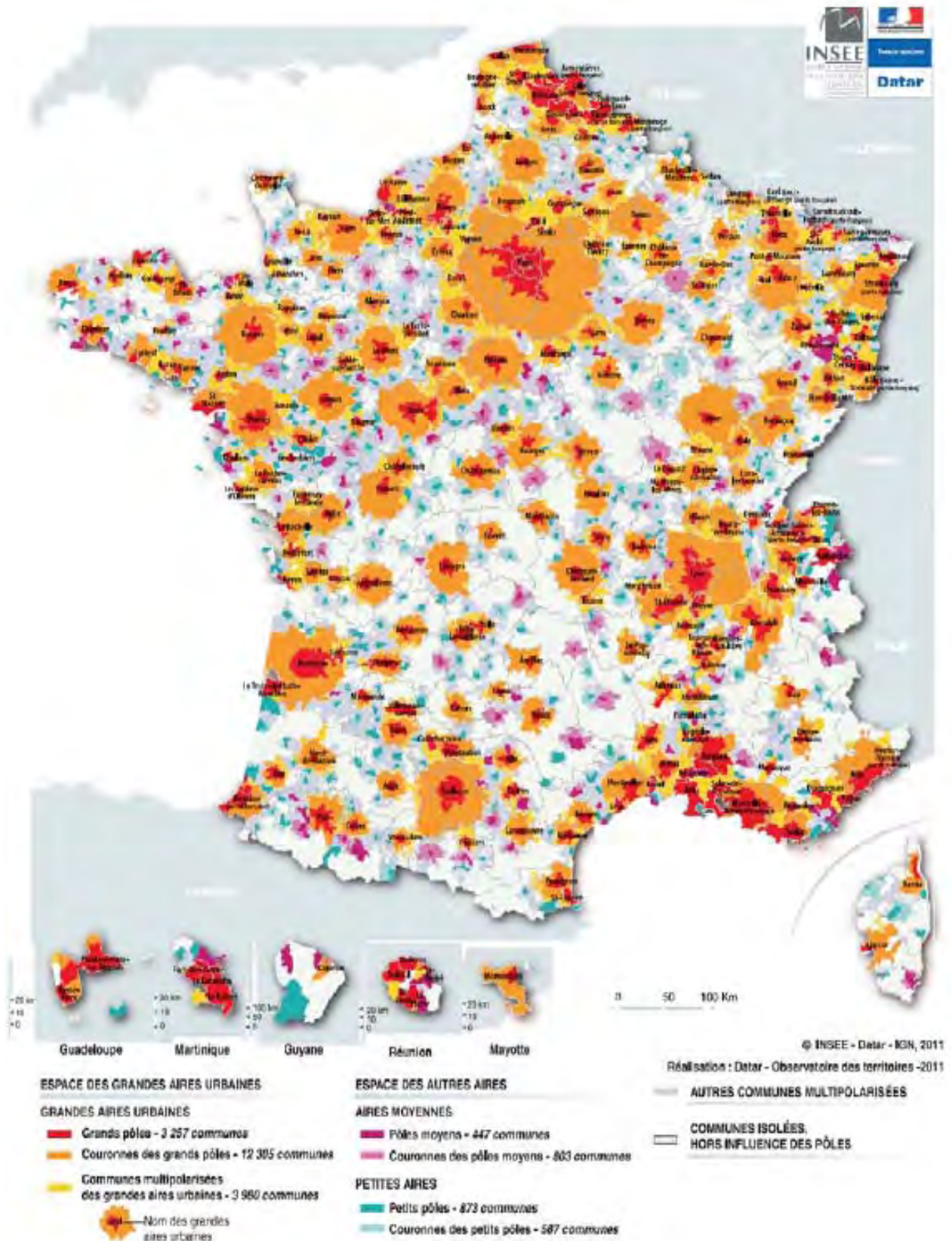
La qualification « d'urbain » est désormais réservée à l'espace des « grandes aires urbaines » composées de trois types de communes :

- les **grands pôles** : unités urbaines comptant au moins 10 000 emplois (en Bretagne : Brest, Morlaix, Lannion, Guingamp, Saint-Brieuc, Saint-Malo, Rennes, Redon, Vannes, Auray, Lorient et Quimper) ;
- les **couronnes des grands pôles** : ensemble des communes dont au moins 40 % des actifs occupés travaillent hors de leur commune de résidence dans un grand pôle ou dans des communes de sa couronne ;
- les **communes multi-polarisées des grandes aires urbaines** : communes situées hors des grandes aires urbaines dont au moins 40 % des actifs occupés résidents travaillent dans plusieurs grandes aires urbaines sans atteindre ce seuil avec une seule d'entre elles et qui forment un ensemble d'un seul tenant. Ces communes permettent de maximiser les bassins d'emploi des couples actifs.

L'évolution de ce zonage en aires urbaines permet d'appréhender le phénomène de périurbanisation qui se développe depuis près de quarante ans, comme nous le verrons plus précisément dans le chapitre 2²². S'appuyant sur une analyse des trajets domicile-travail, cette notion d'aire urbaine permet de **mesurer l'influence des villes au-delà de leurs limites physiques** définies par la continuité du bâti (cf. la définition de l'unité urbaine). Ce zonage permet donc une approche socio-économique de l'espace, basée sur l'analyse de la localisation des emplois.

²² Un zoom sur la Bretagne sera notamment réalisé avec une comparaison entre le zonage en aires urbaines de 1999 et celui de 2010.

Carte 7. Le nouveau zonage en aires urbaines



Source : Insee, zonage en aires urbaines 2010.

Source : INSEE, 2011

1.2.3. Les unités urbaines définissent en creux les communes rurales

Le découpage en unités urbaines est une création de l'INSEE pour ses besoins d'analyse en termes de lieux d'habitat et qui est peu utilisée pour d'autres analyses²³. Il permet néanmoins de définir les communes rurales.

La définition renvoie à une réalité physique, d'occupation du sol. L'unité urbaine est une commune ou un ensemble de communes qui comporte sur son territoire une zone bâtie **d'au moins 2 000 habitants** et où aucune habitation n'est séparée de la plus proche de plus de **200 mètres**. En outre, chaque commune concernée possède plus de la moitié de sa population dans cette zone bâtie. Si l'unité urbaine s'étend sur plusieurs communes, l'ensemble des communes forme une **agglomération urbaine**. Si l'unité urbaine s'étend sur une seule commune, elle est dénommée **ville isolée**. Pour l'INSEE, sont réputées urbaines toutes les communes appartenant à une unité urbaine. Les communes ne répondant à aucun de ces critères, donc n'appartenant pas à une unité urbaine sont classées comme rurales. Ce classement est un exemple de dichotomie rural/urbain qui peut renforcer l'effet de stigmatisation de certains espaces. Ainsi la majeure partie de la Bretagne apparaît comme « rurale ». Au niveau national, les unités urbaines regroupent 78% de la population sur 22% du territoire et les communes rurales...respectivement 22 et 78%.

1.2.4. Les pôles urbains

Le pôle urbain est une unité urbaine offrant au moins **5 000 emplois** et qui n'est pas située dans la couronne périurbaine d'un autre pôle urbain.

Passer d'une catégorie à l'autre (aire urbaine, unité urbaine, pôle urbain) dans les analyses permet de prendre conscience des différents niveaux d'urbanisation et des types de polarité.

1.2.5. Les pôles d'emploi

L'INSEE a défini les pôles d'emploi comme des unités urbaines de plus de 1500 emplois, mais ce terme est souvent utilisé, y compris dans les analyses de l'INSEE pour signifier qu'une commune dispose de nombreux emplois, par rapport aux communes environnantes, sans référence à ce seuil. Selon cette définition, la Bretagne compte 56 pôles d'emploi²⁴.

²³ Des analyses ayant recours aux unités urbaines ont néanmoins été réalisées pour le calcul des indemnités de résidence des fonctionnaires, celui de la redevance des pollutions domestiques gérée par les agences de bassin et dans le cadre de la Loi sur la solidarité et le renouvellement urbain (SRU).

²⁴ INSEE, « Les nouvelles aires urbaines, l'influence des villes bretonnes se renforce », Octant Analyse n°23, octobre 2011.

1.2.6. Les zones d'emploi

L'INSEE définit une zone d'emploi comme un espace géographique à l'intérieur duquel la plupart **des actifs résident et travaillent**, et dans lequel les établissements peuvent trouver l'essentiel de la main d'œuvre nécessaire pour occuper les emplois offerts.

Le découpage en zones d'emploi est utilisé pour les études locales sur le marché du travail, notamment par Pôle emploi (cf. chapitre 2 et 3). Le zonage définit aussi des territoires pertinents pour les diagnostics locaux et peut guider la délimitation de territoires pour la mise en œuvre des politiques territoriales initiées par les pouvoirs publics ou les acteurs locaux.

Tout comme les aires urbaines, le découpage en zones d'emploi a été modifié en 2010 pour tenir compte des évolutions sociétales. Ce nouveau découpage modifie les frontières des zones d'emploi, certaines communes changent de zone, certaines zones récupèrent et/ou perdent des communes.

Carte 8. L'évolution des limites des zones d'emploi entre 1990 et 2010



Légende : Aplats de couleurs : ZE 2010 ; contours blancs : ZE 1990

Source : INSEE, 2010

Les agglomérations telles que Rennes, Brest, Quimper, Saint-Brieuc, Lorient et Vannes sont étoffées de nouvelles communes.

Vannes s'agrandit de 49 communes dont 28 communes sur 30 de la zone d'emploi d'Auray. La zone d'emploi d'Auray n'existe plus au profit de celles de Vannes et Lorient.

La zone de Carhaix devient Carhaix-Plouguer. La zone Pontivy-Loudéac est divisée en deux : Pontivy et Loudéac.

Au final, les zones d'emploi de Vitré, Morlaix, Redon et Guingamp perdent entre 43 % et 51 % de communes. Les zones d'emploi de St Malo, Carhaix-Plouguer, Dinan et Ploërmel comptent entre 21 % et 37 % de communes en moins. Quant aux zones d'emploi de Lannion et Fougères, la baisse atteint respectivement 13 % et 11 %. (URSSAF Bretagne, 2010).

Ce qui est notable en termes de dynamiques territoriales est que les zones d'emploi de Rennes et de Nantes sont maintenant contiguës, ce qui n'était pas le cas en 1990.

Questionnement : La multiplicité des périmètres statistiques, nécessaires à la compréhension des dynamiques, peut-elle favoriser l'appréhension des territoires tels que les populations les vivent au quotidien ?

1.3. Une typologie des communes de Bretagne

Le nouveau zonage en aires urbaines de 2010 présenté précédemment, réserve la qualification « d'urbain » à l'espace des « grandes aires urbaines ». En dehors de ces aires, trois autres espaces ont été définis. Il s'agit des « autres aires hors aires urbaines », des « autres communes polarisées » et des « communes isolées ».

L'espace des autres aires

Cet espace comprend :

- les aires moyennes avec des *pôles moyens* constitués d'unités urbaines comptant de 5 000 à moins de 10 000 emplois,
- des *couronnes des pôles moyens* représentant l'ensemble des communes dont au moins 40 % des actifs occupés résidents travaillent hors de leur commune de résidence, dans un pôle moyen ou dans des communes de sa couronne ;
- les petites aires avec
- des petits pôles constitués d'unités urbaines comptant de 1 500 à moins de 5 000 emplois ;
- des couronnes des petits pôles représentant l'ensemble des communes dont au moins 40 % des actifs occupés résidents travaillent hors de leur commune de résidence, dans un petit pôle ou dans des communes de sa couronne.

Les autres communes multi polarisées

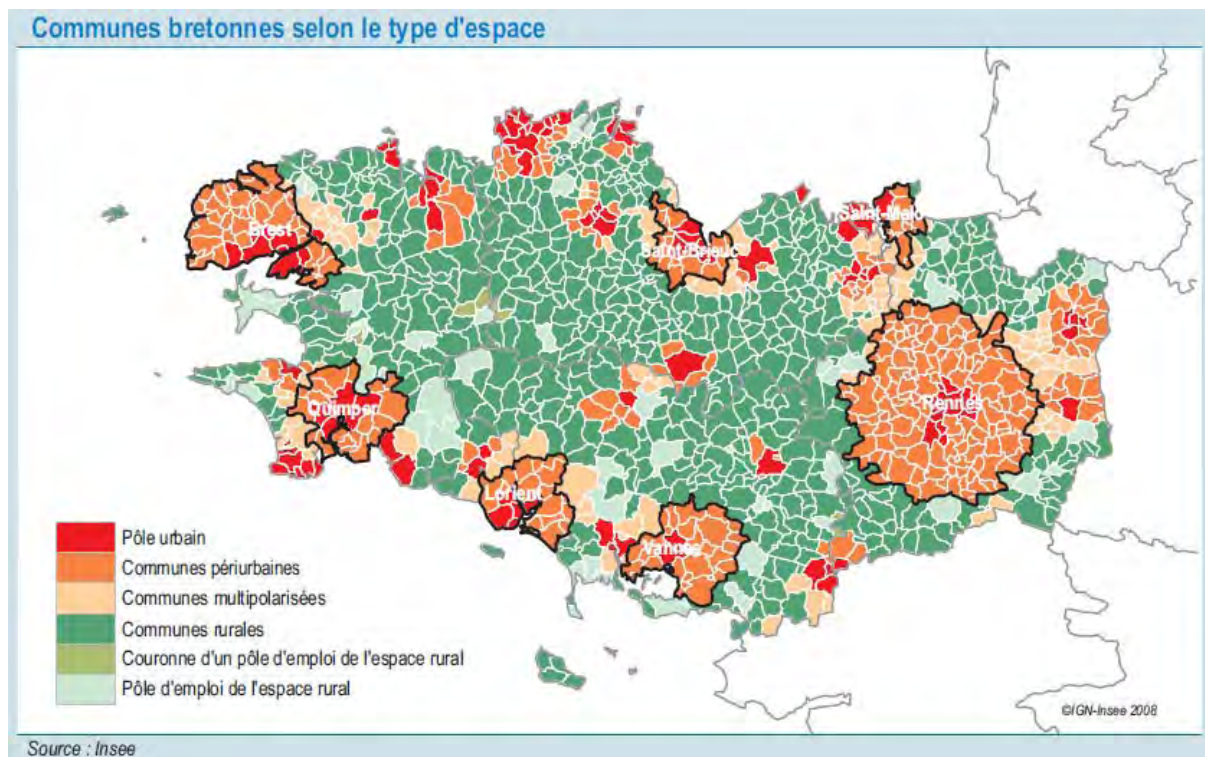
Ce sont les communes situées hors de l'espace des grandes aires urbaines et hors des petites ou moyennes aires urbaines dont au moins 40 % des actifs occupés résidents travaillent dans plusieurs aires sans atteindre ce seuil avec une seule d'entre elles et qui forme avec elles un ensemble d'un seul tenant.

Les communes isolées

Hors de l'influence des pôles, c'est l'ensemble des communes situées hors de l'espace des grandes aires urbaines et hors de l'espace des autres aires.

Certaines de ces catégories sont reprises dans la typologie des communes de Bretagne cartographiée ci-après.

Carte 9. Typologie des communes bretonnes selon leur polarisation



Source : INSEE

Cette typologie des communes se réfère au critère d'attractivité qu'exercent les pôles sur ces communes (c'est la définition de la polarisation), mais on constate que c'est l'attractivité des pôles urbains qui a déterminé la typologie.

Sont ainsi définies trois catégories de communes par ordre décroissant de polarisation urbaine : le pôle urbain lui-même ; les communes périurbaines des premières, secondes et troisièmes couronnes attirées par ce pôle urbain et les communes multipolarisées, attirées par plusieurs pôles urbains. Les trois catégories de communes à caractéristiques plus rurales sont définies par défaut des trois catégories de « communes urbaines ». On constate que le terme choisi pour désigner les communes rurales les plus dynamiques n'est pas « pôle rural » en symétrie du pôle urbain, mais « pôle d'emploi de l'espace rural ». Une catégorie de communes appartenant à la couronne de ces pôles a été créée mais ne concerne que 5 communes (par exemple les communes autour de Carhaix).

Questionnement : N'est-on pas « prisonniers de la dichotomie urbain/rural » qui influence les représentations?

L'ensemble des définitions données dans les paragraphes précédents montre à quel point la notion de territoire peut renvoyer à différents espaces selon le prisme sous lequel on se place ou on observe. Toutefois, quelle que soit l'entité choisie, (politico-administrative, statistique ou vécue...) cette entité ne vit jamais seule mais est toujours fortement liée avec des entités voisines ou plus lointaines. Ces liens sont essentiels dans la dynamique d'un territoire donné.

2. Les flux circulant entre les territoires

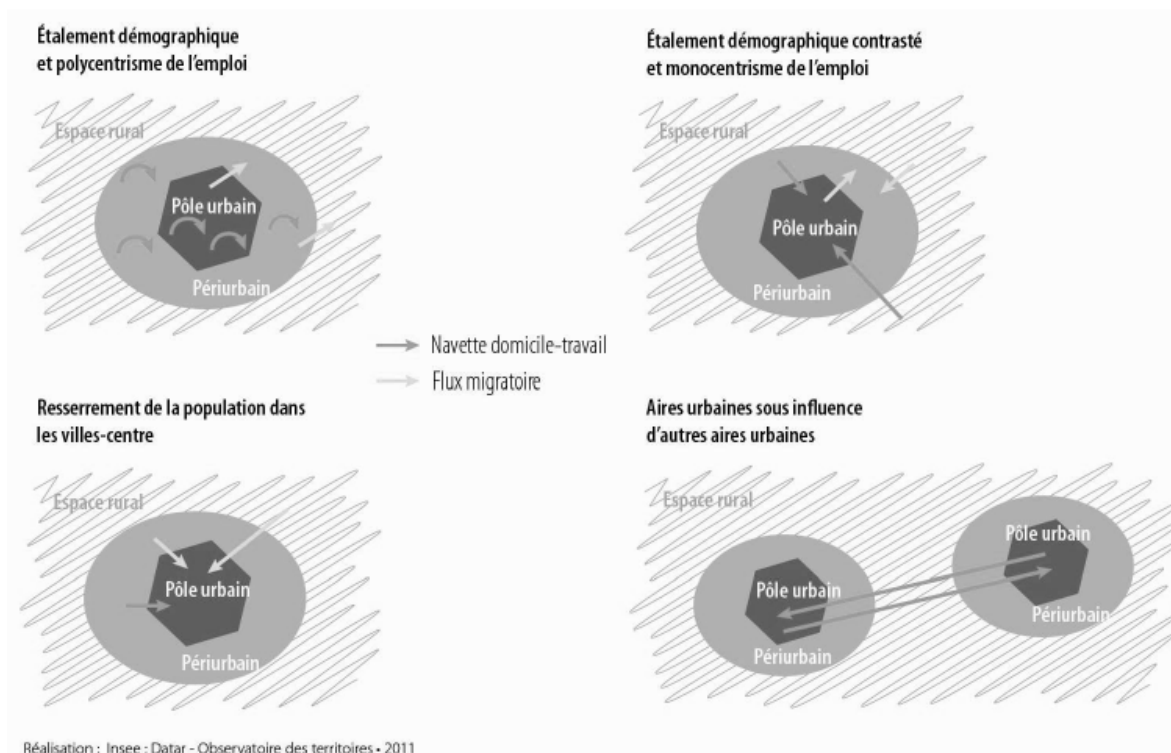
Il y a bien entendu les liens identifiables par les flux de personnes, au premier rang desquels les déplacements domicile – travail sont mis en avant dans les différentes études pour témoigner de l'interdépendance des territoires. Nous regarderons à l'échelle interrégionale et entre les villes, les migrations résidentielles. Nous accorderons moins d'importance aux liens entre résidence principale et résidence secondaire. Nous évoquerons les flux de matières (production – transformation – consommation ou réception – distribution – consommation...) et les flux d'intelligence (notamment les coopérations entre laboratoires de recherche, entreprises, et les coopérations culturelles...).

2.1. Les flux quotidiens et résidentiels dessinant des dynamiques différenciées

2.1.1. Les espaces dessinés par les migrations alternantes

Les migrations alternantes ou déplacements domicile-travail sont les flux les plus étudiés pour caractériser les dynamiques territoriales de proximité. On peut schématiser différents modes d'organisation des flux entre les espaces en fonction de ces migrations alternantes.

Figure 2. Les différents types d'organisation des flux



Source : INSEE, 2011.

Le premier schéma (en haut à gauche) est celui d'une organisation polycentrique où le pôle urbain ne polarise pas l'ensemble des flux ; les déplacements domicile-travail sont aussi nombreux dans le pôle que dans le périurbain (par exemple une ville moyenne avec de nombreux emplois dans le périurbain). Avec des navettes à l'intérieur de l'espace rural, on pourrait comprendre que des emplois sont localisés dans cet espace... Le schéma le plus opposé à cette première organisation est celui du dessous où tous les flux convergent vers le pôle urbain, avec des résidents massés dans l'espace périurbain (par exemple une capitale régionale). Entre ces deux modes d'organisation, les schémas de droite sont intermédiaires. Celui du haut concentre les résidents dans le périurbain et les emplois dans le pôle ce qui génère d'importantes migrations alternantes qui proviennent de l'espace rural plus éloigné. Le schéma du bas est une organisation bipolaire où deux villes de taille équivalentes exercent une attractivité et des migrations alternantes équivalentes, ce qui implique l'absence de flux migratoires.

En France, les trajets domicile-travail continuent de s'allonger : de 12 à 14,7 km entre 1994 et 2008²⁵, plus particulièrement pour les résidents des zones peu denses.

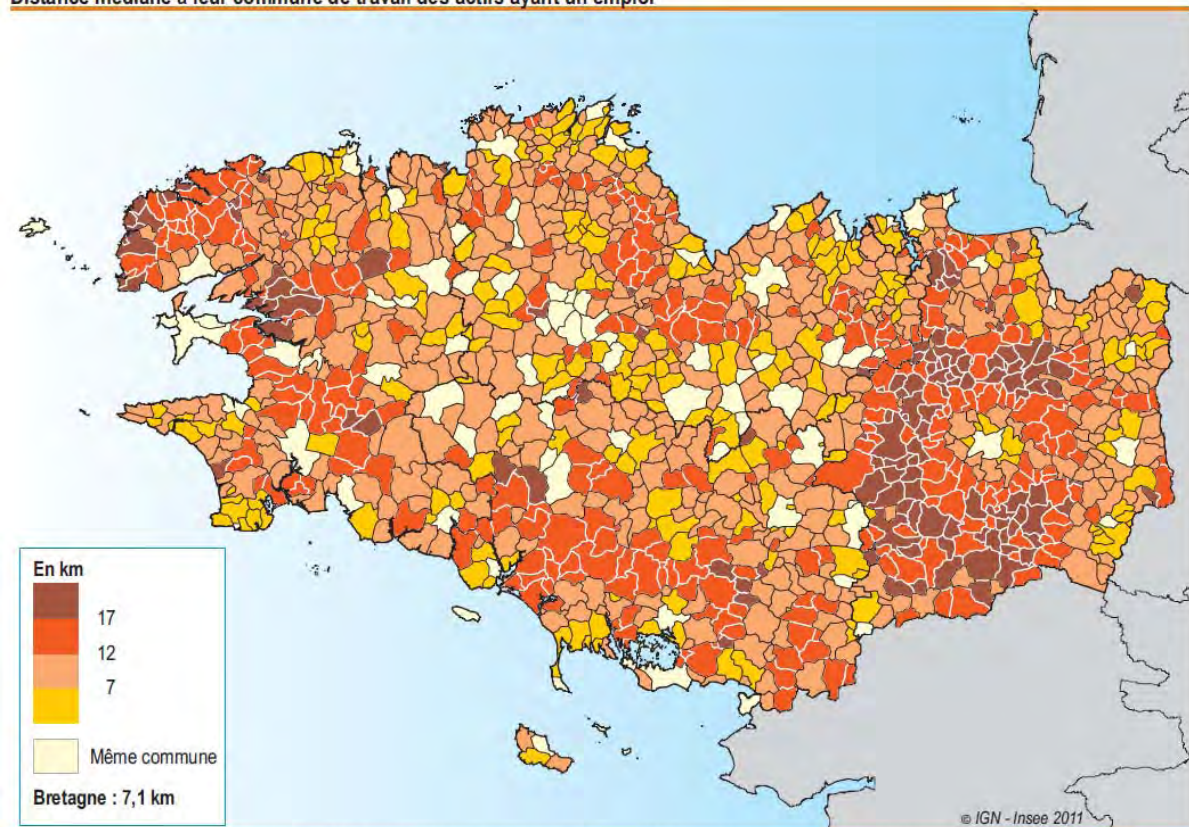
²⁵ Dynamiques, interdépendance et cohésion des territoires, Rapport de l'Observatoire des territoires 2011, Paris, 2012.

Ces chiffres incluent la région Île-de-France qui concentre une partie importante de ces longs trajets quotidiens, une analyse avec et sans la région capitale permettrait peut-être de nuancer les évolutions.

En Bretagne, ils sont en moyenne moitié moins importants (7,1 km en moyenne), mais ils sont importants dans les couronnes des aires urbaines : on constate notamment autour de Rennes et Brest (principalement sur la côte à l'Ouest de Brest et au Sud) un nombre important de communes dont les habitants sont à plus de 17 km de leur lieu de travail (cela correspond à une zone dépassant l'aire urbaine de Rennes, jusqu'aux limites départementales, notamment à l'Ouest, où ces limites tracent les contours de la zone de résidence des personnes qui travaillent à Rennes).

Carte 10. Les distances parcourues pour se rendre au travail

Des distances longues en Ile-et-Vilaine autour de l'agglomération rennaise
Distance médiane à leur commune de travail des actifs ayant un emploi



Source : Insee, recensement de la population 2007 (exploitation complémentaire) - distancier ODOMATRIX - Inra, UMR1041 CESAER
 Lecture : dans les zones rouges, la moitié des actifs font un trajet entre 12 et 16 km pour aller travailler.

Source : INRA, 2007

Si on regarde les déplacements domicile-travail, « les plus grandes aires urbaines ont des échanges intenses avec leurs voisines proches et des systèmes locaux se dessinent :

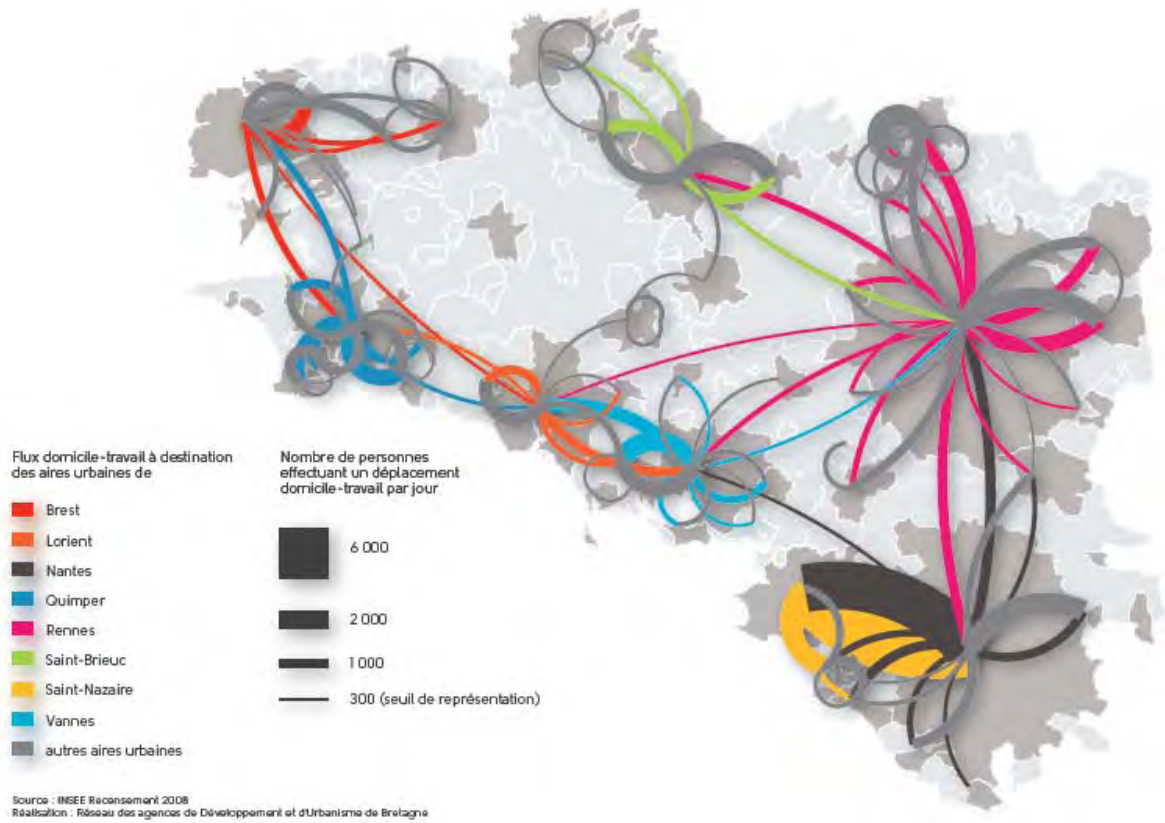
- Bretagne sud autour des aires urbaines de Lorient, Auray et Vannes ;
- Cornouaille autour de Quimper ;
- Nord Finistère autour de Brest ;

- Baie d’Armor autour de Saint-Brieuc ;
- Département d’Ille-et-Vilaine autour de Rennes.

L’influence de Rennes ne dépasse pas une ligne Lorient-Saint-Brieuc. »²⁶

Cette approche est importante pour rendre compte des dynamiques de certains territoires où l’on constate que des phénomènes ne touchent que les agglomérations de Rennes et de Brest.

Carte 11. Les flux domicile-travail dessinent des systèmes urbains de proximité



Source : 5 agences, 2012

La carte des flux domicile-étude fait apparaître les mêmes systèmes locaux. Toutefois, des flux d'étudiants apparaissent entre Rennes et Brest à l'inverse des flux domicile-travail. « *L'enseignement supérieur est en effet sensiblement plus polarisé que l'emploi. Ainsi les flux liés aux études Bretagne sud-Rennes et Quimper-Brest et même Rennes-Brest sont plus marqués que les flux domicile-travail.* »²⁷

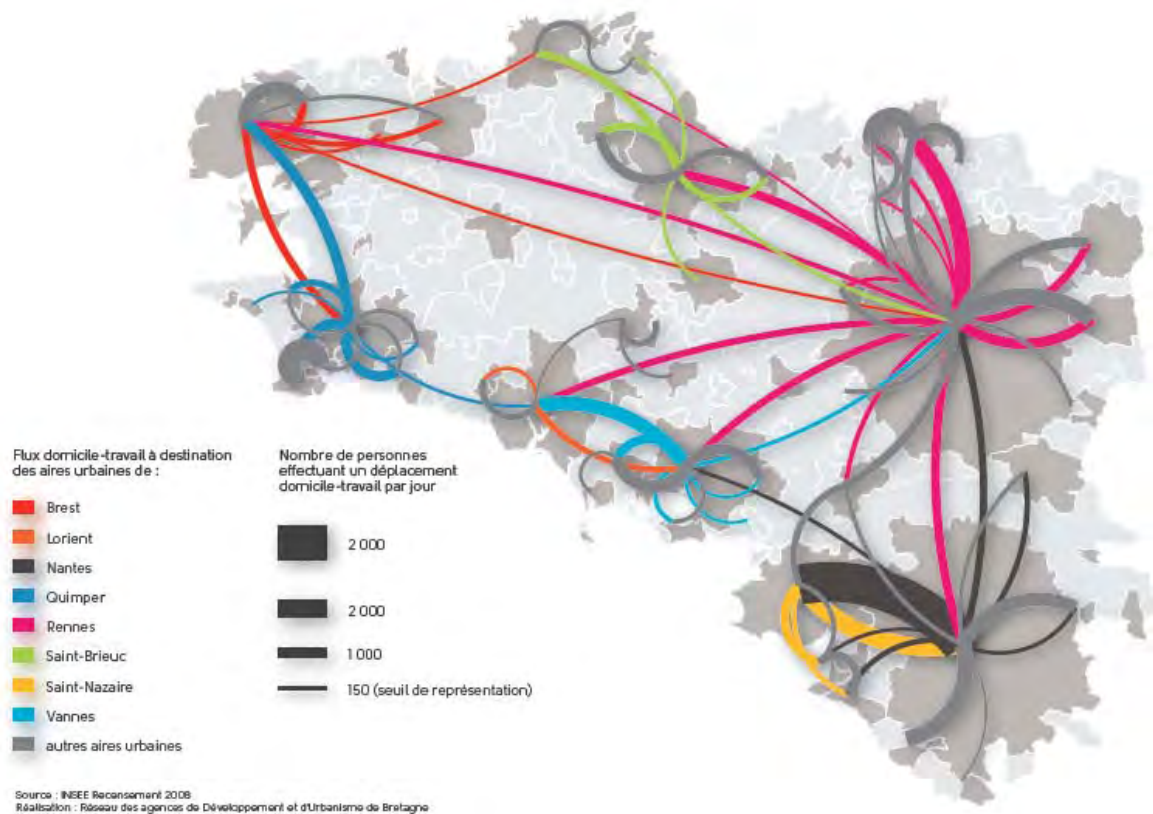
Les universités de Rennes attirent, au-delà de la Bretagne principalement, des étudiants de Mayenne et de Normandie (Avranches, Granville).

²⁶ 5 Agences, L'armature urbaine bretonne, novembre 2012, P38. A noter que les flux représentés sont les déplacements quotidiens de travailleurs entre deux villes supérieures à 300.

²⁷ Réseau des 5 Agences, L'armature urbaine bretonne, novembre 2012, p 39. A noter que les flux représentés sont les déplacements quotidiens d'étudiants entre deux villes supérieures à 150.

La question du seuil de représentation des différents flux reste posée. Quelle aurait été la carte des flux domicile-travail si le seuil de représentation retenu avait été de 150 déplacements, comme pour la carte des flux domicile-étude ?

Carte 12. Les flux domicile-étude sont des relations de plus longue portée



Source : 5 agences, 2012

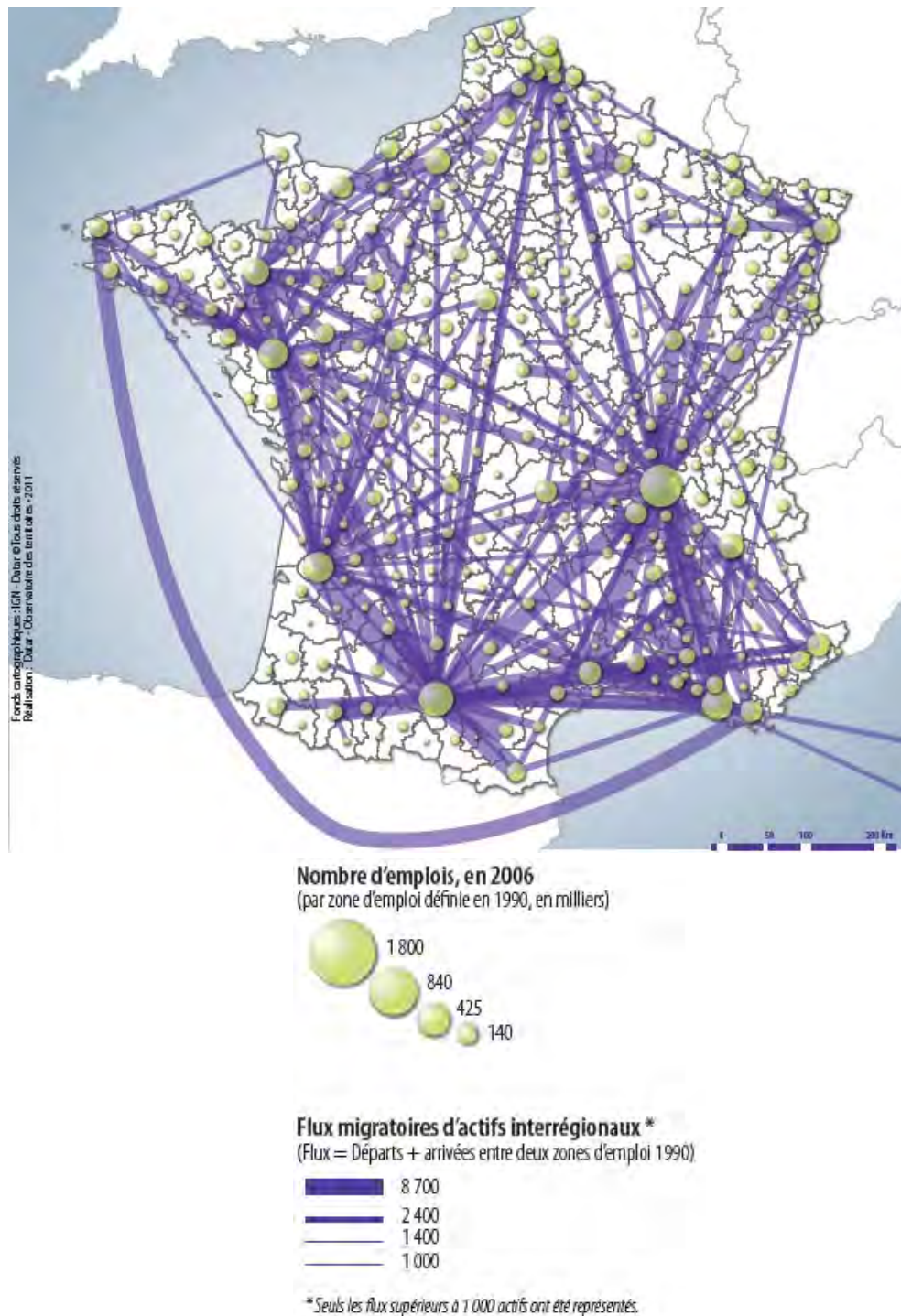
2.1.2. Les mobilités résidentielles

Les flux d'actifs favorisent l'Ouest et le Sud de la France

Au niveau national, à côté de l'importance des liens à la capitale qui continue à polariser le territoire français, il existe de nombreuses relations de longue portée entre les agglomérations. Les migrations interrégionales d'actifs²⁸ entre zones d'emploi montrent que les principaux flux concernent les capitales régionales.

²⁸ Les flux représentés résultent du solde entre les arrivées et les départs d'actifs d'une zone d'emploi à une autre entre 1990 et 2006 au-delà de 1 000 actifs.

Carte 13. Flux migratoires plus intenses dans la moitié sud de la France



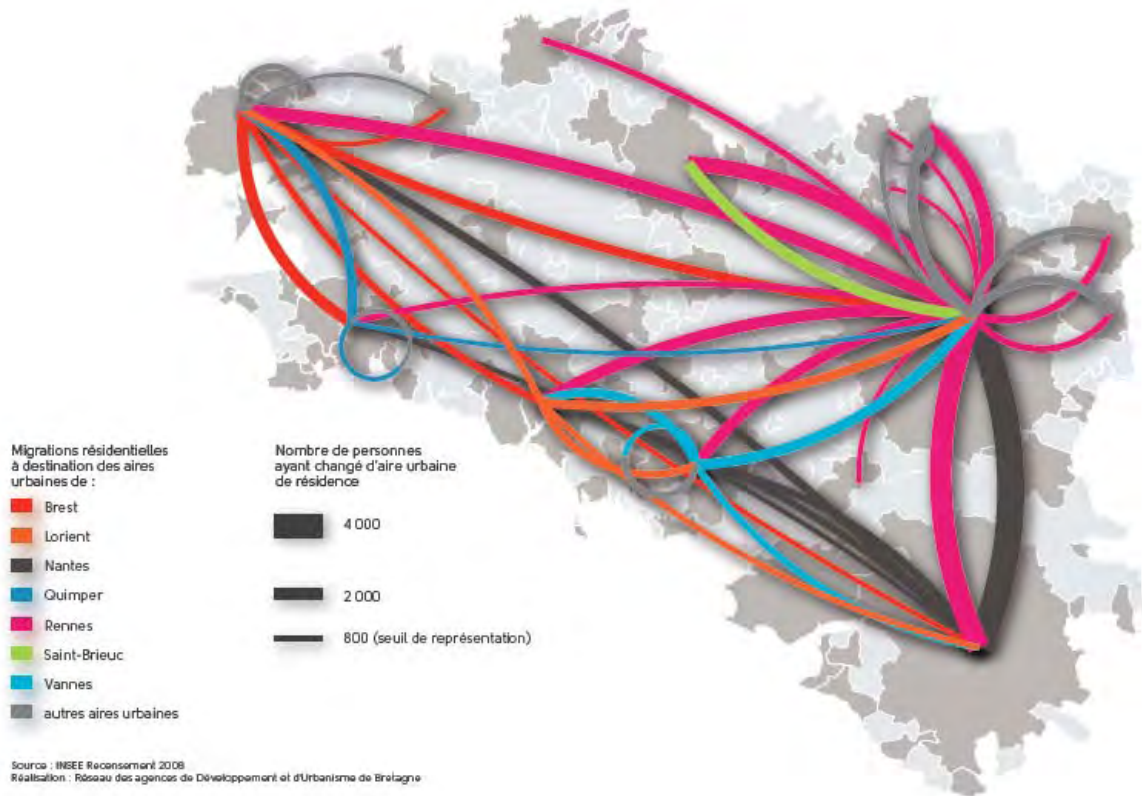
Source : Rapport de l'Observatoire des territoires 2011

Les flux sont plus importants au Sud et à l’Ouest de la France. Apparaissent d’importants flux entre Brest et Nantes alors qu’ils n’y en a aucun entre Brest et Rennes (le seuil est ici de 1000 actifs), *a contrario* le flux d’actifs est très important entre Rennes et Nantes. D’importants flux entre Brest et Toulon s’expliquent par les actifs militaires (marine nationale). Les flux d’actifs de la Bretagne méridionale sont nettement plus importants que ceux de Bretagne septentrionale.

Les mobilités résidentielles régionales favorisent Rennes et la côte sud

En Bretagne, les nouveaux arrivants privilégient les aires urbaines de Rennes (un quart des 230 000 nouveaux résidents entre 2003 et 2008²⁹) et de Brest (9 % des nouveaux résidents), alors qu'une personne sur 10 habite une commune multipolarisée d'aire urbaine, que cette dernière soit moyenne ou petite.

Carte 14. Les capitales régionales polarisent les mobilités résidentielles



Source : 5 agences, 2012

Les mouvements de résidents se font d'abord entre les aires urbaines de Saint-Brieuc et Rennes (4500 personnes dans les deux sens, même si les mouvements sont un peu plus importants vers Rennes), puis entre Saint-Malo et Rennes (4 000), Brest et Rennes. On constate une polarisation des migrations résidentielles vers la capitale régionale. Par ailleurs 3 695 Nantais sont devenus Rennais et 4 618 personnes ont fait le déménagement inverse entre 2003 et 2008.

²⁹ 5 Agences, L'armature urbaine bretonne, novembre 2012, p 41.

2.1.3. Les liens entre résidences principales et résidences secondaires

Avec 220 000 résidences secondaires, soit 13,3 % de l'ensemble des logements, la Bretagne est la cinquième région de France derrière la Corse (35 %), le Languedoc-Roussillon (22 %), Provence-Alpes-Côte d'Azur (17,3 %) et la Basse-Normandie (15,8 %), la moyenne française étant de 9,6 %³⁰.

80% des résidences de vacances se concentrent sur les communes littorales. Malgré l'augmentation enregistrée à l'intérieur des terres, cette polarisation littorale ne régresse pas: de 2001 à 2010, 80 % des 17 900 mises en chantiers ont eu lieu sur la côte. Désormais, 21 % des logements côtiers sont secondaires.

Avec un taux de résidences secondaires de 19,2 %, le Morbihan est le premier département breton devant les Côtes-d'Armor (16 %), le Finistère (13,5 %) et l'Ille-et-Vilaine (6,7 %).

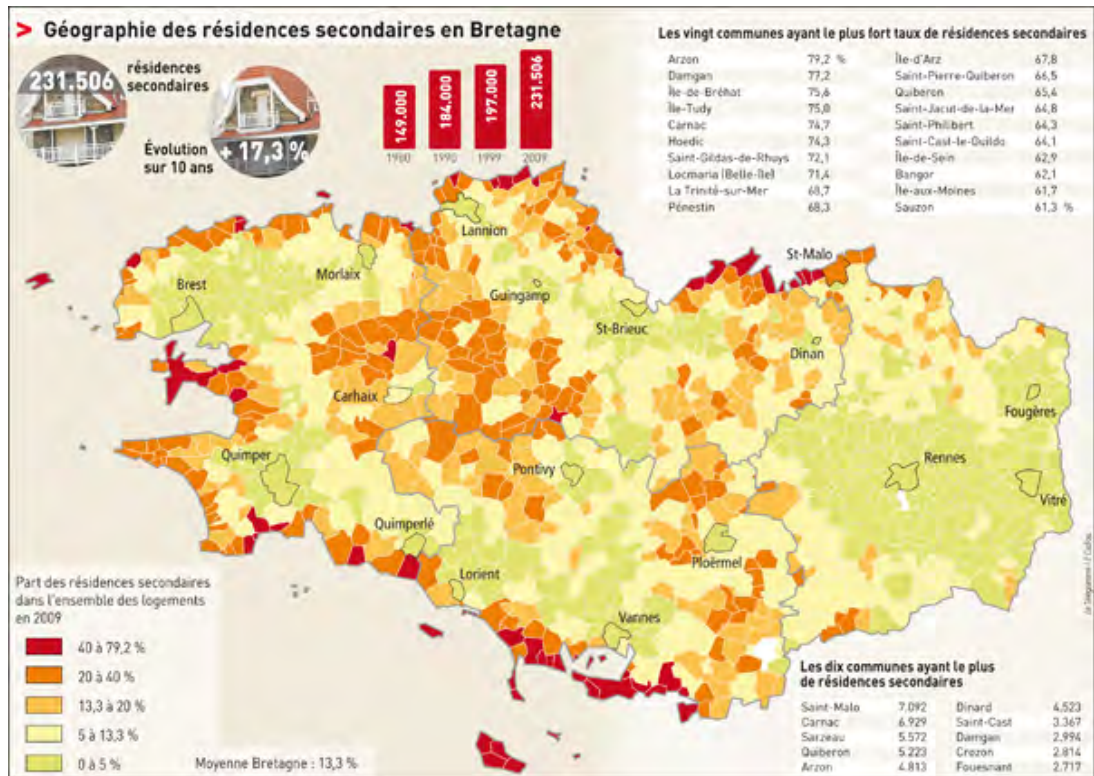
Ce département compte 34 % des résidences secondaires régionales et le littoral Auray-Quiberon-Golfe du Morbihan pèse à lui seul le quart des constructions de la région. C'est dans ce « triangle d'or » également que la baisse des constructions a été la plus sensible en 2009 (moins 24 % contre moins 11 % pour l'ensemble de la Bretagne).

Sur la dernière décennie, le Centre-Bretagne bénéficie également du développement des résidences secondaires. En valeur absolue, leur nombre y est bien plus faible que sur le littoral, mais elles représentent une proportion non négligeable dans ces petites communes à la démographie déclinante. Le Centre-Bretagne est qualifié de « jardin des Anglais » car ceux-ci représentent une part importante des propriétaires des résidences secondaires. *« Ils apprécient les petits prix, mais les enfants du pays qui en font tout autant, quoique devenus citadins, aiment à revenir dans l'ancienne demeure familiale »*³¹.

³⁰ Cellule économique de Bretagne, août 2012.

³¹ Alain Le Bloas, journaliste, article «Résidences secondaires. Le felux. », le Télégramme le 8 août 2012.

Carte 15. L'évolution des résidences secondaires entre 1999 et 2009



Source : Télégramme, 28, aout 2012

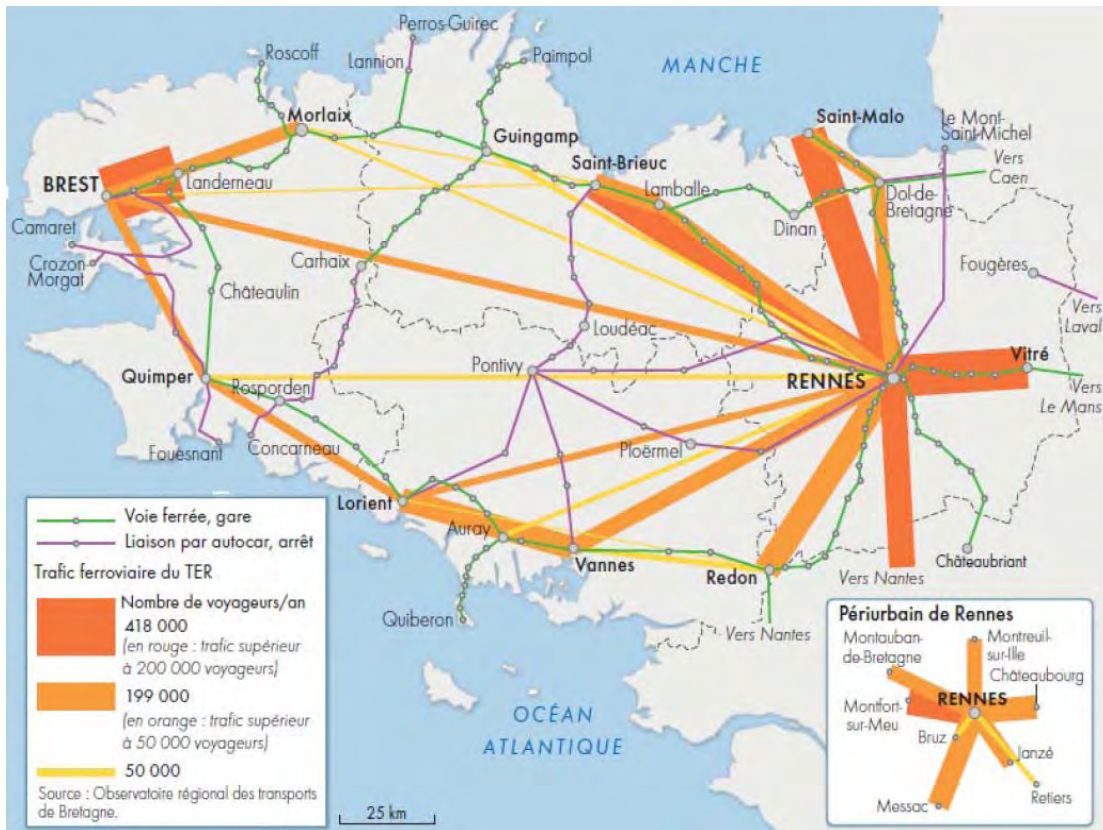
2.1.4. Les flux de voyageurs

La mobilité des personnes est un indicateur de l'accessibilité intra-régionale (cf. Carte 16), elle dépend en grande partie de l'offre organisée par les collectivités qui sont autorités organisatrices des transports (cf. Carte 17).

En dix ans, le nombre de voyages en TER a progressé de 57%. Le nombre de voyages a dépassé les 10 millions en 2011³². Les flux de voyageurs empruntant le TER et les liaisons en autocar sont polarisés par Rennes qui apparait comme une étoile dont les plus grosses branches vont vers Saint-Malo (514 509 voyages en 2012), Vitré (388 408), Saint-Brieuc (323 766), Nantes (258 166), Redon (246 825); et des branches plus fines vers Vannes, Brest, Lorient et encore plus fines vers Quimper, Auray, Morlaix et Guingamp. Ceci dit, d'importants flux existent entre Brest et Landerneau (deuxième flux le plus important en 2012 avec 469 847 voyages), puis dans une moindre mesure entre Brest et Morlaix d'une part et vers la côté sud avec Quimper, Lorient, etc. De nombreux passagers empruntent la liaison Lorient-Auray-Vannes (200 137 en 2012).

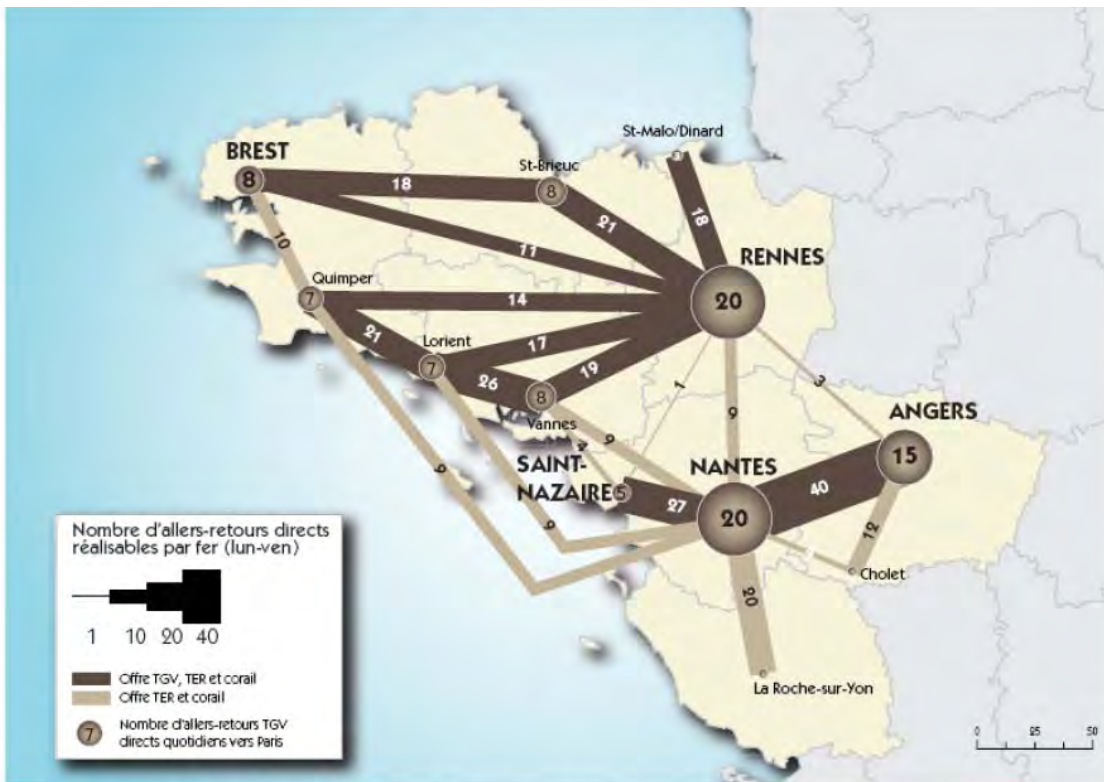
³² Source : Jean-Philippe Dupont, Directeur de la SNCF Bretagne, communication personnelle, avril 2013.

Carte 16. L'étoile rennaise dans les transports ferroviaires et les liaisons par autocar



Source : Audition de R. Le Délézir et F. Gourlay le 26 juin 2012

Carte 17. Offre ferroviaire entre les principales villes de l'Ouest



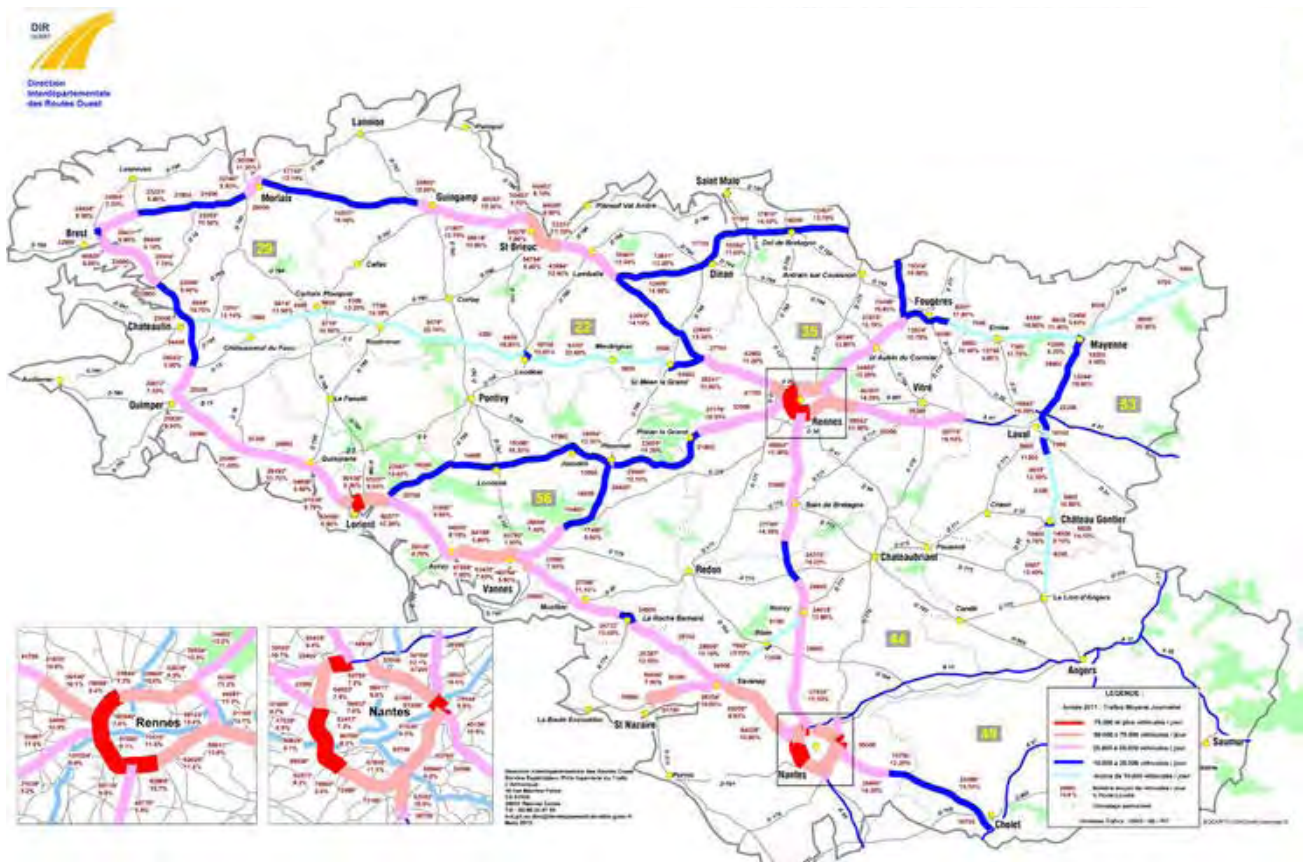
© ADEUPa août 2009 - Sources : SNCF horaires automne 2009, ©IGN - Paris - BDCaro 2005 - Reproduction interdite - Licence N° 3030805025-94-RE-RDC-0033

Source : Audition de Gwénaél Bodo, le 18 septembre 2012

A une échelle plus fine autour de Rennes, si les flux de passagers sont toujours polarisés par la ville-centre, les plus importants ont lieu avec Montfort sur Meu et Châteaubourg (qui enregistrent en 2012 les plus fortes progressions), une dynamique locale qui n'apparaissait pas à l'échelle régionale. L'évolution récente de ces flux montre un accroissement depuis Rennes vers les destinations du Sud de la région (Vannes, Redon) de l'ordre de 5% au détriment des destinations du Nord (Saint-Brieuc et Saint-Malo), avec une diminution de l'ordre de 1%.

Les rocades des agglomérations sont sans surprise les axes routiers les plus fréquentés (> 75 000 véhicules par jour –en rouge- ou entre 50 000 et 75000– en saumon-), suivent les cinq principaux axes quittant Rennes ainsi que l'axe littoral méridional en continu et celui du Nord, de façon discontinue, essentiellement de part et d'autre de Saint-Brieuc (25 000 à 50 000–en rose-). Ensuite les axes moins fréquentés (entre 10 000 et 25 000–en bleu roi-) sont les autres axes littoraux et ceux entre Rennes et Lorient d'une part et entre Rennes et Vannes d'autre part. Enfin les axes les moins fréquentés (avec moins de 10 000–en bleu turquoise-) sont les axes les plus centraux, notamment la route nationale 164, en raison des tronçons qui ne sont pas encore en deux fois deux voies...

Carte 18. La fréquentation journalière des axes routiers de Bretagne



2.2. Les flux de matières et de capitaux témoignant d'une certaine polarisation

Il serait beaucoup trop long et sans doute difficile de décrire de manière exhaustive les liens liés aux flux de matières et de capitaux. Il est toutefois intéressant de prendre quelques exemples pour montrer l'augmentation de la distance entre lieux de production et lieux de consommation.

2.2.1. Interrelations entre production, transformation et consommation

L'exemple du lait

Avec une référence de 5 milliards de litres et une production 2010 de 4,93 milliards, la Bretagne assure plus de 20 % des livraisons nationales de lait et demeure de loin la première région laitière française devant les Pays de Loire et la Basse Normandie³³. Si une petite partie du lait est utilisée pour la vente directe ou la transformation en produits fermiers, la grande majorité est traitée par la laiterie de proximité. Il y a bien un lien direct dont témoigne le flux de lait entre les producteurs et la première industrie de transformation. En revanche, les produits transformés, qu'ils soient à haute valeur ajoutée (yaourts, fromages, *etc.*) ou des plus basiques (poudre de lait, beurre standard, emmental, *etc.*), sont en majorité exportés hors de la région et parfois hors de France.

L'exemple du porc

Le même constat peut être fait pour la production porcine : en 2011 la Bretagne produisait 1 125 000 tonnes de porcs, soit 57,5 % de la production nationale³⁴. Les porcs sont abattus et découpés à l'aide d'outils industriels situés dans la région qui compte 11 des 15 plus gros abattoirs de France (plus de 10 000 porcs y sont abattus par semaine). La production régionale annuelle est de 391 000 tonnes de charcuteries, soit 33 % du tonnage national. Une partie des porcs abattus et découpés est donc transformée à l'extérieur de la région.

2.2.2. Les flux de capitaux étrangers

Les flux de capitaux étrangers sont intéressants pour mesurer à la fois l'attractivité d'un territoire mais aussi la dépendance de ce même territoire à des décisions prises en dehors de celui-ci.

³³ Extrait des Tableaux de l'Agriculture Bretonne 2012, chiffres de 2010, AGRESTE Bretagne.

³⁴ Agreste - DRAAF Bretagne - Statistique agricole annuelle 2011.

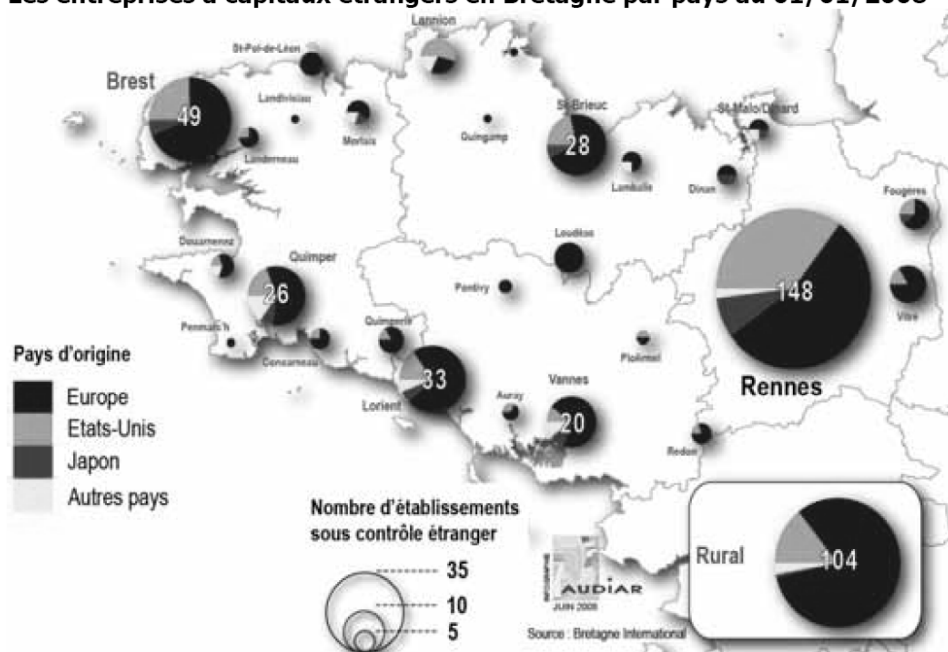
La carte ci-dessous montre le rôle moteur de Rennes (148 établissements sous contrôle étranger), mais également l'importance des autres territoires, y compris le « rural » (104 établissements).

Cet élément est à la fois signe et moteur d'une dynamique locale, il n'est pas exempt de risques puisque les 21 000 emplois résultant de ces investissements restent dépendants des stratégies de gestion des ressources humaines des centres de décision et peuvent donc être considérés comme fragiles.

En revanche, les centres de décision liés à l'agriculture et à l'agroalimentaire restent la plupart du temps en Bretagne ou localisés dans des territoires voisins. Ceci est vrai pour de nombreux groupes coopératifs (par exemple Triskalia, la Cooperl, la CECAB) alors que pour les groupes privés, les situations sont plus diverses : certains centres de décision sont un peu plus éloignés (par exemple Lactalis à Laval, Bongrain à Viroflay), mais d'autres groupes privés maintiennent un ancrage local (Leclerc, Bigard, etc.).

Carte 19. Origine essentiellement européenne des capitaux étrangers des entreprises bretonnes

Les entreprises à capitaux étrangers en Bretagne par pays au 01/01/2008



L'économie rennaise est la plus "internationalisée" de Bretagne, avec en 2000 près de 9 % des salariés dépendant d'un groupe étranger, ce qui représente plus de 21 000 emplois (source INSEE). La capitale régionale concentre ainsi plus du tiers des emplois bretons issus d'entreprises internationales comme les sociétés SPBT (ex-Gomma, actuellement sous contrôle d'un fond d'investissements américain), Canon, Cisco, Visteon...

Source : Audition de Guy Baudelle, le 15 mai 2012

De la même manière, dans le domaine bancaire, Crédit Mutuel Arkea et Crédit Agricole qui représentent environ les 2/3 de l'activité bancaire en Bretagne, ont des centres de décision localisés en Bretagne (à Brest et dans les préfectures)

avec des activités fortement mondialisées qui peuvent aussi présenter des risques. Le maillage territorial de la Bretagne par les agences est un atout pour les projets locaux.

Si on s’arrête sur l’industrie manufacturière hors énergie, sur les 149 318 emplois recensés, 110 192 sont liés à leur siège en Bretagne alors que 39 126 dépendent d’un siège hors région³⁵.

2.3. Les flux d’intelligence inscrits dans des réseaux plus polycentriques

2.3.1. Les liens dans le domaine de l’enseignement supérieur et de la recherche

Pour illustrer ce type de liens, nous donnerons deux exemples, les établissements universitaires en Bretagne et la dynamique créée par les pôles de compétitivité.

Enseignement supérieur et recherche en réseau

L’offre en termes d’enseignement supérieur et de recherche est traitée dans le chapitre 3 qui précise la répartition des différentes activités et leur évolution en Bretagne, il n’est ici fait mention que des liens entre différentes universités et laboratoires de recherche. Les quatre universités et cinq écoles d’ingénieurs³⁶ sont rassemblées au sein de l’Université Européenne de Bretagne (UEB) qui est un Pôle de recherche et d’enseignement supérieur (PRES) regroupant environ 79 000 étudiants et 3600 enseignants. Créé par décret en mars 2007, ce PRES fait partie des neuf premiers reconnus par le ministère. L’objectif des PRES est de contribuer au rayonnement scientifique de la recherche publique. Il organise la coopération entre les 4 universités et les 23 grandes écoles de l’ensemble de la Bretagne, en partenariat avec les organismes de recherche nationaux. En 2007 l’UEB est le seul PRES « régional » labellisé, les autres étant des projets « métropolitains » qui répondent à une logique de pôle avec une concentration des enseignements et de la recherche ; celui de Bretagne répond plutôt à une logique de coopération. Il entend mener une politique territoriale de l’enseignement supérieur et de la recherche au service de la compétitivité des territoires. L’objectif est donc également de remodeler la géographie des établissements dans une logique de visibilité à l’international.

³⁵ Source : SESSI – SCEES – EAE 2007.

³⁶ Les neuf membres fondateurs sont l’UBO, l’Université de Rennes 1, l’Université de Rennes 2-Haute Bretagne, l’UBS et l’Agrocampus Rennes, l’École Nationale Supérieure de Chimie de Rennes, l’École Normale Supérieure de Cachan-antenne de Bretagne, l’Institut National des Sciences Appliquées de Rennes, s’y ajoutent dix-neuf établissements associés (CHU, Ecoles militaires, EHESP par exemple).

Parmi les réseaux auxquels appartiennent les universités de Bretagne, citons le Club des Organismes de Recherche Associés (CLORA), qui a pour objectif de faciliter l'action des acteurs de la recherche publique française auprès des institutions de l'Union européenne dans les domaines de la recherche, de la technologie, de l'innovation et de la formation. Le CLORA regroupe ainsi la majorité des organismes de recherche publics et des universités françaises.

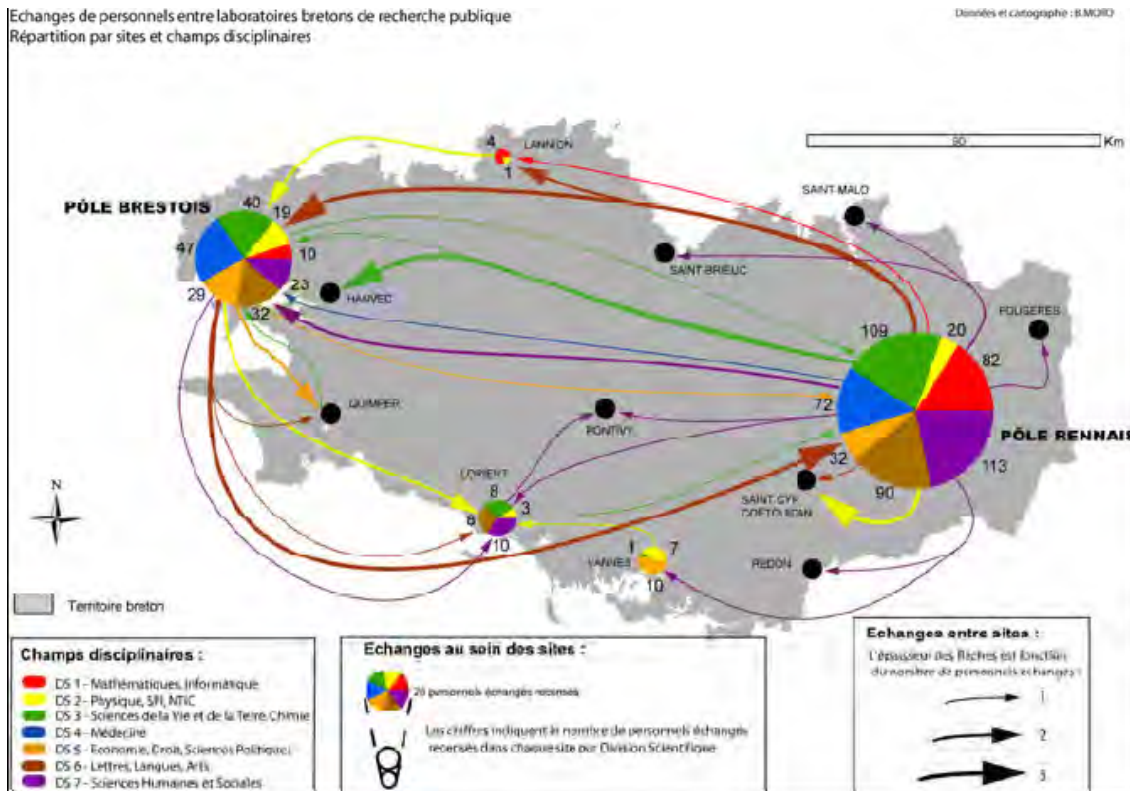
Autre université présente en Bretagne : l'Université Pierre et Marie Curie, UPMC (Paris VI) qui y détient une « école interne » la Station Biologique de Roscoff disposant du statut d'observatoire océanologique de l'Institut National des Sciences de l'Univers (INSU). L'Université de Bretagne occidentale dispense la plupart de ses enseignements à Brest, mais a également un pôle universitaire à Quimper et une antenne³⁷ à Morlaix ainsi que des enseignements organisés en coopération avec Rennes, Saint-Brieuc et Vannes. De même, l'université de Bretagne Sud compte deux principaux sites à Vannes et à Lorient et un pôle universitaire à Pontivy. La formation des maîtres (IUFM) est organisée en coopération entre Rennes, Saint-Brieuc, Lannion, Saint-Malo et Vannes. Plusieurs laboratoires de recherche sont multisites, par exemple l'unité mixte de recherche de géographie sociale UMR 6590-ESO (« Espaces et société ») qui rassemble des équipes situées à Rennes, Nantes, Angers, Le Mans et Caen.

Cette organisation génère une mobilité, tant au niveau des étudiants (cf. flux domicile-étude supra) qu'au niveau des enseignants et/ou des chercheurs. Des échanges de personnels entre les différents laboratoires de recherche de Bretagne ont été cartographiés. Ils montrent une bipolarisation à Brest et à Rennes. *« Le fonctionnement en réseau de la recherche bretonne est réel. Mais il est centré sur un nombre de villes très restreint et ne surpasse pas les relations locales, qui restent très majoritaires en termes d'échanges de personnels. Parmi ces sites, les pôles Rennais et Brestois se placent très nettement en tête et font intervenir l'ensemble des divisions scientifiques. On note une faiblesse relative des échanges locaux des laboratoires de physique, SPI, NTIC, en particulier à Rennes. A l'inverse, on observe des collaborations scientifiques beaucoup plus intenses pour la recherche médicale dans le pôle Rennais. Les sites de Lorient et Vannes n'apparaissent pas pour les collaborations scientifiques et assez peu pour les échanges de personnels. Sans disposer d'éléments suffisants pour en tirer des conclusions définitives, le faible nombre de personnels échangés souligne que les laboratoires de l'Université Bretagne Sud coopèrent peu entre eux mais se tournent plutôt vers des partenariats extérieurs, bretons ou non. »*³⁸

³⁷ La différence entre pôles et antennes universitaires est la taille, un pôle est plus grand qu'une antenne.

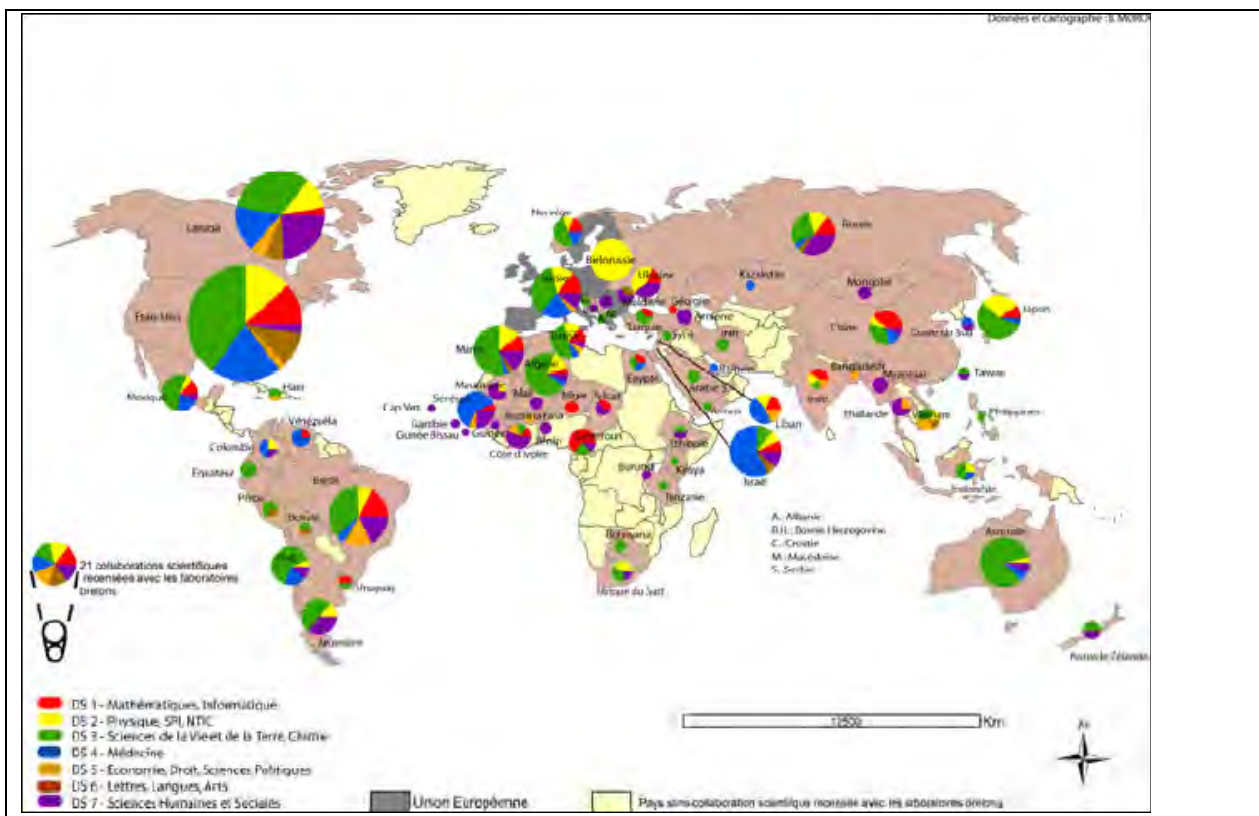
³⁸ MORO Bertrand, 2007, « L'organisation territoriale de la recherche publique en Bretagne, une approche systémique », thèse de doctorat, Université de Rennes2.

Carte 20. Des échanges de personnels principalement autour des deux principaux pôles



Source : Bertrand Moro, 2007

Carte 21. Les liens des laboratoires bretons avec le monde

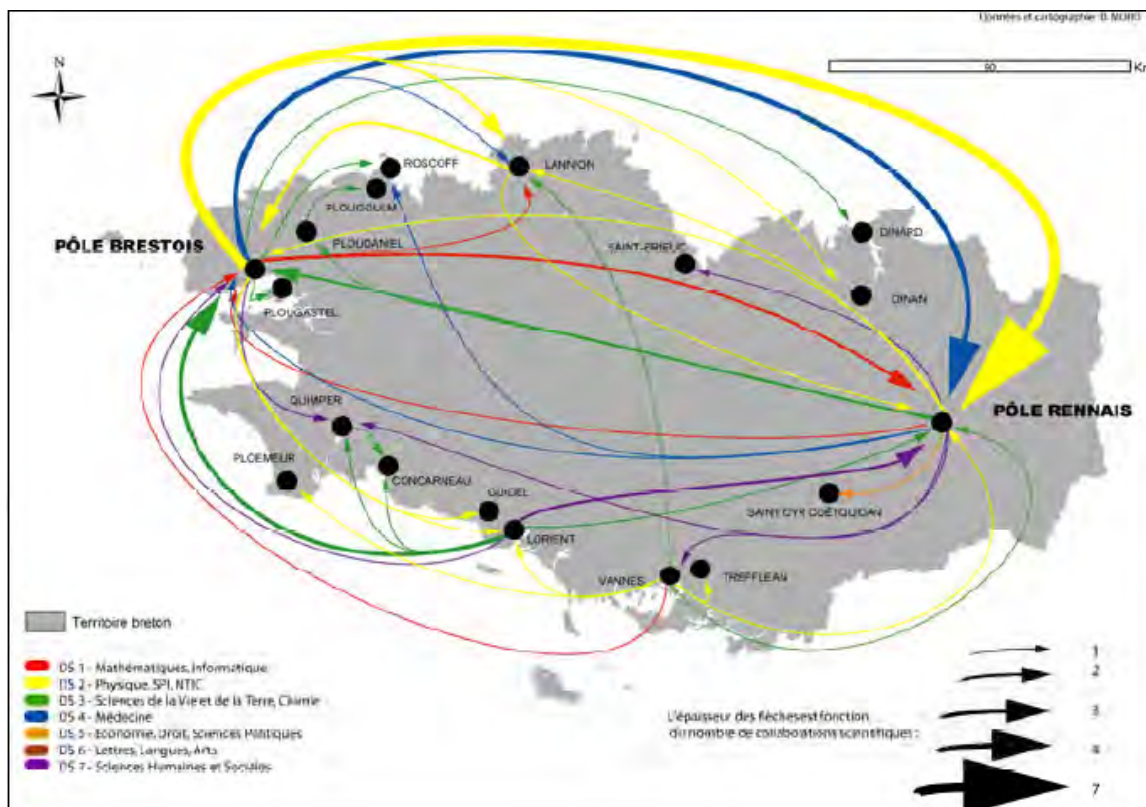


Source : Bertrand Moro, 2007

Tant au niveau de l'enseignement que de la recherche, de nombreux liens existent avec les autres universités françaises ou étrangères et les laboratoires coopèrent avec des entités publiques ou privées situées hors de la Bretagne. Les projets engagés dans le cadre du programme cadre de recherche et développement technologique, au niveau européen (PCRDT) donnent également une idée de l'importance des liens entre laboratoires de recherche. Cela apparaît clairement dans le travail doctoral de Bertrand Moro, terminé en 2007, et qui portait sur les liens entre les laboratoires de Bretagne et les autres, à trois échelles : mondiale, européenne et intra-régionale.

Toutes disciplines confondues, on constate une très grande dispersion des relations. Quel que soit l'indicateur, les États-Unis restent toujours le premier partenaire (21 % des collaborations scientifiques hors Union européenne). Le développement remarquable des sciences agronomiques et marines en Bretagne se confirme par des liens toujours prépondérants, quelle que soit l'échelle considérée.

Carte 22. Les liens entre les laboratoires bretons



Les liens sont également nombreux au sein même de la Bretagne. Nous ne considérons ici que les collaborations scientifiques formelles, ce qui exclut les échanges informels, très nombreux notamment aux niveaux régional et local mais non quantifiables.

Globalement, la Bretagne constitue donc un cadre propice aux relations scientifiques. Celles-ci se traduisent par des liens nombreux, non seulement entre les deux grands pôles mais aussi avec beaucoup d'autres villes. Cela accrédite l'idée d'une **logique de réseau dans l'organisation de la recherche** en Bretagne, mais ne doit pas occulter les logiques de site propres aux relations locales.

On retrouve très clairement le **caractère bipolaire du territoire** en matière de recherche, puisque les pôles Rennais et Brestois sont les principaux centres d'origine et de destination des collaborations.

Mais ce caractère ne suffit pas à décrire la situation régionale. Celle-ci est également marquée par une **importante dispersion des relations**, essentiellement **dans les villes du pourtour littoral**.

Pour le développement de l'enseignement supérieur et de la recherche en Bretagne, deux logiques, de pôle et de réseau peuvent être combinées, en **recherchant leur complémentarité**.

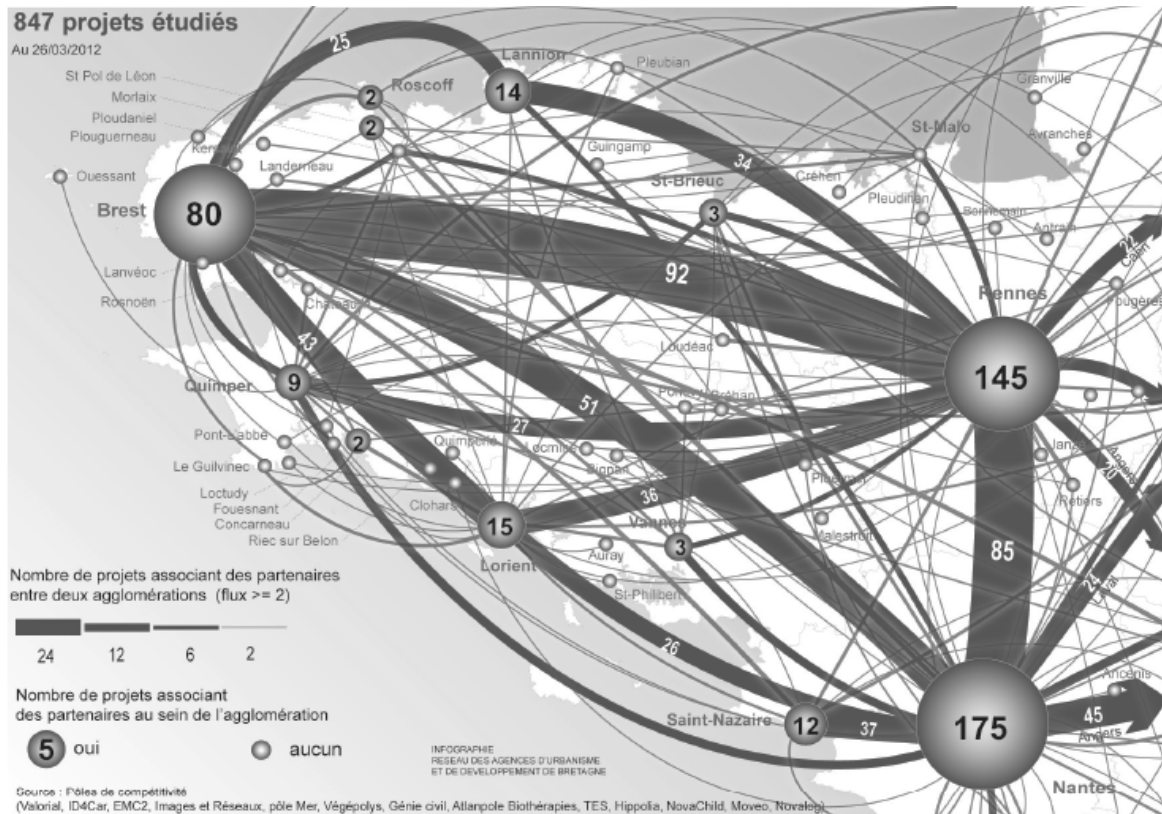
Les projets des pôles de compétitivité en Bretagne

Depuis juillet 2005, le gouvernement français a labellisé 71 pôles de compétitivité. Outils majeurs de la politique industrielle de l'Etat, ils visent à renforcer la compétitivité de l'économie française et à développer la croissance et l'emploi sur des marchés porteurs. Dix sept d'entre eux sont des pôles mondiaux ou à vocation mondiale. Depuis 2005, 738 projets de R&D émanant de ces pôles ont bénéficié d'un financement public représentant 1,46 milliard d'euros, dont 946 millions d'euros par l'Etat. La **Bretagne compte 4 pôles de compétitivité** dont 2 à vocation mondiale :

- le pôle Images & Réseaux à vocation mondiale, réunit les acteurs des technologies de l'information, des télécoms et de l'audiovisuel en Bretagne et Pays de la Loire,
- le pôle Mer Bretagne, à vocation mondiale, vise à développer la compétitivité des acteurs de l'économie maritime de la région Bretagne,
- le pôle agroalimentaire Valorial, l'aliment de demain, est au service du développement et de l'innovation des entreprises agroalimentaires,
- le pôle iDforCAR, en partenariat avec les Pays de la Loire et Poitou-Charentes, soutient et encourage l'innovation dans l'ensemble de la filière Véhicules.

Le nombre de projets associant des partenaires situés dans deux villes, représenté sur la carte ci-dessus fait apparaître un foisonnement de liens, sans pour autant avoir d'idée de la nature précise du lien (nombre de rencontres, intensité du travail en coopération, co-écriture de rapports, etc.). Ces collaborations s'organisent néanmoins autour de trois pôles : Nantes, Rennes et Brest avec **un nombre de projets plus important entre Rennes et Brest**, puis entre Rennes et Nantes et, dans une moindre mesure, entre Brest et Lorient. L'influence des pôles Image&réseau et Mer Bretagne est forte dans les partenariats tissés entre Brest, Lorient et Rennes. Entre Rennes et Nantes, de nombreux pôles sont impliqués.

Carte 23. Les projets qui lient les partenaires des pôles de compétitivité



Source : 5 agences, 2012

« D'autres agglomérations de taille plus modeste s'intègrent particulièrement bien dans les réseaux de l'innovation régionaux comme Lannion, Quimper, Concarneau, Roscoff ou Morlaix. A l'inverse, les acteurs des agglomérations de Saint-Brieuc, Vannes et Saint-Malo participent peu aux projets labellisés par les pôles de compétitivité sur le territoire interrégional. »³⁹

2.3.2. Des liens et des réseaux

Les territoires tissent entre eux des liens en participant à divers réseaux ; ce sont essentiellement des échanges d'expérience et de bonnes pratiques. Outre les adhésions aux associations nationales telles que la fédération des villes moyennes (FVM) ou l'Association des communautés de France (AdCF), de nombreuses villes de la région appartiennent à des réseaux plus spécifiques à la Bretagne : la conférence des villes de Bretagne (CVB), la Conférence périphérique maritime (CRPM), les villes de l'Arc Atlantique. Les îles de Bretagne aussi coopèrent dans un réseau dépassant légèrement des limites administratives, mais aussi au niveau européen.

³⁹ Réseau des 5 Agences, L'armature urbaine bretonne, novembre 2012, p 40.

2.3.3. Les liens culturels

Les acteurs de la culture en Bretagne sont organisés en réseaux structurés qui favorisent les initiatives collectives, le partage des idées, la circulation des projets, comme l’animation, le développement et la valorisation des différents champs artistiques et professionnels concernés en Bretagne. C’est vrai pour les fédérations «historiques» des musiques et danses traditionnelles, mais tout autant pour les partenaires culturels du grand Ouest, Bretagne en Scènes, le Collectif des festivals engagés pour un développement durable et solidaire, Dastum, Goueliou Breizh, l’association des festivals de musique classique, Art contemporain en Bretagne, Films en Bretagne, les coordinations départementales voire régionales d’exploitants de cinémas, auxquels il convient d’ajouter les nombreux syndicats professionnels, notamment dans le champ du spectacle vivant, ou encore les représentations régionales de grandes fédérations nationales comme la FRAAP pour les arts plastiques, les établissements publics Livre et Lecture en Bretagne et Spectacle Vivant en Bretagne ou les associations départementales dans le champ du spectacle vivant, etc.. De nouvelles initiatives apparaissent, réunissant par exemple des entreprises culturelles (COLlectif pour le Développement de l’Entreprenariat Culturel et Créatif), des libraires, des éditeurs de livres, des acteurs des musiques du monde, des bureaux de production du spectacle vivant ou encore des producteurs phonographiques (Musiques de Bretagne)⁴⁰.

Des coopérations culturelles s’organisent entre Rennes et Nantes autour de leurs spécialités culturelles propres. Des projets tels que la création de coproductions ambitieuses à fort rayonnement ou la mise en circulation des collections et spectacles entre les musées et les théâtres sont en réflexion entre les deux municipalités. Le FRAC a pour vocation de faire circuler les œuvres dans les musées d’Art de l’ensemble de la région.

Le rapprochement de l’Opéra de Rennes et de «Angers Nantes Opéra», sous forme de coproductions, d’une diffusion élargie à l’échelle interrégionale, va dans ce sens.

Enfin, Rennes et Nantes coopèrent au sein du réseau ECCE (*Economic Clusters of Cultural Enterprises* ou Clusters Économiques d’Entreprises Culturelles). Ce programme européen cherche à promouvoir les entreprises culturelles et créatives pour stimuler la croissance économique de ce secteur⁴¹.

⁴⁰ L’énumération de ces réseaux culturels est issue des documents budgétaires du Conseil régional concernant la mission VII « Pour une politique culturelle et sportive au service de tous ».

⁴¹ Ces éléments sont issus d’une fiche réalisée par l’AUDIAR dans le cadre d’un travail sur l’axe Saint-Malo, Rennes, Nantes, Saint-Nazaire portant sur l’« Inscription dans des réseaux de coopération métropolitaine », décembre 2007.

3. Des systèmes urbains de proximité dessinés par l'agrégation de plusieurs liens

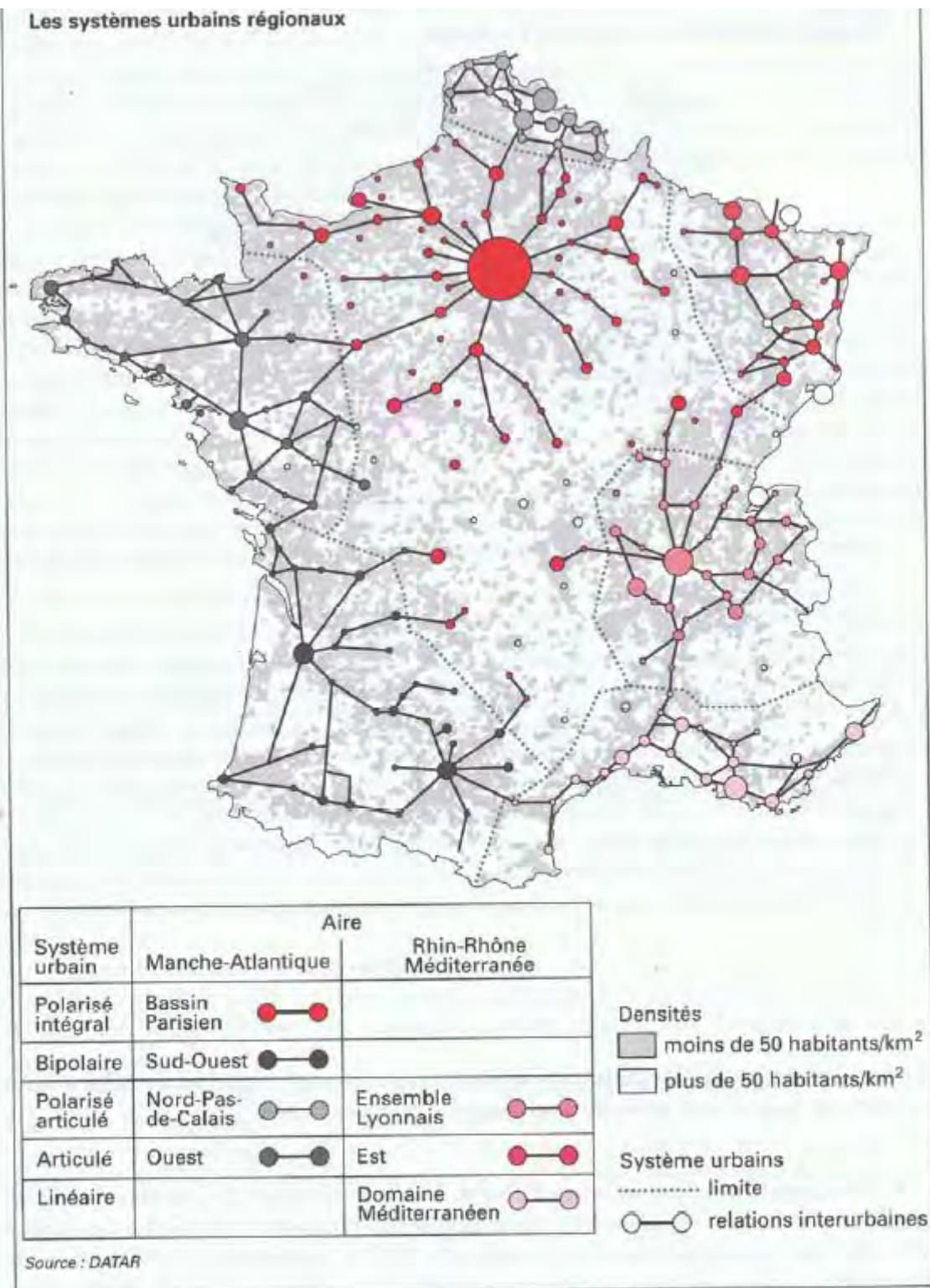
Suite à des analyses des liens d'une seule nature, nous présentons ensuite une recherche qui a combiné plusieurs liens de nature différentes pour ne représenter au final qu'un lien synthétique. Cette recherche s'est en outre intéressée à plusieurs échelles, ce qui en fait une approche originale et synthétique de l'interrelation entre villes. Nous n'en retiendrons que les éléments concernant l'Ouest de la France. Cette recherche aboutissant à l'identification de deux systèmes urbains de proximité en Bretagne, nous avons souhaité au préalable présenter une image plus ancienne qui rassemblait les villes de Bretagne dans un même système interrégional avec les villes des Pays de la Loire.

3.1. Les systèmes urbains régionaux aux limites variables

La carte suivante des « systèmes urbains régionaux » issue d'un ouvrage de la fin des années 1990⁴², est une façon de représenter les liens interurbains à l'échelle française. L'Ouest y est désigné comme un système urbain « articulé » rassemblant les villes de Bretagne et Pays de la Loire amputé des villes de la Sarthe (la limite de ce système déborde d'ailleurs un peu en Normandie en incluant Alençon, ce qui doit être une erreur puisque les liens représentés s'arrêtent à Fougères. Par contre, Tours ne fait pas partie du système alors que le lien Angers-Tours est représenté). L'adjectif « articulé » met en avant que le système est considéré comme non polarisé, pas même par les deux capitales régionales. Ce n'est pas le cas de tous les autres systèmes, à l'exception de celui de la côte méditerranéenne considéré comme « linéaire » donc non polarisé ; celui de Paris est sans surprise le plus polarisé, celui du Sud-Ouest est bipolarisé autour de Bordeaux et de Toulouse. Ceux de Lyon et du Pas-de-Calais sont intermédiaires, qualifiés de « polarisé articulé », on dirait aujourd'hui « polycentrique », sans que cela signifie que tous les pôles évoluent de façon identique au sein du système. On peut ainsi trouver différentes représentations d'ensembles urbains de taille plus ou moins importante, parfois selon des critères subjectifs (comme c'est le cas pour cette ancienne image des systèmes urbains régionaux), parfois selon des critères statistiques plus objectifs, comme le montre l'étude suivante.

⁴² GERVAISE Y., QUIRIN B., CREMIEU E., 1997, Le nouvel espace économique français, PUF, 858 p.

Carte 24. Un système urbain régional de l'Ouest élargi



Source : Audition de Guy Baudelle le 15 mai 2012

3.2. Rennes et Brest : les deux systèmes urbains de proximité de la Bretagne

La DATAR, par les études commanditées aux chercheurs du pays, a toujours produit des images de systèmes régionaux, notamment dans le cadre de réflexions prospectives. Dans le cadre de son exercice prospective « Territoires 2040 » engagée en 2010, elle a établi 7 groupes de travail correspondant à 7 « systèmes spatiaux »⁴³ dans le but de « couvrir » les dynamiques des territoires de France. Le groupe « Les portes d'entrée de la France dans les systèmes territoriaux des flux » était coordonné par Nadine Cattan, géographe au CNRS⁴⁴.

Lors de son audition, Nadine Cattan affirme que « *les dynamiques territoriales doivent se concevoir dans une approche relationnelle où les territoires sont appréhendés en termes d'interdépendances et d'articulation et non plus seulement en termes de localisation et de répartition* »⁴⁵. Elle réfléchit aux futurs modèles territoriaux au prisme d'une approche par systèmes urbains et affirme que le fondement même de l'urbain est la relation, le lien. « *Ni les villes, ni les métropoles ne sont des échelons pertinents pour comprendre les stratégies territoriales car il faut mettre au centre de nos analyses la réalité mobile (...)*..

Il faut apprendre à concevoir les dynamiques spatiales avec une approche en termes d'interdépendance en se posant les questions « Avec qui ? » et « Comment ? ». Cela constitue une modification de paradigme car cela permet de composer les espaces des lieux avec les espaces des liens (Manuel CASTELS). Il faut savoir dépasser la conception du développement territorial qui veut rééquilibrer les masses. Atteindre une taille critique d'un territoire est souvent l'objectif des élus. L'enjeu n'est plus nécessairement d'être gros et visible pour compenser un déficit, mais d'être dans les liens entre les territoires et de les valoriser. »

L'alternative choisie est de réfléchir aux modèles territoriaux, y compris prospectifs par une approche par systèmes urbains car « *le fondement même de l'urbain est le lien, il convient donc d'analyser les relations qui articulent les lieux et les villes entre elles. Cela permet de prendre toute la mesure du fait qu'on joue AVEC les autres territoires : c'est apprendre à jouer avec des territoires proches et plus lointains et à trois échelles [cf. infra] sur des sujets communs, des compétences, des savoirs qui*

⁴³ Les 6 autres étaient : L'urbain-métropolisé français dans la mondialisation ; Les systèmes métropolitains intégrés ; Les espaces de la dynamique industrielle ; Les villes intermédiaires et leurs espaces de proximité ; Les espaces de développement résidentiel et touristique ; Les espaces de la faible densité.

⁴⁴ Laboratoire Géographie-Cités, université de Paris Diderot (Paris 7), UMR CNRS 8504.

⁴⁵ Audition de Mme Nadine Cattan, directrice de recherche au CNRS, devant la commission le 26 juin 2012.

pourraient modifier les partenariats. Cela se fait par des réflexions autour de territoires de projets, de coopération entre territoires. »

L'analyse se place donc ici au niveau des liens entre les villes, ce qui ne constitue pas l'ensemble des dynamiques internes des territoires dans lesquels se trouvent ces villes.

Que sait-on des relations entre les villes françaises ? Il existe beaucoup de travaux de recherche, mais fragmentée et partielle, essentiellement centrée sur des indicateurs comme les déplacements domicile-travail. Ces derniers sont certes structurants, mais sur le temps long, une telle approche conduit à lire nos territoires en termes de domination, de dépendance entre centres et périphéries.

Or, il existe d'autres moyens pour changer le prisme d'analyse des dynamiques territoriales : à l'échelle nationale et mondiale, les échanges aériens par exemple. L'analyse des systèmes urbains permet justement de montrer ce qui existe en objectivant les liens, pour changer d'approche.

Une étude réalisée par le laboratoire Géographie-Cités montre l'existence de systèmes urbains qui ont des liens internes, en proximité mais aussi en réseau avec des territoires plus lointains. A travers les systèmes urbains et la prise en considération de 350 villes françaises, sept paramètres (composés d'un ou plusieurs indicateurs renseignés par Eurostat et l'OCDE) ont été utilisés pour quantifier l'intensité d'une relation entre deux systèmes urbains :

- La mobilité domicile travail (MDT) ;
- La migration résidentielle (MR) ;
- Les systèmes grande vitesse (SGV) : couplage du nombre de passagers TGV et avions pour ne pas pénaliser les villes sans aéroport;
- Les liens entre les établissements et leurs sièges dans les secteurs technologiquement innovants (ESST) ;
- Les liens entre les établissements et leurs sièges dans tous les secteurs d'activités (SETS);
- Les partenariats scientifiques européens (PSE), notamment dans les projets du 6^{ème} PCRDT ;
- Les liens entre les résidences principales et les résidences secondaires (RPRS).

Ces liens ont été choisis car ils renvoient à trois facettes du fonctionnement des sociétés contemporaines : la société mobile et de loisir, la société de la connaissance et de l'information et les aspects économiques et financiers. Le tableau suivant indique les relations entre liens et facettes de la société.

L'étude part donc des aires urbaines pour aboutir à des systèmes urbains. L'analyse basée sur la proximité est dépassée car trois échelles spatiales ou « échelons constitutifs » sont à prendre en compte, ils ne sont pas hiérarchisés, mais sont d'importance équivalente :

- la proximité qui se fait entre les aires urbaines proches;

- la transversalité qui connecte les systèmes urbains à l'échelle nationale, internationale ;
- la connectivité nationale qui se fait avec la capitale.

Tableau 1. Les liens retenus pour rendre compte des trois facettes de la société

LES LIENS	Mobilité loisirs	Connais/Info	Eco/Fin
Mobilité domicile travail (MDT)	+ +		+
Migration résidentielle (MR)	+ +		+
Systèmes grande vitesse (SGV)	+ +		+ +
Liens établissements/sièges (ESST)		+ +	+
Partenariats scientifiques européens (PSE)	+	+ +	+
Liens établissements/sièges tous secteurs (SETS)		+	+ +
Liens résidences (RPRS)	+ +		+ +

Source : Audition de Nadine Cattan, le 26 juin 2012

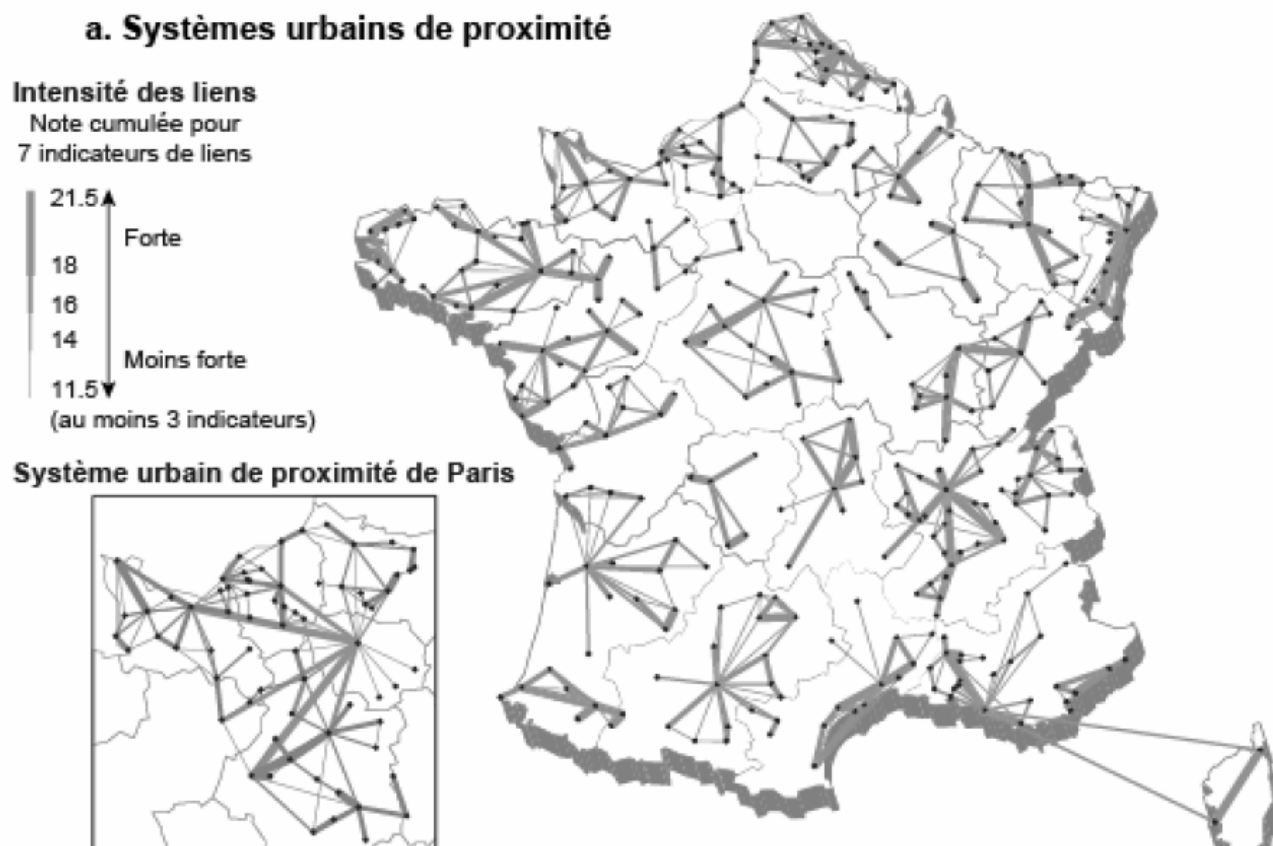
Notons que les liens sont représentés lorsqu'il existe au moins trois indicateurs de liens entre les villes (aires urbaines) sur les sept retenus pour l'étude.

L'échelon « proximité » (cf. carte 25) fait apparaître 27 « systèmes urbains de proximité » dont celui de Paris qui est un système particulier. Il ne se déploie pas à l'Est et est composé de 5 systèmes qui fonctionnent de façon autonome. Pour les 26 autres, les liens s'inscrivent dans les limites régionales. On pourrait donc les qualifier de « **systèmes urbains régionaux** ». Dans la majorité des cas on observe un seul système régional alors que **la Bretagne présente deux systèmes distincts, celui de Rennes et celui de Brest** (détaillés plus loin).

L'échelon « transversalité » (cf. carte 26), pour lequel il faut avoir en tête la carte de l'échelon de proximité, montre des liens transversaux de ville à ville forts (en rouge); ils sont une dimension majeure des systèmes urbains. **Les capitales régionales sont les points d'arrimage au système national** (en jaune) et aux autres systèmes régionaux (en vert). Le lien Rennes-Nantes apparaît comme très robuste. Les relations entre Brest et Rennes apparaissent aussi mais moins importantes qu'entre Rennes et Lyon. L'arrimage à Paris se fait non seulement par la ville principale mais également par les autres aires urbaines.

Sur les cartes (CF. cartes 26 et 27) des deux systèmes urbains présents en Bretagne sont représentés les trois échelons : de proximité (en rouge), de transversalité (en vert) et de connectivité nationale (en jaune).

Carte 25. Les 27 systèmes urbains de proximité



Source:

http://www.territoires.gouv.fr/sites/default/files/travaux_en_l_10_synthese_susm.pdf

Source : Audition de Nadine Cattan, le 26 juin 2012

Dans le système urbain « de Rennes », qu'il faudrait nommer en citant l'ensemble des villes connectées, 21 aires urbaines sont en relation (en rouge). Il comprend cinq aires urbaines de plus de 100 000 habitants (Rennes, Lorient, Vannes, Saint-Brieuc et Laval et s'appuie sur un « bon réseau de villes petites et moyennes » de 11 000 habitants (Ploërmel) à 60 000 habitants (Saint Malo), ainsi que des villes situés dans la région voisine, dans le département de la Sarthe (Laval notamment). Pour un total de 1,2 millions d'habitants.

En termes de nature des liens (selon les 7 indicateurs), le système s'appuie sur quatre villes qui entretiennent le plus grand nombre de liens en volume et en diversité : Lorient, Vannes, Saint-Brieuc et Lannion. L'importance des liens scientifiques entre Rennes, Laval, Lannion et Vannes est essentiellement liée à l'enseignement supérieur.

Notons les interdépendances interrégionales constatées avec les Pays de la Loire par les aires urbaines de Laval, Mayenne et Château-Gontier qui, bien que situées dans cette région, font partie du système urbain de proximité de Rennes. Laval est ainsi préférentiellement reliée à Rennes et non au système interurbain du Mans ou à celui de Nantes-Angers. Le lien entre Rennes et Laval présente une surreprésentation dans les partenariats scientifiques. Les liens avec les trois aires urbaines de Laval, Mayenne et Château-Gontier, formant système urbain local, montrent une prédominance des échanges économiques (relations sièges établissements).

D'autres liens existent entre Rennes et l'Ouest et le Sud-Ouest de la région avec une prédominance des migrations résidentielles et de loisirs. Les liens économiques sont prédominants entre Rennes et l'Est et le Nord-Est.

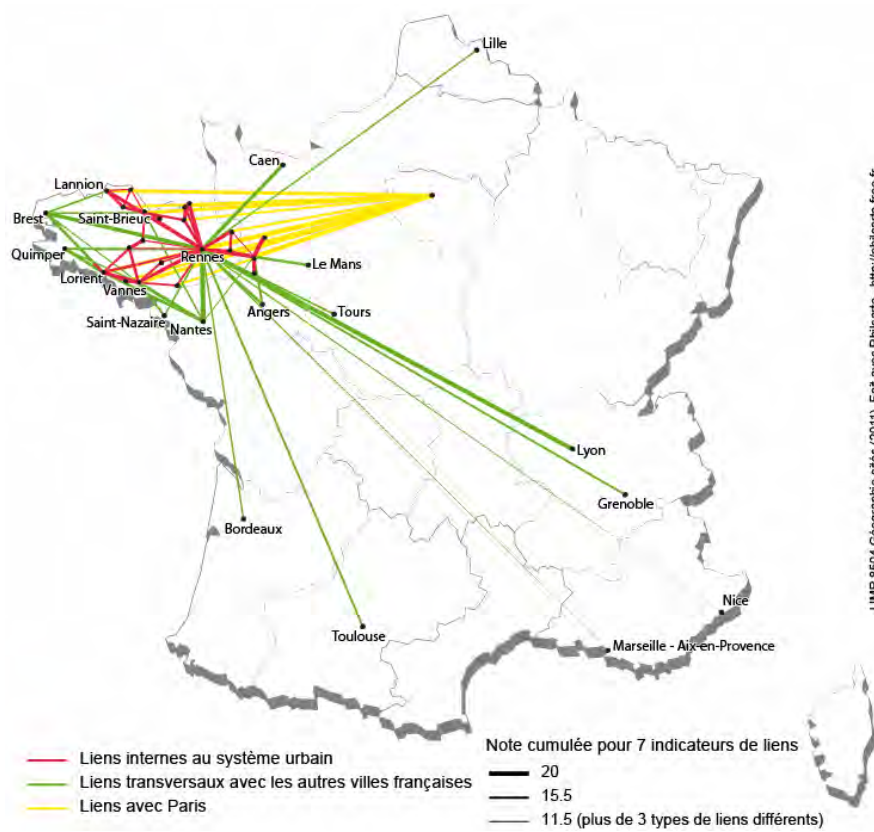
Globalement, Rennes a un degré de polarisation (avec une centralisation des liens sur Rennes) un peu plus élevé que Nantes.

En transversalité, les liens (verts) qui existent avec 28 autres villes, à l'exception du grand Est, sont liées à Rennes (migration résidentielles, liens entreprises, liens universitaires). Deux **liens sont fondamentalement structurants** en termes de volume, d'intensité (6 indicateurs sur 7, ce sont les liens SGV, liaisons ferroviaires et aéroportuaires qui manquent) : ils sont **entre Rennes et Brest et entre Rennes et Nantes**. Les liens économiques sont importants avec Marseille, Lyon et Toulouse, les liens scientifiques avec Grenoble. La configuration est similaire pour Nantes.

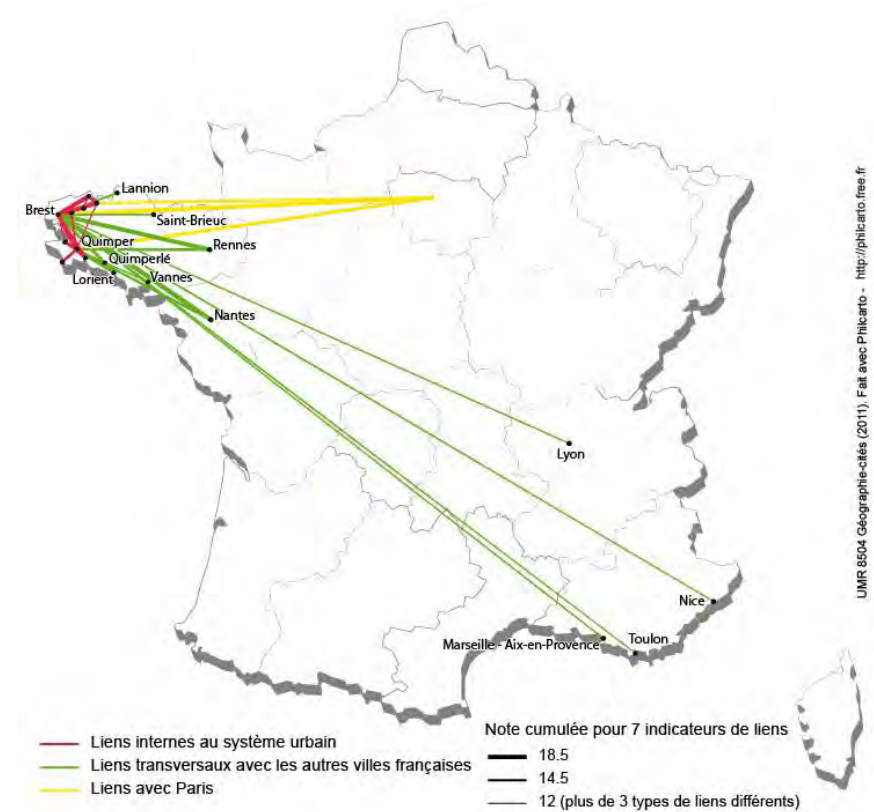
Notons que **d'autres villes ont également des liens de longue portée** ; Lorient et Vannes sont des relais connectés à Brest, Quimper, Saint-Nazaire et Rennes.

Concernant les liens à Paris (en jaune), ils se font à partir de tous les pôles : Lorient, Vannes, Saint-Brieuc, Lannion, Laval, Saint-Nazaire, etc. Paris est perçue comme une partenaire incontournable, ce qui est un atout, et non pas un excès de centralisation sur la capitale.

Carte 26. Le système urbain « de Rennes »



Carte 27. Le système urbain de Brest



Source : Audition de Nadine Cattan, le 26 juin 2012

Dans le système urbain « de Brest », (la même remarque peut être faite à propos de cette dénomination que pour celui de Rennes), 9 aires urbaines sont en proximité, ce qui représente 570 000 habitants. Brest et Quimper sont les deux seules villes de plus de 100 000 habitants et 7 villes petites et moyennes de Landivisiau (100 000) à Morlaix (37 000). Les **deux liens les plus structurants sont entre Brest et Quimper et entre Brest et Morlaix** et ils sont caractérisés par l'importance relative des liens économiques couplés aux déplacements domicile-travail. Les liens sont importants avec Concarneau et Roscoff (relations scientifiques respectivement marines et agronomique, pathologie végétale).

Les liens de transversalité (en vert) relient Brest au reste de la Bretagne : Brest et Quimper sont en relation avec Rennes, Lorient Vannes. Ces liens de transversalité relient aussi Brest au Sud-Est français : Lyon, Nice, Marseille, Toulon où ce sont les migrations résidentielles et de loisirs qui dominent.

Les liens à Paris (en jaune) se font à partir de trois pôles : Brest, Quimper et Morlaix. Les autres aires urbaines ont moins de trois liens avec Paris. Brest se distingue de Rennes par un arrimage à Paris plus polarisé. Cela témoigne d'un couplage de la distance à Paris avec la taille des villes.

Le couplage entre liens résidentiels et de loisirs est important entre les deux systèmes de Rennes et de Brest. Les deux systèmes ont les liens scientifiques qui apparaissent plus forts qu'en Rhône-Alpes.

Cette réflexion sur les systèmes urbains en Bretagne montre bien la complexité d'une **dynamique territoriale régionale qui est nécessairement multiscalaire et multifactorielle combinant les effets de dynamiques locales et d'interdépendances**. Une question se pose alors : comment gérer la gouvernance dans des systèmes aussi inter-pénétrés alors qu'un élu gère un territoire fermé et n'a pas de prise sur la population qui vient de l'extérieur sur son territoire. L'élu est « le représentant de la nuit », c'est-à-dire des citoyens électeurs qui dorment sur place. Une grande partie de la réponse se trouve dans l'ouverture aux autres, c'est-à-dire dans les coopérations et les partenariats.

Questionnement : Quelle gouvernance peut prendre en compte ces relations multiscalaires dans des secteurs aussi divers qui ne relèvent pas du même niveau de gestion publique ?

3.3. Les trois autres « systèmes urbains locaux » de la Bretagne

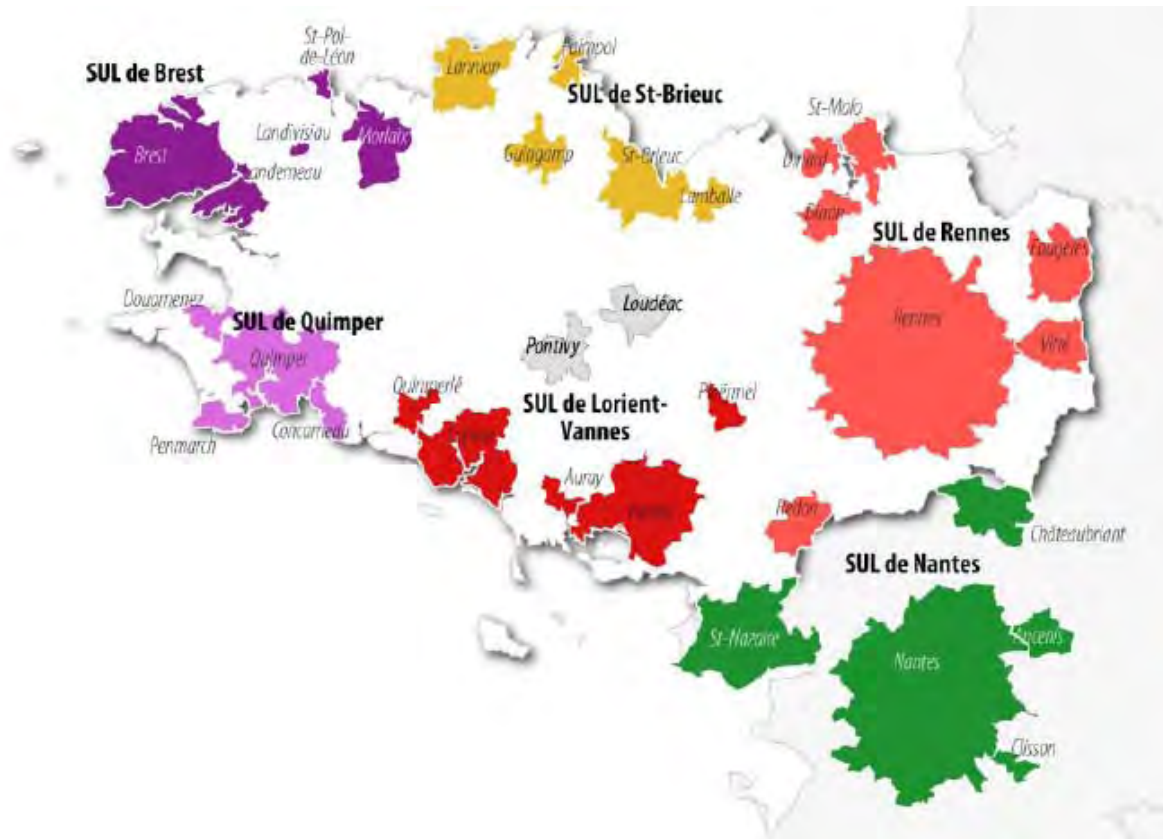
Dans le cadre du diagnostic territorial que chaque Etat membre doit réaliser en préalable à l'élaboration des programmes opérationnels pour la période 2014-2020, la DATAR a centralisé les diagnostics régionaux et fait réaliser des analyses complémentaires par des laboratoires de recherche. Ainsi, le laboratoire Géographie-Cités a travaillé sur l'ensemble des aires urbaines de Bretagne selon la même approche méthodologique que dans le cadre des travaux pour « Territoires 2040 » (présenté juste précédemment).

Prenant en compte les mêmes catégories de liens, les relations forment des « systèmes urbains locaux » (SUL) qui se caractérisent par les interdépendances qu'une ou plusieurs aires urbaines tissent avec leur voisinage.

D'après ces analyses, la Bretagne dispose ainsi de 5 systèmes urbains locaux animés par 4 aires urbaines qui exercent une fonction de têtes de réseau (Brest, Quimper, Rennes et Saint-Brieuc) et un bi-pôle d'aires urbaines que sont Vannes et Lorient. Les systèmes urbains de Brest et de Rennes ayant été analysés dans le paragraphe précédent, nous regardons ici les trois autres (Saint-Brieuc, Quimper et Lorient-Vannes).

Enfin, deux aires urbaines sont dans une situation particulière. Il s'agit de Pontivy et Loudéac qui fonctionnent presque exclusivement en binôme mais dont l'intensité des relations préférentielles avec les autres aires urbaines présentes en Bretagne ne leur permette pas d'être rattachées à un des systèmes urbains locaux identifiés, dans le cadre de la méthodologie mobilisée.

Carte 28. Les systèmes urbains locaux du grand Ouest



Source : DATAR, juillet 2012

Pour évaluer l'impact de la métropolisation sur chaque système urbain local, est calculé « le nombre de capacités à la métropolisation qui sont supérieures à la moyenne nationale ». Ainsi pour chaque ville, un nombre compris entre 0 et 4, témoignant de l'importance de « l'impact de la métropolisation. »

3.3.1. Le système urbain local de Saint-Brieuc

L'aire urbaine de Saint-Brieuc entretient localement des relations d'interdépendances avec les aires urbaines de Lannion, Guingamp, Paimpol et Lamballe. Elles forment le « système urbain local de Saint-Brieuc » qui regroupait 245 009 habitants en 2006.

La typologie des relations préférentielles constatées entre Saint-Brieuc, Guingamp et Lamballe montre une prédominance des liens de nature économique (entre les sièges et leurs établissements), celle constatée entre Saint-Brieuc et Paimpol présente une prédominance résidentielle et celle constatée entre Saint-Brieuc et Lannion montre une prédominance des partenariats scientifiques.

Les aires urbaines de Saint-Brieuc, Lannion et Guingamp sont impactées par le processus de métropolisation selon les capacités suivantes (cf. Carte 33), appréciées par rapport à une moyenne nationale.

Carte 29. Les liens au sein du système urbain local de Saint-Brieuc

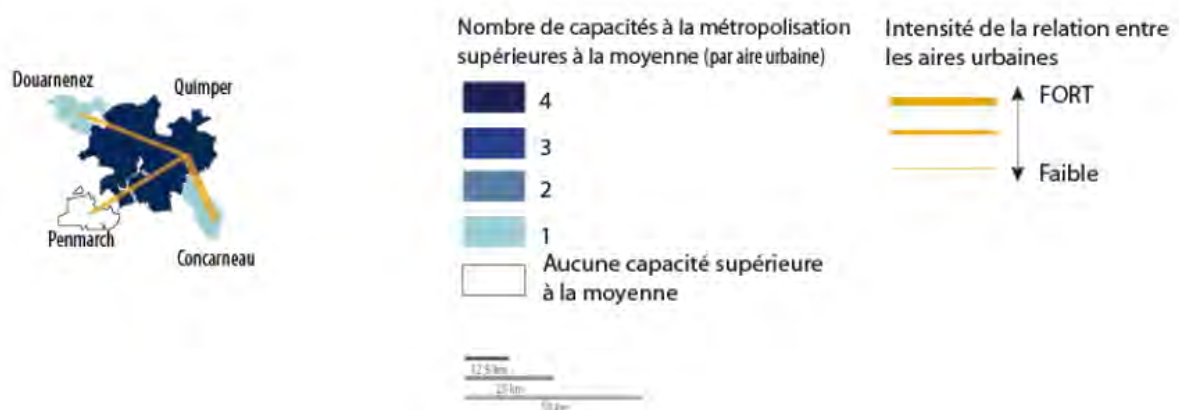


3.3.2. Le système urbain local de Quimper

L’aire urbaine de Quimper entretient localement des relations d’interdépendances avec les aires urbaines de Douarnenez, Penmarch et Concarneau. Elles forment un système urbain local qui regroupait 197 535 habitants en 2006.

La typologie des relations préférentielles constatées entre Quimper et ces trois aires urbaines montre une prédominance des liens économiques (entre les sièges et leurs établissements). L’aire urbaine de Quimper est la plus impactée par le processus de métropolisation selon les capacités suivantes.

Carte 30. Les liens au sein du système urbain local de Quimper



3.3.3. Le système urbain local de Lorient-Vannes

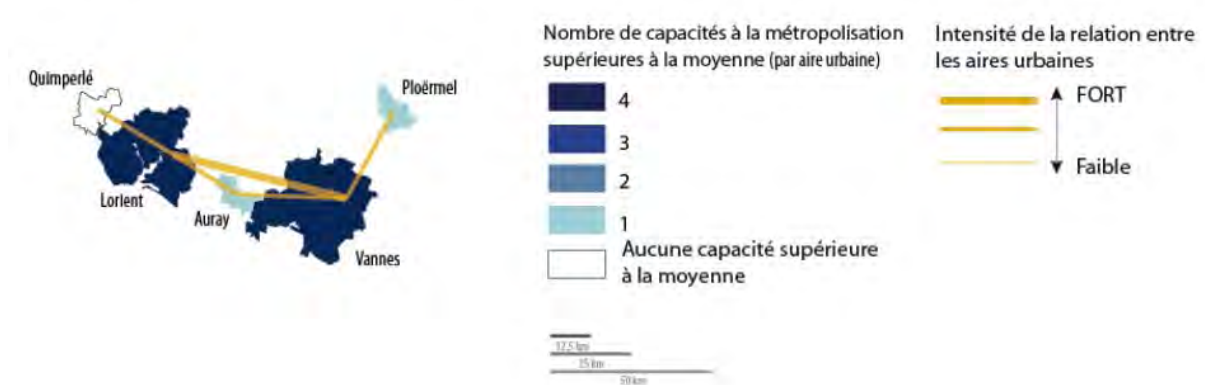
Les aires urbaines de Vannes et de Lorient entretiennent localement des relations d’interdépendances avec les aires urbaines d’Auray, de Quimperlé et de Ploërmel. Elles forment un système urbain local qui regroupait 376 689 habitants en 2006.

Ce système urbain local est interdépartemental car il inclut l'aire urbaine de Quimperlé (Finistère).

La typologie des relations préférentielles constatées entre Lorient-Vannes, Auray, Quimperlé et Ploërmel montre une prédominance économique.

Les aires urbaines de Lorient et de Vannes sont les aires urbaines les plus impactées par le processus de métropolisation selon les capacités suivantes, appréciées par rapport à une moyenne nationale.

Carte 31. Les liens au sein du système urbain local de Lorient-Vannes



Source : DATAR, juillet 2012

4. Interdépendance entre villes et régions

Les dynamiques territoriales sont imbriquées. Peut-on pour autant caractériser les relations entre villes et régions d'interdépendantes ? Pour l'Observatoire des territoires, les dynamiques des petites et moyennes villes sont liées aux dynamiques régionales. Ces cartes montrent que les villes petites et moyennes⁴⁶ qui sont en croissance démographique sont dans des régions au profil identique. « *Les trajectoires des villes moyennes comme des petites villes semblent ainsi davantage liées aux évolutions des grands ensembles territoriaux dans lesquels elles s'insèrent, celles de l'Ouest bénéficiant de l'attractivité résidentielle de cette région.* »⁴⁷ Ce lien est uniquement basé sur un critère démographique et les facteurs explicatifs de ces liens ne sont pas précisément analysés.

Ces cartes montrent aussi, qu'à l'échelle de la France, il existe un déclin urbain qui concerne surtout les petites villes dans une diagonale allant des Ardennes à la région Midi-Pyrénées, « la diagonale des faibles densités »⁴⁸ En Bretagne, cela concerne surtout Saint-Pol de Léon.

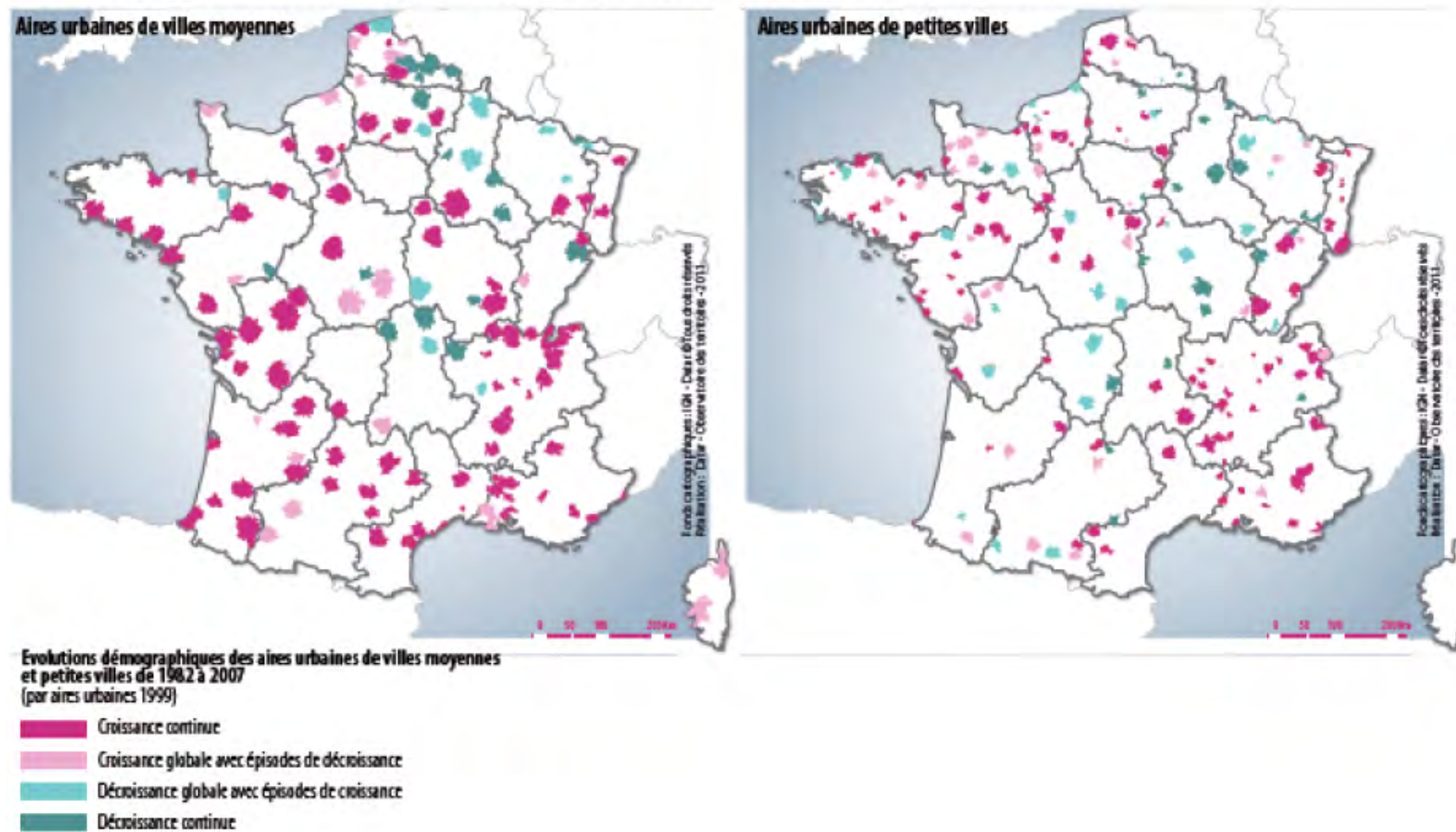
⁴⁶ Pour cette étude les « villes moyennes » sont des aires urbaines moyennes dont les villes centres comprennent entre 20 000 et 100 000 habitants.

⁴⁷ Rapport de l'Observatoire des territoires 2011, p158.

⁴⁸ Idem.

Carte 32. Des évolutions liées entre villes petites et moyennes d’une part et leur région d’autre part

Carte 1 ► Evolution démographique des villes moyennes et des petites villes (1982-2007)



Source : Insee, RP 1982 à 2007

Source : Audition d’Hélène Kerouanton, le 26 juin 2012

Selon Guy Baudelle, l'entraînement des grandes villes par rapport à leur région n'est pas une évidence. « *La métropolisation dynamise la région, mais inégalement. En Europe, l'effet de la dynamique des grandes métropoles sur le territoire régional, en positif ou en négatif, n'apparaît pas nettement.* »⁴⁹

En revanche, quand la région est très urbaine, ou quand la taille de la ville et celle de la région sont proches, ce que l'on nomme « *city region* » (que l'on peut traduire par région métropolitaine), la métropolisation a un effet sur la croissance du voisinage par effet de débordement sur les villes voisines. Aucune ville de France n'est concernée par ce phénomène à l'exception de la région parisienne.

Le projet de recherche FOCl mené dans le cadre de l'Observatoire en réseau de l'aménagement du territoire européen (ORATE) a cherché à montrer l'interdépendance entre capitale régionale et région (la Bretagne ne fait pas partie de l'échantillon). Un indicateur synthétique a été construit à partir de données démographiques, économiques et relatives au marché du travail. Les résultats cartographiés ne font pas apparaître de corrélation systématique, mais des situations variées : des progressions ville et région semblables, des régions qui progressent plus que la capitale régionale ou encore des régions qui se développent moins que leur capitale. Sur l'échantillon retenu, les régions qui n'ont pas évolué de façon similaire à leur capitale régionale sont les plus nombreuses.

Les nombreux concepts et objets spatiaux définis en ce début de chapitre sont nécessaires à la compréhension des dynamiques territoriales. Ils permettent de se donner les bases nécessaires pour aborder l'analyse des différentes dynamiques. Ils montrent aussi que ces découpages ne pourront jamais correspondre aux territoires vécus, tant ces derniers relèvent de pratiques, de modes de vie et de représentations propres à chaque individu.

L'analyse des nombreux flux entre territoires a montré que l'interdépendance des territoires se manifestait de diverses façons. Il en résulte des configurations polycentriques où un des pôles peut parfois concentrer davantage que les autres. Notamment en ce qui concerne les migrations alternantes : en Bretagne, elles sont polarisées par les agglomérations. L'étendue de l'aire urbaine de Rennes témoigne de cette importante polarisation. Autour de Brest, elles sont moins uniformes. D'autres systèmes locaux se distinguent en Bretagne Sud, Cornouailles et Baie d'Armor.

Ensuite, à l'échelle du grand l'Ouest, les principales migrations résidentielles ont lieu entre les capitales régionales, puis Rennes polarise ces migrations en Bretagne.

⁴⁹ Audition de M. Guy Baudelle, professeur de géographie-aménagement, le 15 mai 2012.

D’autres liens, entre résidences principales et secondaires, témoignent, sans surprise, d’une littoralisation mais aussi d’une progression dans le Centre-Bretagne.

Par ailleurs, les polarisations vers Rennes les plus importantes sont celles des flux de voyageurs (reflétant l’organisation des infrastructures), des flux de capitaux et de certains flux de matières.

Enfin, d’autres relations sont plus polycentriques : les échanges d’informations de pratiques, les liens culturels, les liens universitaires (entre les villes universitaires, les antennes et à l’international), les liens tissés par les projets labellisés des pôles de compétitivité (où les liens entre Rennes et Brest sont prépondérants par rapport à ceux entre Nantes et Rennes).

Constituant une sorte de synthèse de ces liens, les deux systèmes urbains de proximité de Brest et de Rennes partagent la Bretagne en termes de migrations alternantes, voyageurs, liens inter-entreprises, coopérations scientifiques. Cela participe à nuancer le fonctionnement en réseau des villes de Bretagne.

Enfin l’interdépendance (en termes de croissance démographique, comme de richesse produite) entre une capitale nationale et son pays ou entre une capitale régionale et sa région nécessite des recherches approfondies pour être démontrée.

A travers les définitions et les exemples de liens tissés entre les territoires, il est facile de constater l’impossibilité de définir un espace précisément délimité qui serait nommé le territoire. Quels que soient les éléments statistiques, le ou les territoires sont des espaces dynamiques de vie et de résidence qui multiplient les interactions en proximité et de plus longue portée. La dynamique d’un territoire dépendra bien entendu de ce qu’il est, de ses atouts et de sa gouvernance mais son intensité sera aussi guidée par les interrelations créées ou subies.

Dans les deux chapitres suivants qui traiteront des facteurs déterminant de ces dynamiques, facteurs démographiques ou économiques, les interrelations prenant part au développement territorial.

Chapitre 2

Les évolutions sociétales qui influencent les dynamiques territoriales

1. Une démographie dynamique	71
1.1. La Bretagne attractive	71
1.1.1. Une attractivité générale	71
1.1.2. Une attractivité auprès des jeunes	72
1.1.3. Une attractivité auprès des moins jeunes...	72
1.1.4. Une très faible population étrangère	73
1.2. Des disparités territoriales	74
1.2.1. La croissance démographique bénéficie aux petites communes, y compris rurales	74
1.2.2. Une croissance différente entre le Nord-Ouest et le Sud-Est de la région	77
1.2.3. L'évolution intergénérationnelle préoccupe tous les territoires	79
1.2.4. Certains territoires fragilisés sur le plan démographique	83
1.3. Analyse en rétrospective : croissance démographique et artificialisation des sols	84
1.3.1. La Bretagne s'est artificialisée plus rapidement que la France	85
1.3.2. Une pression croissante sur les espaces naturels	87
1.3.3. Une pression croissante sur les espaces agricoles	88
1.4. Analyse en prospective : évolutions démographiques contrastées	89
1.4.1. La France en Europe	90
1.4.2. La Bretagne en France	90
1.4.3. Les pays en Bretagne	91
2. Des modes de vie en mutation	96
2.1. Une mobilité croissante	96
2.1.1. Des possibilités de mobilité accrues	96
2.1.2. Des populations néanmoins inégales face à la mobilité	97
2.2. L'utilisation des TIC au quotidien	98
2.2.1. La dématérialisation se généralise	98
2.2.2. La montée en puissance de l'Internet	98
2.2.3. L'évolution des TIC dans les pratiques	99
2.3. De l'accélération au mouvement « slow »	100
3. La périurbanisation : une dynamique territoriale conséquente de cette démographie et de ces modes de vie	102
3.1. Les « contours » de la périurbanisation	102
3.1.1. La périurbanisation : un processus de dimension spatiale et sociale	102
3.1.2. Les facteurs déterminants de l'étalement urbain	106
3.1.3. Les conséquences de la périurbanisation	106
3.1.4. Les territoires de la périurbanisation	107
3.2. L'étalement urbain progresse	110
3.2.1. Une progression visible à l'échelle nationale	110
3.2.2. Une progression vers les campagnes bretonnes	111
3.3. La dépendance à l'automobile ne diminue pas	113
3.3.1. Ni en France...	113
3.3.2. ...Ni en Bretagne où les transports en commun sont pourtant plus utilisés	115
3.3.3. Les Bretons âgés de plus en plus (auto)mobiles	116
3.4. Les principaux conflits d'usage sont exacerbés dans le périurbain	117
3.5. Des signaux faibles d'inversion de la tendance : le retour vers les centres	118
4. Les disparités dans l'accès aux logements	119
4.1. Une concentration de plus en plus périurbaine et littorale	120
4.1.1. L'évolution du parc des logements	120
4.1.2. Un marché du logement tendu sur le littoral	120
4.1.3. Une baisse des constructions neuves	121
4.2. Des territoires plus fragiles face à l'accès aux logements	122
5. L'accès aux services dans les bassins de vie	123
5.1. La notion de bassin de vie	124
5.2. Les territoires inégaux face à l'accès à certains services	125
5.2.1. Des disparités face à l'équipement des territoires dans les autres gammes de service	128
5.2.2. La fracture spatiale numérique	130
5.2.3. L'accessibilité physique des territoires	132
5.2.4. L'accès aux équipements d'éducation et de formation	132
5.2.5. L'accès aux services de santé	135
5.2.6. La répartition de l'offre culturelle	139
5.2.7. La réorganisation de l'administration	139
5.3. De nombreux bassins de vie autonomes	141

Le présent chapitre complète l'analyse des dynamiques territoriales en se consacrant particulièrement aux évolutions de la société parmi lesquelles les dynamiques démographiques tiennent une place déterminante (les tendances, les prévisions, les scénarios d'évolution pour la Bretagne) (titre 1). La Bretagne est une région attractive et dotée d'un dynamisme démographique important (due au solde naturel, mais surtout au solde migratoire) qui constitue un atout, lequel est toutefois tempéré par des préoccupations intergénérationnelles. L'évolution des modes de vie déterminent aussi les dynamiques territoriales, en particulier la mobilité (titre 2). Ces évolutions ont généré une périurbanisation qui pose de nombreuses questions d'aménagement (titre 3).

1. Une démographie dynamique

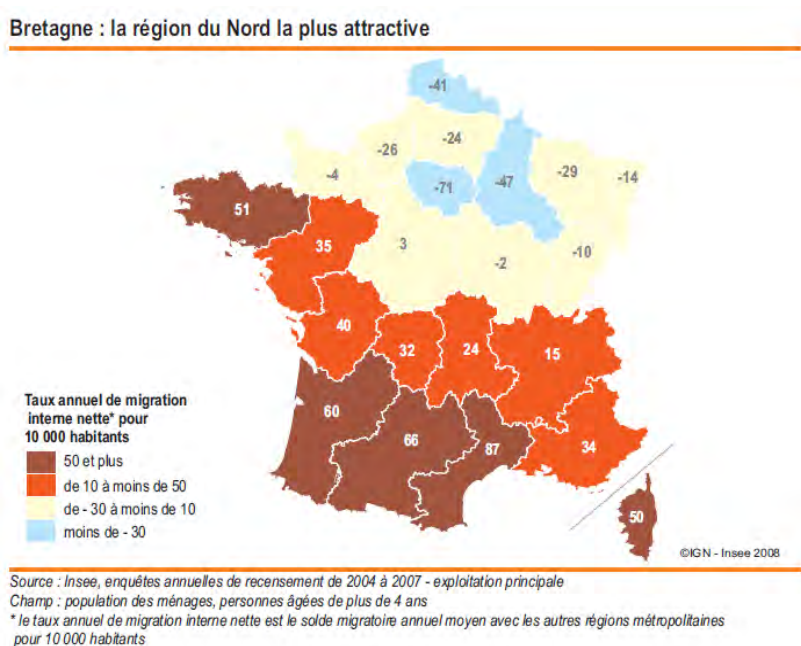
1.1. La Bretagne attractive

La dynamique de la démographie en Bretagne est une expression de son attractivité. Toutefois, au delà des chiffres, il est important d'avoir quelques unes des clefs qui expliquent cette attractivité.

1.1.1. Une attractivité générale

Il convient de mettre en évidence non seulement les volumes globaux mais aussi les caractéristiques sociologiques de ces migrations.

Carte 33. Une France du Sud-Ouest attractive



Source : INSEE, 2008

La carte des taux de migration interne (c'est-à-dire au bénéfice de la croissance régionale de la population) montre l'attractivité de la Bretagne par rapport aux autres régions ; elle présente ici un profil proche d'une région méridionale (exceptée Provence Alpes Côte d'Azur). Autre indicateur de son attractivité : 77% des personnes nées en Bretagne habitent toujours la région en 2009, ce qui est un taux plus élevé que la moyenne nationale. Les personnes nées en Bretagne ont donc une propension plus forte à vivre dans leur région natale.

1.1.2. Une attractivité auprès des jeunes

Les arrivées et les départs des jeunes sont très importants, mais leur solde varie en fonction des tranches d'âges. Ainsi on constate un déficit migratoire pour la tranche 20–29 ans. Du seul fait des migrations, la Bretagne perdrait 2 600 jeunes de 20 à 29 ans par an, mais à l'inverse gagnerait 4 600 jeunes de moins de 20 ans⁵⁰. La majeure partie de ces jeunes de 20 à 29 ans quittent la Bretagne pour exercer une activité professionnelle, et dans une moindre mesure, pour prolonger leurs études. Si les 20-29 ans présentent un solde déficitaire sur le plan de la mobilité démographique, en revanche à l'horizon 2040, 7 300 personnes de 30 à 49 ans viendraient chaque année s'installer en Bretagne avec une réelle tendance au « retour au pays » (souvent avec l'arrivée du premier enfant), majoritairement pour les jeunes ménages en provenance d'Île-de-France. Le cadre de vie en Bretagne est donc perçu comme agréable et attractif pour les jeunes ménages qui cherchent à s'installer.

A l'intérieur de la Bretagne, les grandes aires urbaines attirent les populations jeunes. Les arrivants âgés de 20 à 29 ans préfèrent s'installer dans les villes centres. Autour de rennais par exemple, 60% de ces jeunes s'installent dans la ville-centre ; seulement 14% s'installent en proche périphérie. Cela peut s'expliquer par le nombre d'étudiants. En revanche, 26% s'installent dans l'espace périurbain plus éloigné (le fait de jeunes ménages). Dans les espaces ruraux, on observe que les nouveaux arrivants, quel que soit leur âge, s'installent dans des pôles d'emploi, comme Pontivy et Ploërmel. On constate donc d'une manière générale que **le fait urbain a un effet polarisant en termes d'attractivité démographique**, particulièrement fort chez les 20-29 ans, et que cette **polarisation se manifeste à différentes échelles**.

1.1.3. Une attractivité auprès des moins jeunes...

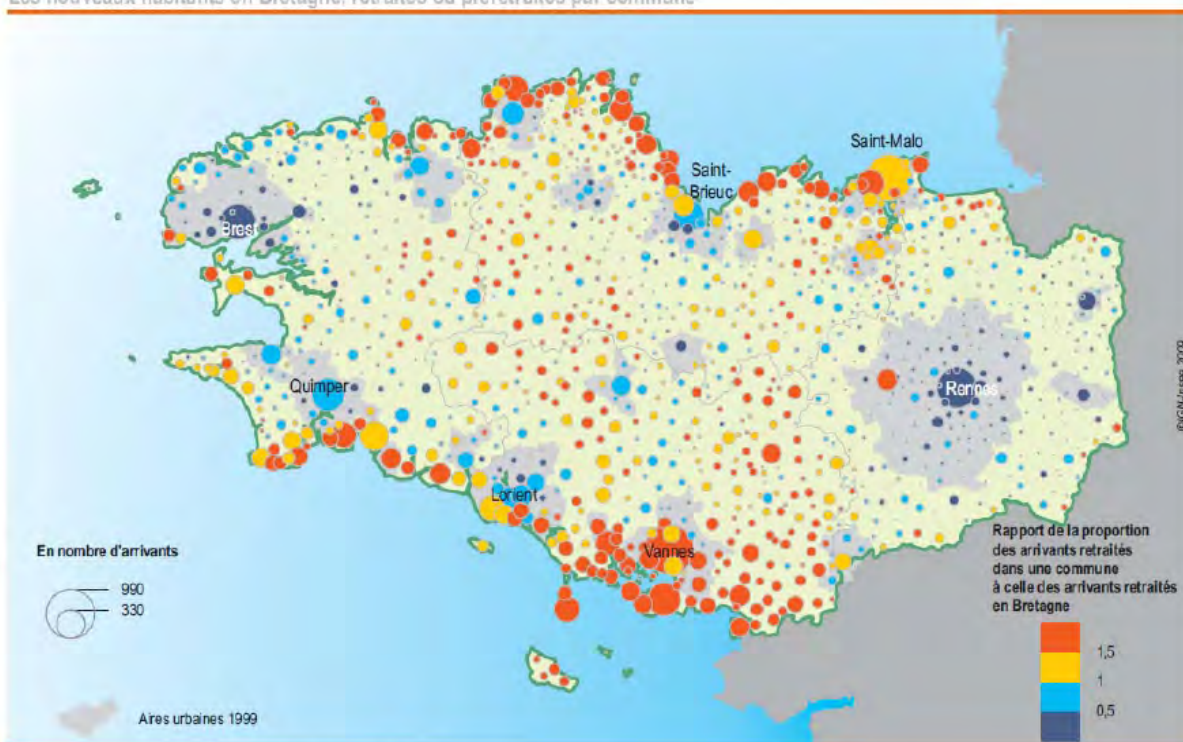
Pour les tranches d'âge se situant au-delà de 55 ans, la région accueille de nombreux arrivants d'autres régions françaises, notamment de l'Île-de-France. Les départs sont nettement moins nombreux, ce qui contribue au phénomène de vieillissement de la population.

⁵⁰ INSEE, Octant Analyse, « La Bretagne : une région de plus en plus attractive », n°115, janvier 2009.

Carte 34. Les communes littorales bretonnes attractives pour les retraités

Les retraités attirés par le littoral

Les nouveaux habitants en Bretagne, retraités ou préretraités par commune



Source : Insee, recensement de la population 2006, exploitation principale

Lecture : à Vannes, la proportion des arrivants retraités par rapport aux sédentaires est plus forte que sur l'ensemble de la Bretagne (2,73 % contre 1,57 %). Le rapport de ces proportions est égal à 1,74.

Source : INSEE, 2010

Au 1er janvier 2007, 33 000 personnes âgées de 60 ans et plus résidaient dans la région depuis moins de cinq ans. **Pour 40 % d'entre elles, il s'agit d'un retour dans leur région de naissance** ou celle de leur conjoint.

On voit ici un certain rôle joué par l'attachement à la région, attachement lié le plus souvent à des liens familiaux et culturels, mais pas toujours : pour 60% des 60 ans et plus, l'attractivité ne provient pas de ces liens.

1.1.4. Une très faible population étrangère

D'après le dernier recensement général de la population de 2009, la Bretagne compte 1,6 % d'immigrés, ce pourcentage étant légèrement plus élevé dans les villes (2,7% à Rennes). Toutefois la présence de résidents d'origine étrangère, européens ou autres, en milieu rural est en sensible augmentation depuis 1970.

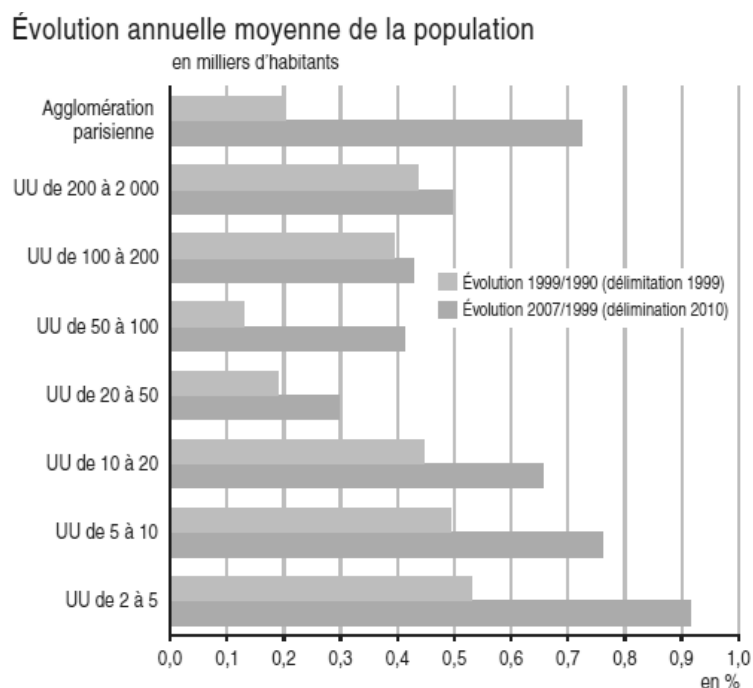
1.2. Des disparités territoriales

Au delà des chiffres globaux, la réalité montre d'assez grandes disparités à la fois temporelles et spatiales. De plus, selon les analyses présentées, les résultats peuvent être fort différents en fonction de l'espace de référence choisi. Les paragraphes qui vont suivre présenteront quelques aspects de ces disparités.

1.2.1. La croissance démographique bénéficie aux petites communes, y compris rurales

Au cours des années 1990, la croissance démographique était équivalente dans les très grandes unités urbaines (de 200 000 à 2 millions d'habitants) et dans les unités urbaines de 10 000 à 20 000 habitants et déjà un peu plus forte dans les petites unités urbaines (2000 à 10 000 habitants). Mais lors de la dernière décennie, la croissance démographique s'est fortement accentuée dans les unités urbaines « les plus petites » (2000 à 5000 habitants), mais aussi dans les « petites » (5000 à 10 000 et 10 000 à 20 000 habitants).

Figure 3. Les petites unités urbaines de plus en plus dynamiques



Source : Insee, recensements 1990, 1999 et 2007.

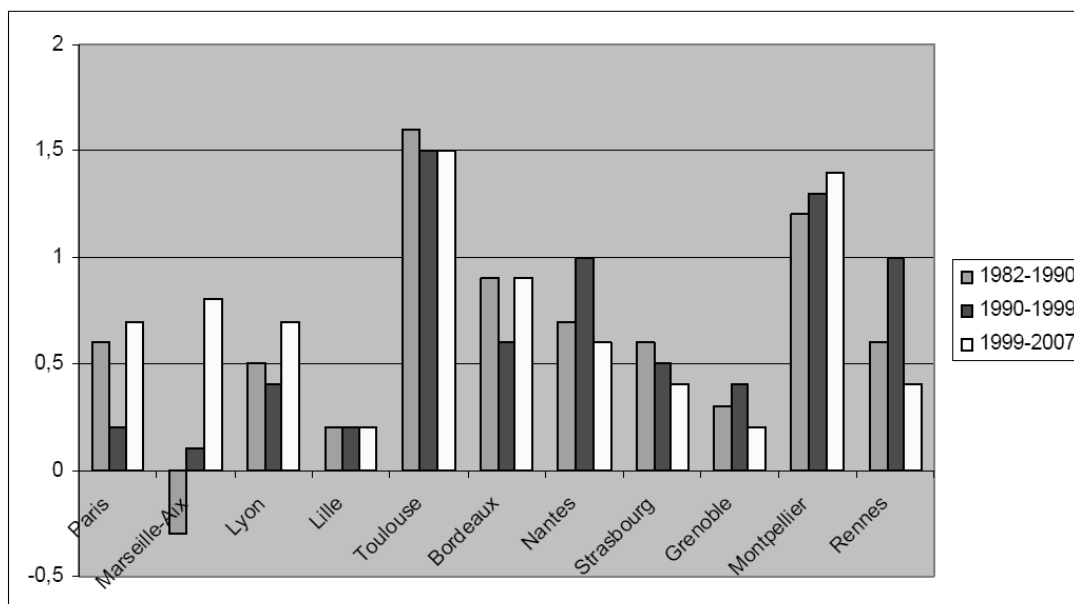
Source : INSEE Première, août 2011

Le graphique des taux de croissance annuelle des aires urbaines de Paris et des principales villes de France entre 1982 et 2007 montre que la plupart des grandes villes progressent de moins en moins vite au fil des trente dernières années.

Les évolutions de Nantes et de Rennes sont proches avec un rythme de croissance annuelle égal à 1% sur la décennie 1990, puis une croissance un peu plus importante à

Nantes par rapport à Rennes dans les années 2000.

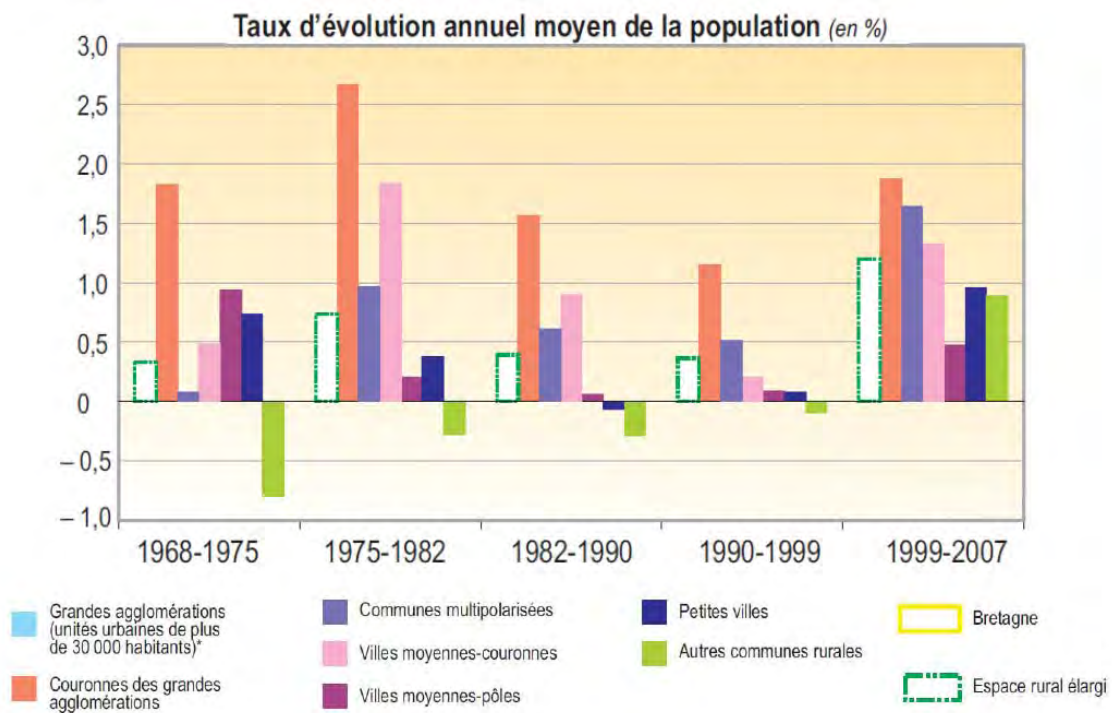
Figure 4. Des capitales régionales en plus faible croissance démographique



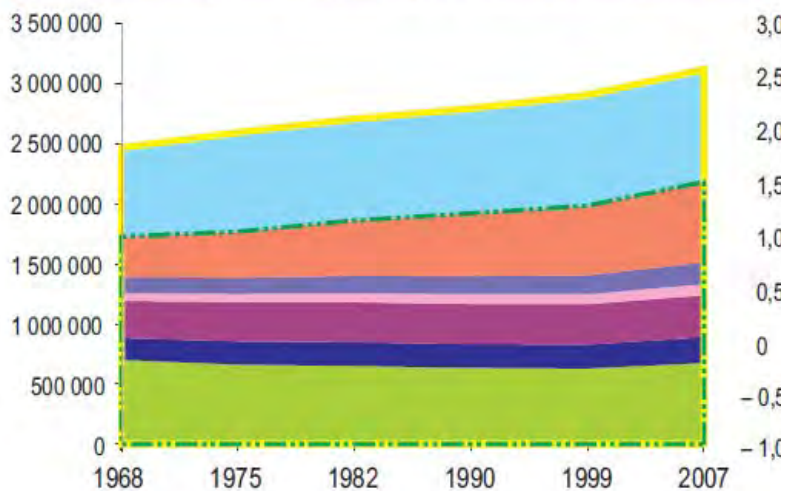
Source : Guy Baudelle, audition du 15 mai 2012.

Le graphique permettant de comparer la croissance démographique annuelle entre 1968 et 2007 pour différents types d'espaces (agglomération, couronnes, villes moyennes, communes dont communes rurales et le « rural élargi ») fait apparaître que les communes rurales progressaient très peu jusqu'en 1999, notamment les communes qualifiées d'« autres communes rurales » qui étaient en déclin démographique. La tendance est nettement inversée entre 1999 et 2007 où l'ensemble de ces espaces a progressé, et les espaces ruraux particulièrement.

Figure 5. La croissance démographique rurale depuis la fin des années 1990



En 40 ans, l'espace rural breton a gagné plus de 450 000 habitants
Évolution de la population des espaces territoriaux (en nombre d'habitants)



Source : Guy Baudelle, audition du 15 mai 2012

Pour ce qui concerne la Bretagne, l'attractivité rurale est générale : « *Les espaces ruraux attirent aujourd'hui des jeunes retraités, et des ménages à revenu modeste dont une grande part est constituée de jeunes couples avec enfants à la recherche d'un cadre de vie de qualité et d'un foncier moins onéreux. L'installation de ces jeunes ménages induit que le solde naturel des campagnes redevient progressivement positif, après 25 ans de stagnation.* »⁵¹

1.2.2. Une croissance différente entre le Nord-Ouest et le Sud-Est de la région

Au XIX^{ème} siècle, les territoires de l'Ouest de la région étaient plus peuplés, puis il y a eu une bascule vers un croissant Est-Sud-Ouest avec un axe Vannes-Nantes très fort. Comme le résume le géographe Jean Ollivro : « *L'Est s'oppose à l'Ouest : la basse Bretagne compte 450 000 habitants de moins et cette population part vers l'Est. Cette opposition se renforce à partir du moment où la dynamique terrienne supplante la dynamique maritime. En 1850, Brest était plus peuplée que Rennes.* »⁵² Notons toutefois que l'opposition entre l'Est et l'Ouest est moindre que l'opposition entre le Nord et le Sud.

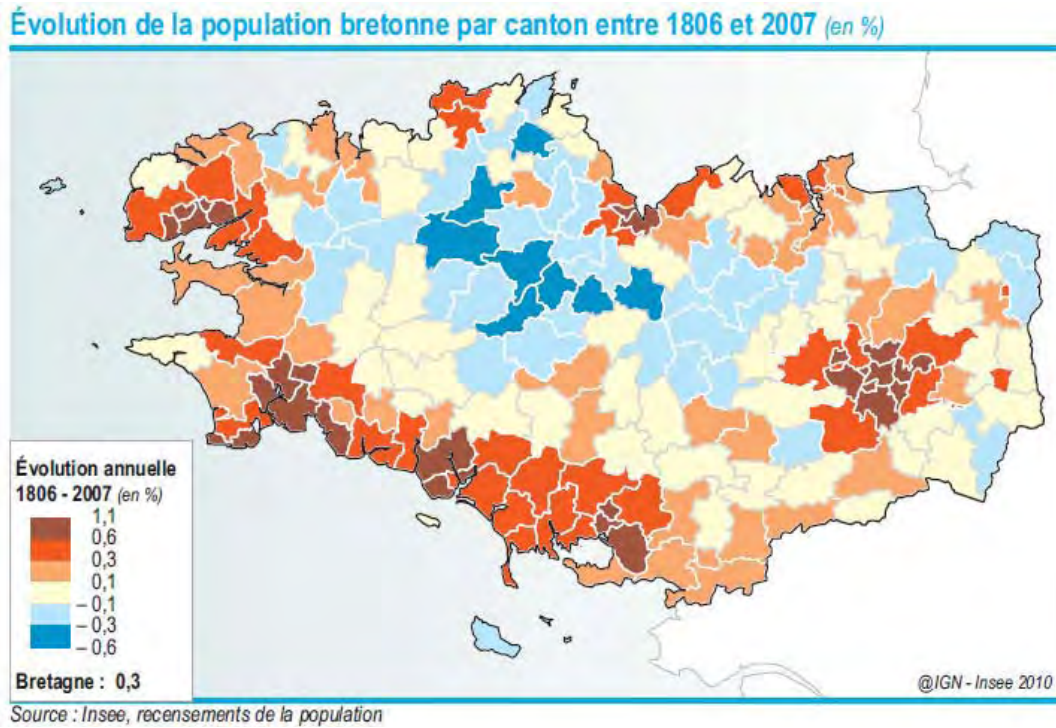
L'évolution de la population sur le temps long, entre 1806 et 2007, fait apparaître des cantons dont la variation de population est de -0,6 à +1,1% par an, avec une moyenne de +0,3%. Les cantons les plus dynamiques sont les villes suivantes et leur périphérie : Rennes, Saint-Brieuc, Brest, Concarneau, Lorient et Vannes. Le phénomène de déplacement de populations et d'activités de l'intérieur vers le littoral est observé sur l'ensemble du littoral national.

La carte de l'évolution de la population communale entre 1999 et 2006 confirme que les grandes communes – les villes centres – sont en très faible croissance (entre 0 et 0,6%). Elles peuvent même être en diminution comme à Brest et Saint-Malo, avec des communes périphériques en forte croissance. La ligne Saint-Malo-Vannes constitue la limite entre les deux zones aux dynamiques démographiques globalement opposées avec un Nord-Ouest où les communes en déclin démographique ne sont pas rares et un Sud-Est – se prolongeant vers la Loire Atlantique – nettement plus dynamique. Des communes très éloignées des villes centre connaissent une croissance annuelle particulièrement forte (jusqu'à 3,3%). On distingue également la dynamique de peuplement le long de la voie rapide entre Rennes et Saint-Malo, y compris dans des communes qualifiées de rurales.

⁵¹ Conseil régional de Bretagne, « Diagnostic des mutations territoriales », document réalisé par Sylvain Le Berre, stagiaire au SCOPS/DIRAM, août 2011.

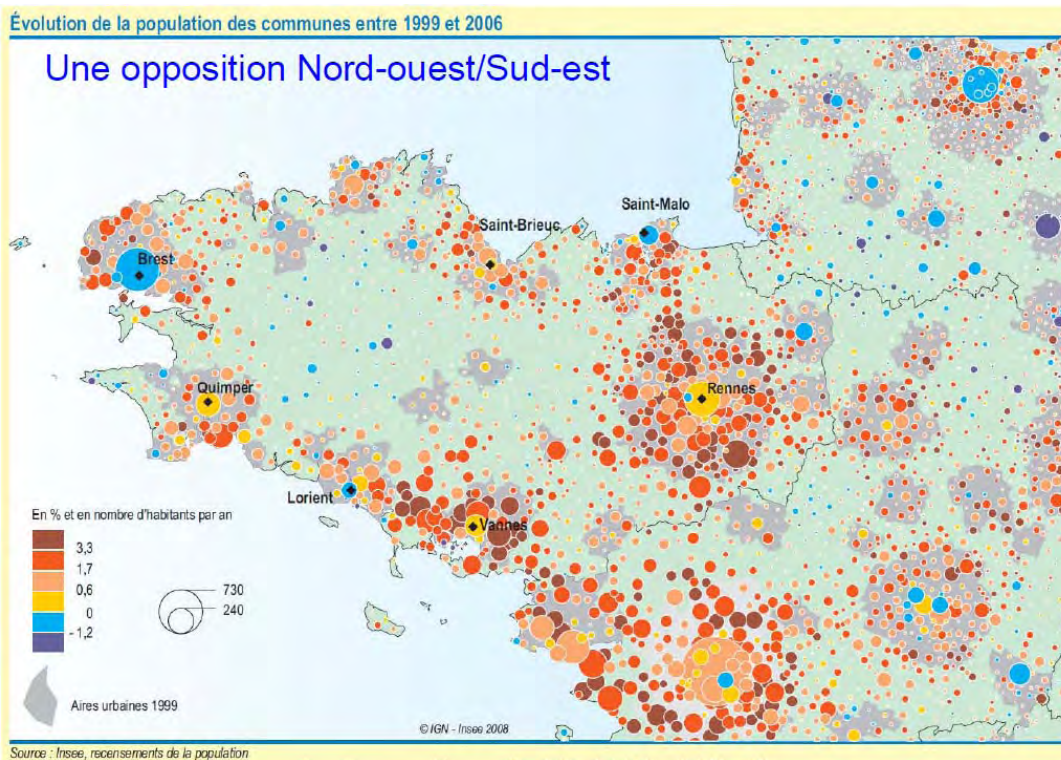
⁵² Audition de Jean Ollivro, professeur de géographie-Aménagement de l'université de Rennes 2-Haute Bretagne devant la commission le 11 décembre 2012.

Carte 35. Deux siècles de dynamisme démographique littoral



Source : Audition de Lauranne Bailly le 15 mai 2012

Carte 36. Une croissance favorable aux communes en périphérie des grandes villes, mais pas aux grandes villes



Source : Audition de Guy Baudelle le 15 mai 2012

Dans un scénario prospective à l'horizon 2030 (mais d'autres sont possibles), on peut imaginer une hausse du nombre potentiel d'actifs sur le croissant Auray-Vannes-Redon-Vallons de vilaine-Rennes-Brocéliande-Vitré alors que pour Brest, la Cornouaille, Lorient, le Centre-Ouest-Bretagne, ce nombre serait en forte baisse. Le « croissant jaune » où l'évolution du nombre d'actifs serait en hausse pourrait laisser croire que tout l'Ouest serait en perte d'actifs, alors que Brest serait très dynamique. Il s'agit d'une **projection hypothétique sans valeur prédictive construite pour faire réagir** (projection de la tendance à 2030 sans rupture), elle contient aussi un biais introduit par le non respect d'une règle de sémiologie graphique : trois classes (correspondant à trois teintes) représentent des baisses et une seule représente une hausse. Une carte respectant l'équilibre entre le nombre de classes positives par rapport aux négatives, mais aussi l'équivalence de l'amplitude de chaque classe aurait donné une tout autre représentation...

1.2.3. L'évolution intergénérationnelle préoccupe tous les territoires

En 2008, 750 000 personnes avaient plus de 60 ans en Bretagne, ce qui représentait 24% de la population (21 % en 1990)⁵³. Au niveau national, 17,5% de la population a plus de 65 ans en 2012⁵⁴. Ce sont les personnes nées pendant le baby-boom qui atteignent depuis la moitié des années 2000 l'âge de la retraite. On compte désormais 1,02 Breton de moins de 20 ans pour 1 Breton de 60 ans et plus, contre 1,35 en 1990.

L'évolution passée est marquée par un changement à la fin des années 1960, avec un indice de jeunesse⁵⁵ qui était important dans une majorité de territoires (plus de deux fois plus de jeunes que de personnes âgées dans plus de la moitié des cantons). En 2007, la situation est très différente puisque cette proportion qui se maintient uniquement dans l'aire urbaine de Rennes. Les littoraux nord et sud ainsi que le centre Bretagne ont plus de « soixantaines » que de moins de 20 ans.

Les projections de population indiquent une augmentation du vieillissement de la population. En 2040, 33% de la population pourrait avoir plus de 60 ans⁵⁶. La pyramide des âges envisagée pour 2040 ressemble davantage à une « montgolfière » avec un nombre important de 60-80 ans, sans mentionner l'augmentation du nombre de centenaires qui n'est pas ici représenté.

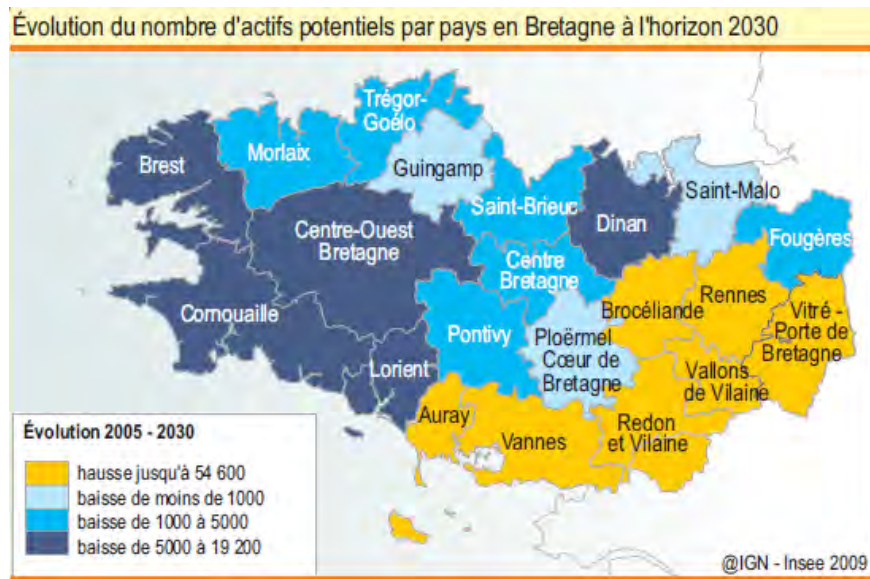
⁵³ INSEE, Octant Analyse, « La Bretagne au défi du vieillissement démographique », n°5, septembre 2010.

⁵⁴ Le Monde Dossiers et Documents, « Démographie, les grands bouleversements », février 2013

⁵⁵ L'indice de jeunesse est calculé en divisant le nombre de personnes de moins de 20 ans par le nombre de personnes de plus de 60 ans. Plus il est faible, plus le vieillissement de la population est important.

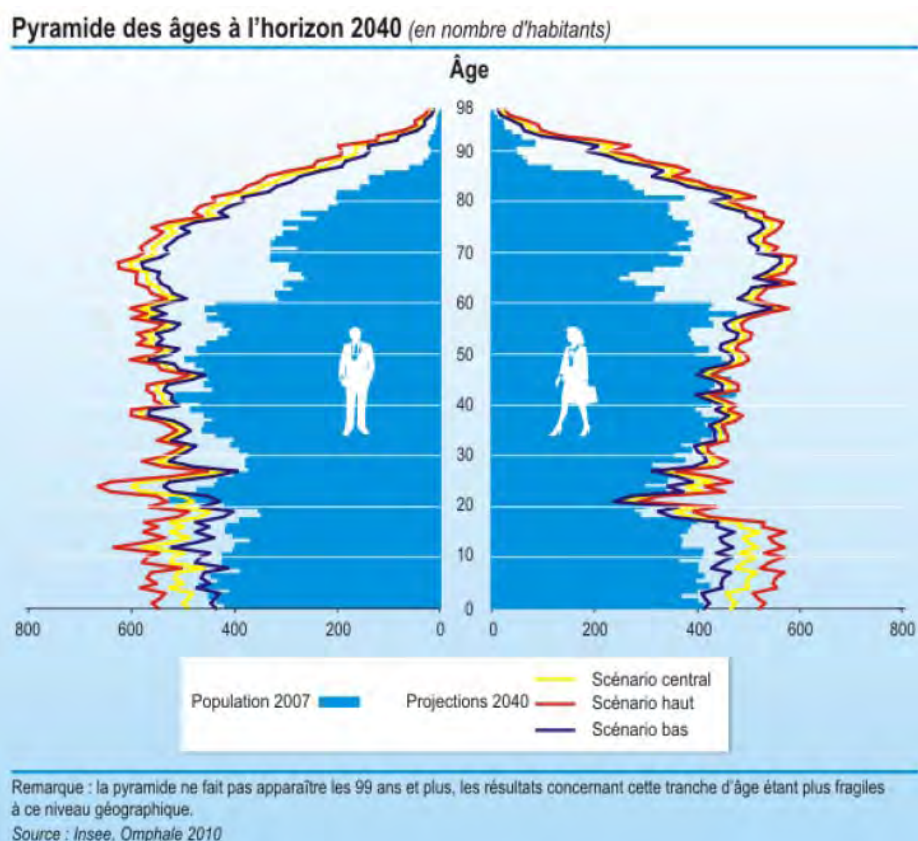
⁵⁶ INSEE.

Carte 37. Une projection à l'horizon 2030 qui fait apparaître un croissant Sud-Est actif



Source : Audition de Lauranne Bailly le 15 mai 2012

Figure 6. La « montgolfière des âges » à l'horizon 2040

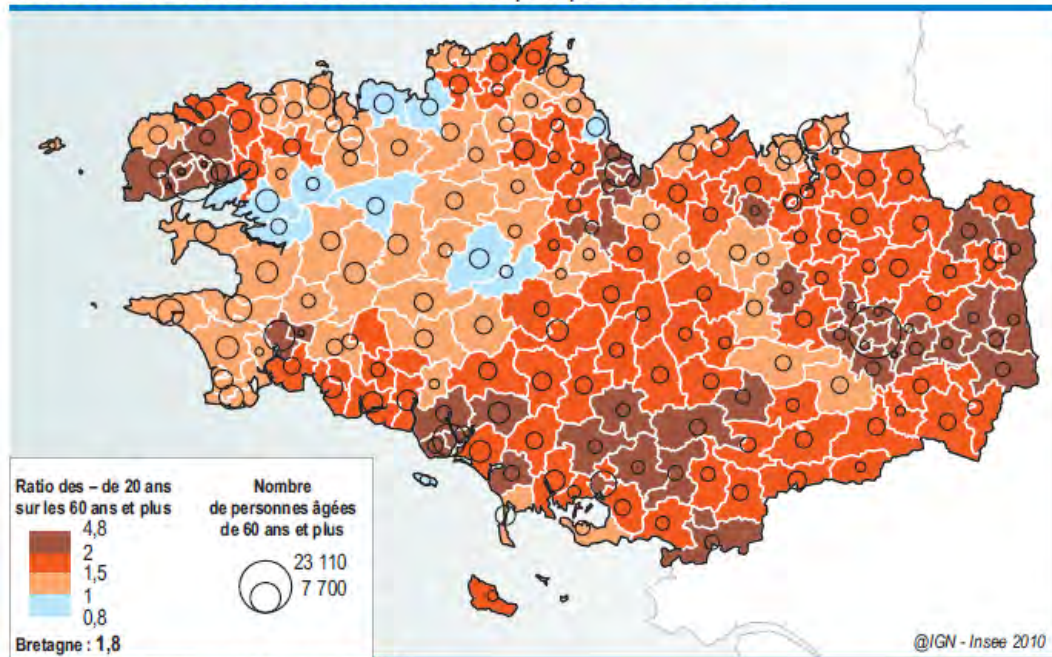


Source : INSEE, 2010

Carte 38. Inversion de l'indice de jeunesse à la fin des années 1960 en Bretagne

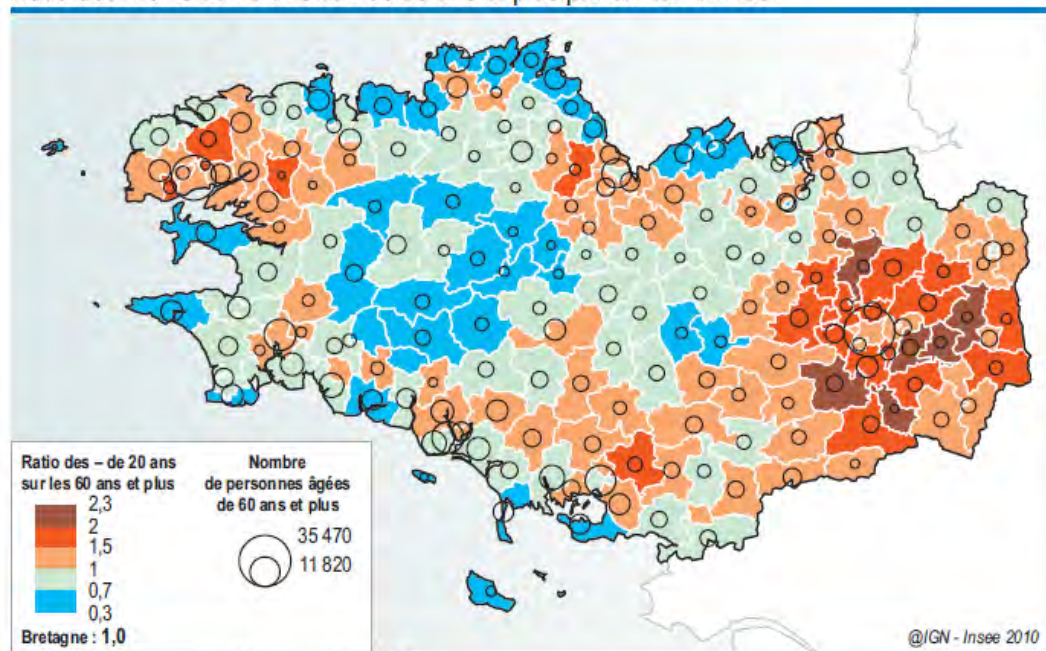
La géographie du vieillissement s'est transformée depuis 1968

Ratio des moins de 20 ans sur les 60 ans et plus par canton en 1968



Source : Insee, recensement de la population 1968

Ratio des moins de 20 ans sur les 60 ans et plus par canton en 2007



Source : Insee, recensement de la population 2007

Source : INSEE, 2010

Le vieillissement ne se manifeste aujourd'hui et ne se manifestera pas demain de façon équivalente selon les territoires. En termes de proportion dans la population totale, neuf pays pourraient dépasser les 30% de 65 ans et plus (pays d'Auray et de Dinan en tête, avec plus de 35%). Ce sont essentiellement des pays littoraux, mais pas uniquement ; celui du Centre-Ouest Bretagne pourrait en compter 33%⁵⁷. Plus précisément, le record d'augmentation de la part des 65 ans et plus pour 100 jeunes concernerait deux pays littoraux méridionaux (Lorient et Auray) et un littoral septentrional (Dinan) plus fortement que les autres pays littoraux, puis le centre Bretagne. Les pays d'Ille-et-Vilaine seraient globalement les moins concernés (sauf Saint-Malo à 32% et Redon à 29%).

A une échelle encore plus fine, l'augmentation de la part des plus de 65 ans n'est pas homogène : elle a lieu dans les espaces urbains même si la dynamique démographique demeure jeune. Depuis 1999, cette augmentation a été de 14% alors que dans les espaces ruraux, la progression était de 4%. *« Depuis les années 1980, la croissance démographique s'accélère dans les banlieues et les espaces situés en périphérie plus lointaine. Ce phénomène a concerné des jeunes familles dont les adultes sont les quinquagénaires d'aujourd'hui et seront les seniors de demain. Le phénomène de vieillissement des espaces urbains devrait donc se poursuivre, d'autant plus que les personnes âgées de 65 ans et plus connaissent une faible mobilité résidentielle. (...) En 2007, seuls 20% des 55-64 ans avaient déménagé au cours des cinq années précédentes. (...) La mobilité résidentielle décroît avec l'âge : 60% entre 30 et 39 ans et 13% au delà de 65 ans. »*⁵⁸ La faiblesse de la mobilité résidentielle aboutit à une occupation de grands logements par une ou deux personnes. Les ménages de 75 ans et plus occupent 72% de logements dont la construction date d'avant 1975 et dont 65% comportent plus de 4 pièces principales. La question de l'adaptation des logements aux personnes âgées⁵⁹ est donc posée.

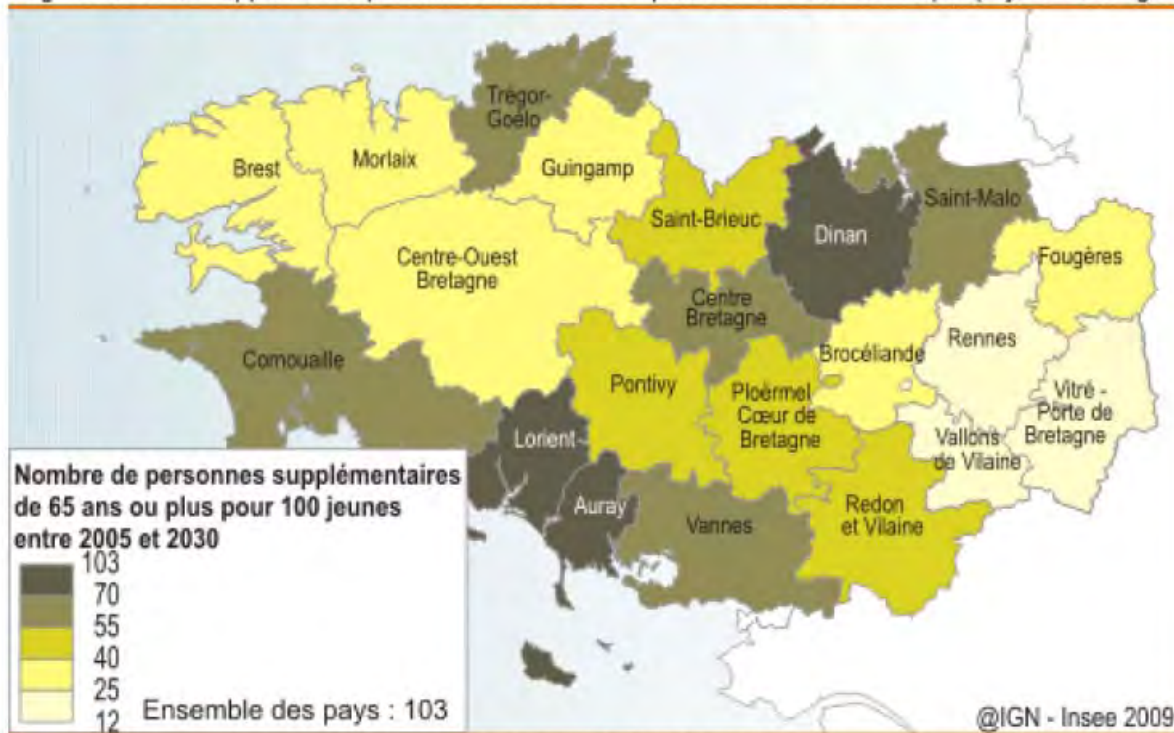
⁵⁷ D'après les travaux du Conseil de développement du pays de Vannes sur le vieillissement à l'horizon 2030.

⁵⁸ INSEE, Octant Analyse, « La Bretagne au défi du vieillissement démographique », n°5, septembre 2010.

⁵⁹ Pour une approche plus complète de ce sujet, il conviendra de se reporter à l'étude du CESER « Bien vieillir en Bretagne », octobre 2007.

Carte 39. Les projections d'augmentation du ratio plus de 65 ans / moins de 20 ans

A l'horizon 2030, c'est dans les Pays du littoral que le vieillissement sera le plus marqué
 Augmentation du rapport entre personnes de 65 ans ou plus et moins de 20 ans par pays en Bretagne



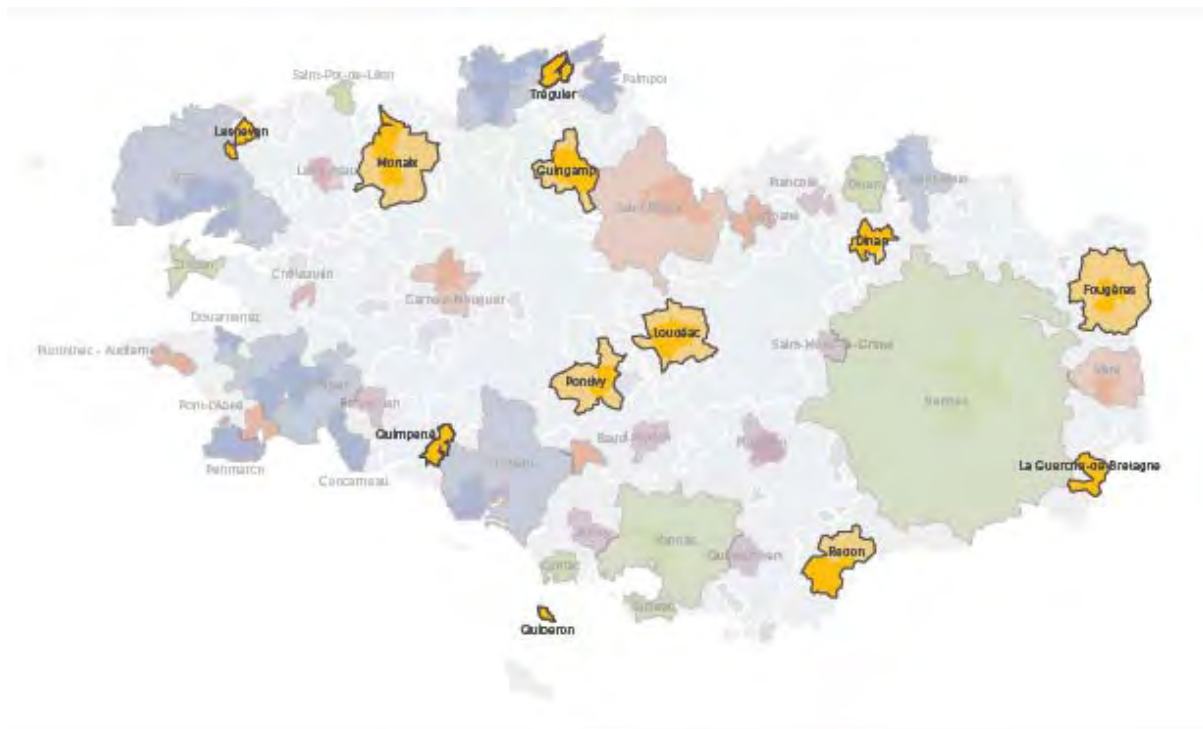
Source : Insee, enquêtes annuelles de recensement - projections de population

Source : INSEE, 2009.

1.2.4. Certains territoires fragilisés sur le plan démographique

Une étude menée par les cinq agences d'urbanisme et de développement de Bretagne porte sur les « Les trajectoires de développement des aires urbaines bretonnes durant la décennie 2000 ». Elle prend en compte des critères démographiques, d'emploi, d'attractivité touristique ou résidentielle, mais aussi des indicateurs de métropolisation (à travers les emplois dans les fonctions métropolitaines). Si nous regardons uniquement les résultats obtenus concernant les critères démographiques, des territoires ont été identifiés comme plus fragiles. Il s'agit des aires urbaines du groupe C (en jaune) qui ont un faible dynamisme démographique corrélé à une moindre attractivité touristique et résidentielle : Lesneven, Morlaix, Tréguier, Guingamp, Dinan, Fougères, La Guerche de Bretagne, Redon, Loudéac, Pontivy, Quiberon et Quimperlé.

Carte 40. Les territoires fragiles du point de vue démographique



Source : 5 Agences, novembre 2012

Les indicateurs démographiques de ces aires urbaines indiquent des évolutions moins favorables que l'ensemble de la Bretagne (de -0,5% à Quiberon à +7,5% à Redon) avec un vieillissement accentué. La faible croissance de ces aires urbaines repose souvent sur le solde migratoire. Bien que les aires de Lesneven, Fougères, Loudéac et Morlaix attirent des jeunes, l'indice de jeunesse diminue plus fortement en Bretagne qu'ailleurs.

Conséquence de la croissance démographique, l'artificialisation des sols se poursuit, à un rythme et dans des proportions préoccupantes.

1.3. Analyse en rétrospective : croissance démographique et artificialisation des sols

L'urbanisation est à distinguer de l'artificialisation. Si la première est la « *concentration des populations et des activités dans des agglomérations de caractère urbain* »⁶⁰ qui se traduit sur le plan spatial par une augmentation de la surface urbanisée, la seconde est la transformation d'espaces naturels ou agricoles en espaces bâtis ou dépendants des espaces bâtis⁶¹.

⁶⁰ LEVY J., LUSSAULT M., (dir), 2003, *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, Belin, p961. Nous étudions plus loin la périurbanisation qui est une forme d'urbanisation (fin du chapitre 2).

⁶¹ D'après le ministère de l'agriculture.

Citons quelques surfaces artificielles : l'habitat et les espaces verts associés, les infrastructures de transport et les parkings, les équipements sportifs, de loisirs, ou d'autres activités (industries, commerces, entrepôts, services, etc.). Les surfaces artificialisées incluent donc également les espaces artificialisés non bâtis (espaces verts urbains, terrains sportifs et de loisirs etc.) et peuvent se situer hors des aires urbaines, à la périphérie de villes de moindre importance, à proximité des dessertes du réseau d'infrastructures, ou encore en pleine campagne (phénomène d'urbanisme diffus).

Les taux qui mesurent ces phénomènes liés ne sont donc pas de même nature, l'un est « social », l'autre « spatial ». Le taux d'urbanisation est alors la part de la population qui habite un espace défini comme urbain. Le taux d'artificialisation est la proportion des surfaces artificialisées par rapport à la surface totale d'une zone donnée. Il est exprimé en pourcentage.

1.3.1. La Bretagne s'est artificialisée plus rapidement que la France

L'espace est sollicité par de multiples usages et par la croissance démographique. L'artificialisation des sols est inévitable lorsque la population croît. En revanche, le rythme de cette artificialisation pose problème en ce qu'il est supérieur à l'accroissement de la population. La superficie des villes européennes a augmenté de 78 % depuis 1955, alors que dans le même temps la population augmentait de 33 %⁶².

En France, le taux d'artificialisation est proche de 9% par an et a connu une progression (7% en 1993, 8% en 2003, 8,9% en 2012). En Bretagne, les surfaces artificialisées ont doublé en 20 ans et le rythme annuel de consommation d'espace au niveau régional est deux fois supérieur à celui de la croissance démographique. De plus, en Bretagne, l'habitat est très consommateur d'espace avec une moyenne de 1100 m² de foncier par habitant contre 800 m² en moyenne nationale. C'est dans les plus petites communes que les modes d'habiter sont les plus consommateurs d'espace.

Tableau 2. Les petites communes consomment d'avantage de foncier pour l'habitat

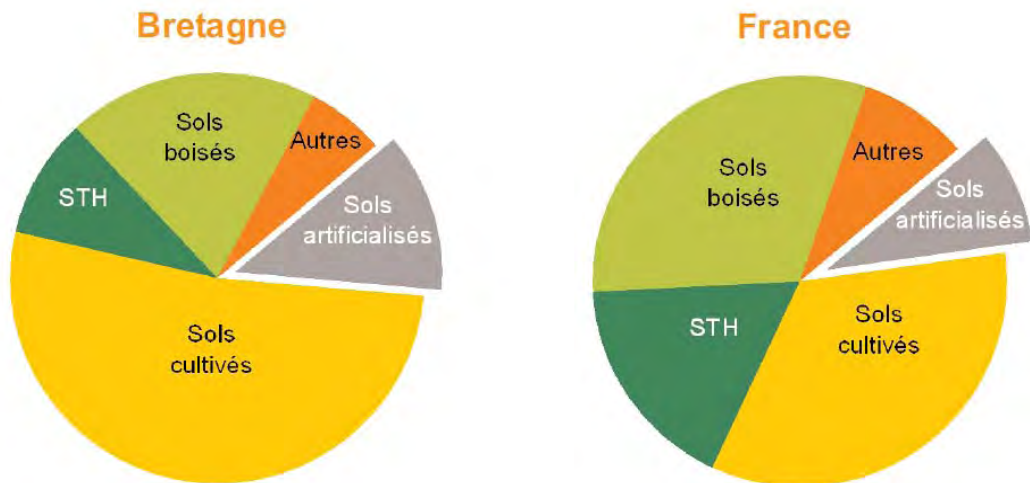
Tailles de commune (habitants)	Ha consommés par l'habitat	Logements produits	Nbre de logements		Part du foncier consommé	Part des logements produits
			par an	par ha		
moins de 2 000	15 591	89 772	5	5,8	37 %	22 %
2 000 à 5 000	14 262	114 859	22	8,1	34 %	28 %
5 000 à 10 000	7 430	89 866	59	12,1	18 %	22 %
10 000 à 50 000	3 206	54 844	105	17,1	8 %	13 %
+ de 50 000	1 949	66 184	662	34,0	5 %	16 %

Source SITADEL – 1987-2007 – Traitement Agences BZH

Source : Bruno Jullien, 2013

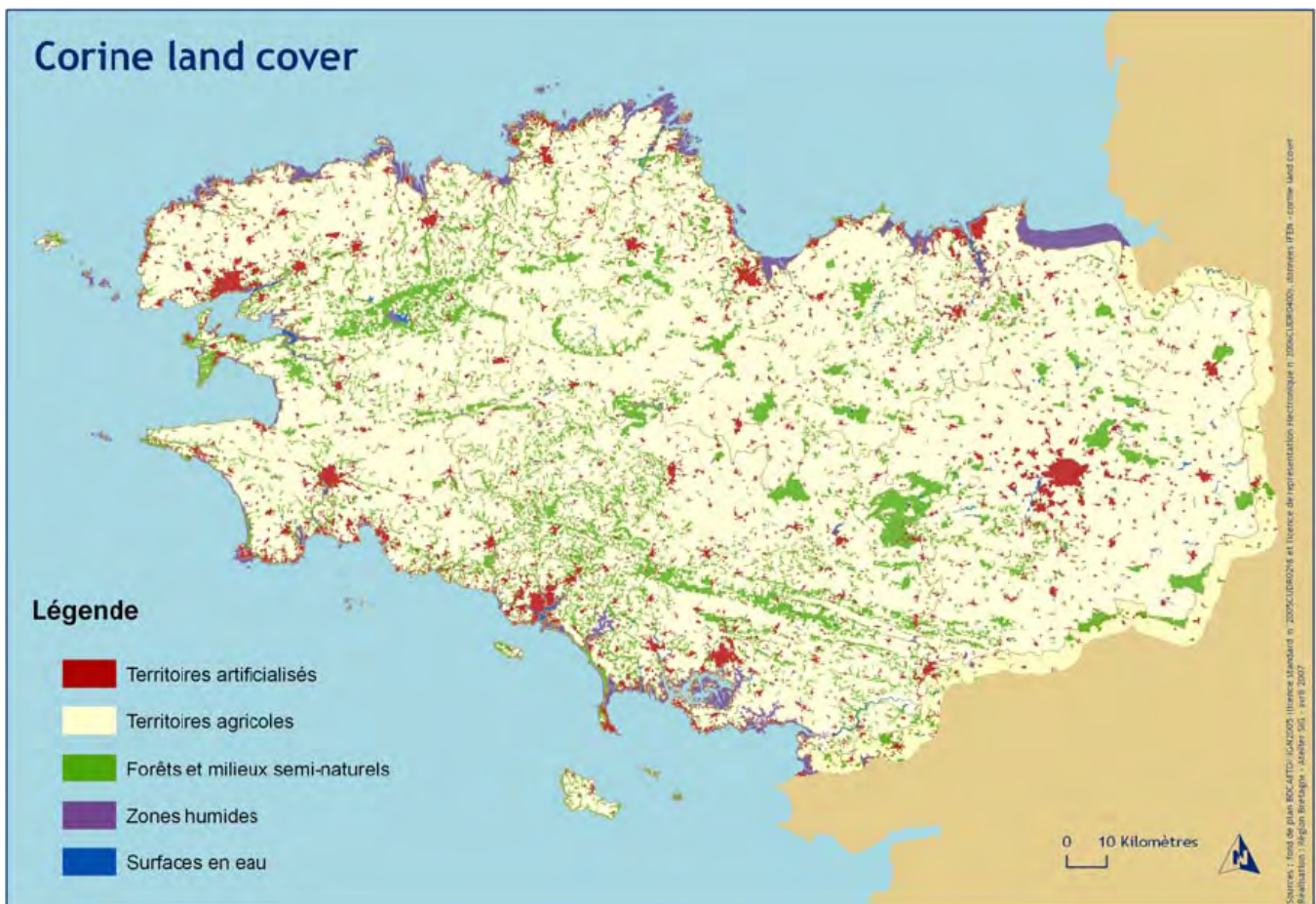
⁶² Lise Bourdeau-Lepage, Économie des villes contemporaines, Economica 2009.

Figure 7. Les sols de Bretagne plus artificialisés qu'en moyenne nationale



Source : Agreste, DRAAF Bretagne, Teruti-Lucas, 2010

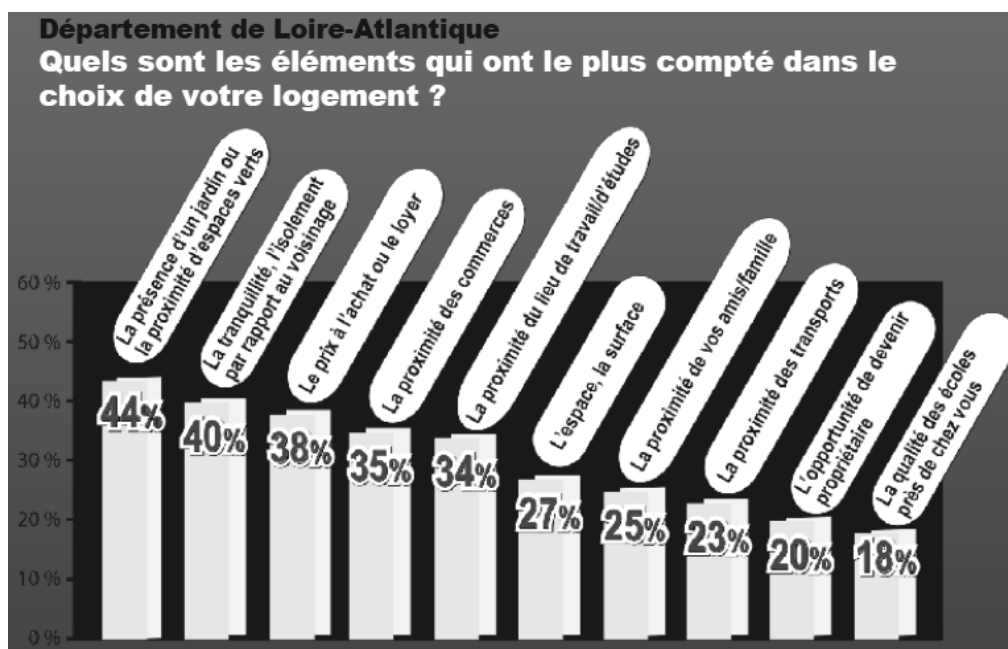
Carte 41. L'utilisation des sols de Bretagne



Source : Conseil régional, 2007

Les critères de choix qui prévalent lors de la recherche d'un logement par les ménages expliquent en partie ce phénomène. Ainsi, une enquête menée en 2010 par l'agence d'urbanisme de Nantes (AURAN) sur les modes de vie dans le département de la Loire-Atlantique⁶³ a montré que les résidents recherchaient en premier lieu un jardin ou des espaces verts, de l'isolement par rapport au voisinage (ce qui sous-entend dans la plupart des esprits un éloignement).

Figure 8. Des choix de logement consommateurs d'espace



Source : Intervention de Bruno Jullien, le 13 avril 2013

Les sols cultivés occupent encore la plus grande partie de l'espace régional (comme le montre clairement la carte de l'occupation des sols d'après Corine Land Cover), en proportion plus importante qu'au niveau national. Viennent ensuite les forêts, en proportion plus faible qu'au niveau national. Les surfaces artificialisées (habitat, infrastructures, activités économiques) sont plus importantes en Bretagne qu'en moyenne nationale.

1.3.2. Une pression croissante sur les espaces naturels

L'artificialisation touche aussi les milieux naturels. La diminution des espaces naturels est notoire ; elle se manifeste par exemple par la perte de la moitié des zones humides en un siècle, ou encore, sur un temps plus court, la perte de 3 500 hectares de landes dans les Monts d'Arrée en 25 ans, Le linéaire de bocage se réduit également, à un rythme plus faible que durant le remembrement (40 000 km de haies ont été détruits entre 1950 et 1990 en Bretagne⁶⁴).

⁶³ Ces éléments ont été présentés par Bruno Jullien, urbaniste, « Consommation d'espace par l'urbanisme en Bretagne, état des lieux et perspectives », réunion organisée par Eau et Rivières de Bretagne, le 13 avril 2013 à Pleumeur Bodou (22).

⁶⁴ Eau et Rivières de Bretagne, document pédagogique « Le bocage », non daté.

Entre 1996 et 2008, les haies et talus ont reculé de près de 12 %, soit en moyenne de 1 % par an. Le linéaire bocager breton serait aujourd'hui de l'ordre de 182 530 km⁶⁵. Ce type de paysage rural autrefois répandu dans toute la région, est aujourd'hui plus fréquent à l'ouest d'une ligne Saint-Brieuc/Lorient.

Le bocage fait l'objet d'une reconstitution, notamment à travers le dispositif « Breizh bocage »⁶⁶. Par exemple, en 2007, 248 kilomètres de haies ont été replantés.

Tableau 3. Le bocage en cours de reconstitution

Reconstitution du bocage						
Haies, talus et bosquets implantés avec des concours publics						
Année 2007	Côtes-d'Armor	Finistère	Ille-et-Vilaine	Morbihan	Bretagne	Bretagne 2006
Haies (km)	88	15	129	16	248	540
Talus (km)	64	20	7	6	97	97
Bosquets (ha)	36	30	52	7	125	162

Source : AGRESTE - DRAAF Bretagne - Service régional de l'environnement, des territoires, de l'eau et de la forêt

Source : DRAAF Bretagne, 2007

Questionnement : Comment accueillir ces nouvelles population en préservant le patrimoine naturel des territoires ?

1.3.3. Une pression croissante sur les espaces agricoles

A l'échelle planétaire, selon le CIRAD, « ce qui va manquer n'est pas le pétrole, mais la terre, car pour ne pas utiliser de pétrole, on utilise des agro-carburants qui proviennent en partie des cultures, donc on manquera de terre. »⁶⁷

L'accélération de la consommation de terres agricoles est observée : en 30 ans (1970-2000), la surface agricole utile⁶⁸ (SAU) de la Bretagne est passée de 542 000 ha à 450 000 ha (perte de 27% de la surface). Globalement, cela représente la disparition d'environ 60 000 hectares par an.

Cette consommation foncière est plus forte sur le littoral (68 000 ha en moins soit une diminution de 40% des terres agricoles)⁶⁹. Bien que peu nombreux, des territoires gagnent néanmoins de la SAU : ils sont clairsemés sur le littoral et sur le rétro-littoral

⁶⁵ DRAAF Bretagne, enquête 2008.

⁶⁶ Les cartes présentant la répartition des aides européennes dans le cadre de ce dispositif sur la période 2007-2013 figurent dans le chapitre 5).

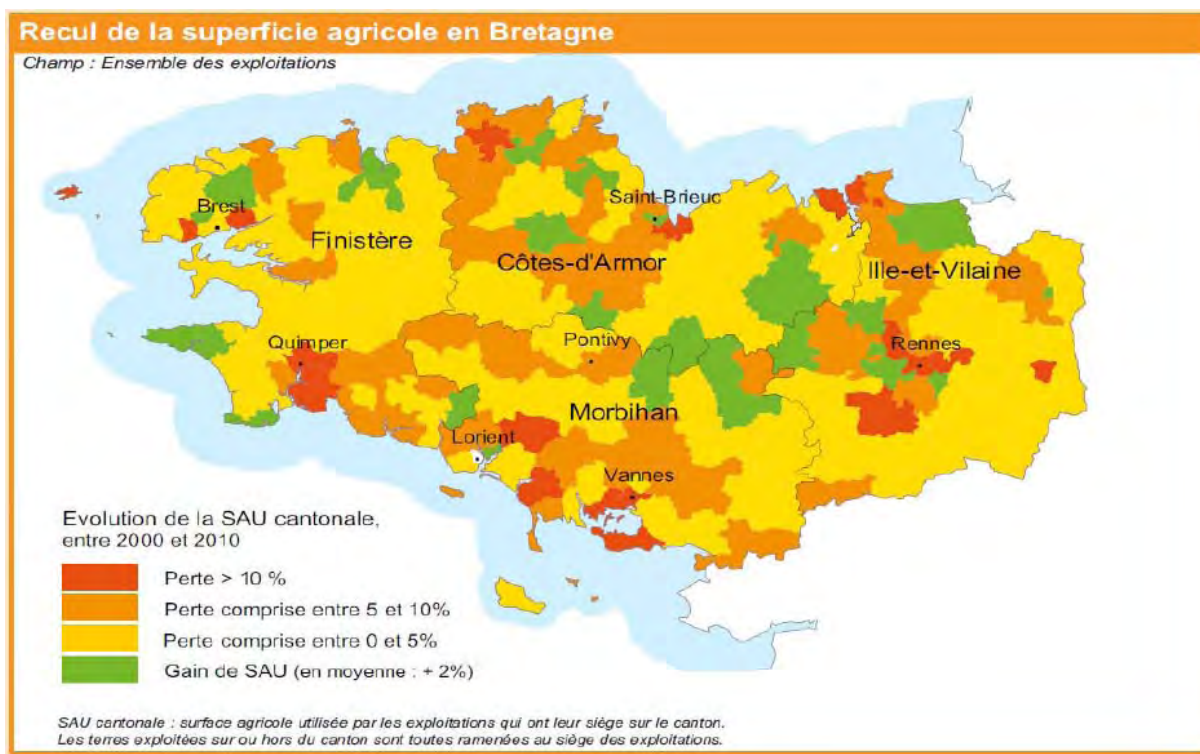
⁶⁷ Travaux du Centre de recherche agriculture durable (CIRAD) sur l'Avenir de l'agriculture cités par M. Rolland Vidal, ingénieur de recherche à l'Ecole nationale du paysage de Versailles, lors d'une conférence « Urbanisme, Agriculture et Paysage Rural : Un avenir à cultiver... », organisée par le Conseil de développement du pays de Brocéliande, le 20 décembre 2012 à Montauban-de-Bretagne.

⁶⁸ La surface agricole utile est la surface cultivée. Pour la carte, la SAU est la surface agricole **utilisée** qui prend en compte l'ensemble des surfaces cultivées ou non, mais utilisées par l'exploitant. De plus, les surfaces sont ramenées au siège des exploitations.

⁶⁹ Chiffres Sceaes-RGA 1970 et 2000, Observatoire du littoral.

et un peu plus concentrés à l'Ouest du bassin rennais (pays de Dinan, Est du pays de Pontivy).

Carte 42. Le recul de la surface agricole utile touche davantage le littoral et le périurbain



Source : Agreste, DRAAF Bretagne, RGA 2000 et 2010

La disparition de terres agricoles au profit de l'urbanisation (construction de logements ou création de zones d'activité) s'explique aussi par la rente que représentent les terrains agricoles lorsqu'ils deviennent constructibles.

Questionnement : Comment accueillir ces nouvelles population et les services et activités dont ils ont besoin en préservant suffisamment de terres agricoles pour une activité rentable ?

1.4. Analyse en prospective : évolutions démographiques contrastées

L'étude de l'existant ne saurait donner tous les facteurs qui influent sur les dynamiques territoriales de demain. Différents travaux de projection démographique, souvent à l'horizon 2040 donnent néanmoins un aperçu, à différentes échelles, des futurs enjeux démographiques. Concernant la Bretagne, un travail approfondi sur le nombre mais aussi le type de population (par structure d'âge, actif ou non, étudiant, etc) propose des scénarii contrastés dont le point commun est l'augmentation de la population régionale en 2040.

1.4.1. La France en Europe

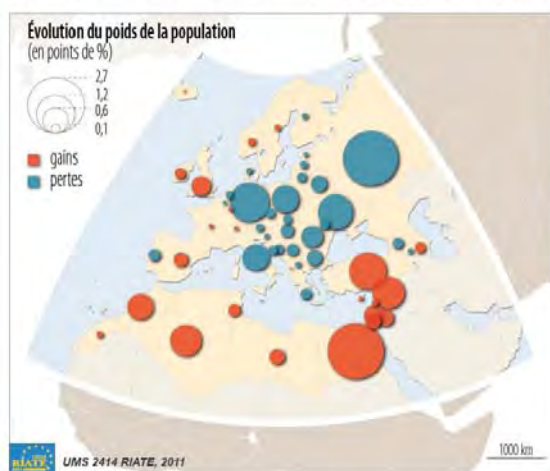
A l'échelle européenne, la France devrait connaître une évolution démographique favorable qui ne serait pas partagée par la majorité des autres pays européens. L'Irlande, le Royaume-Uni et l'Espagne sont les pays à la démographie la plus dynamique. La population française va probablement continuer de croître légèrement contrairement aux pays de l'Europe centrale et orientale, grâce notamment à un indice de fécondité plus élevé.

1.4.2. La Bretagne en France

Une projection démographique des régions à l'horizon 2040 fait apparaître la Bretagne dans les régions qui gagneraient le plus de population. Son taux de croissance annuel (0,6%) serait juste en dessous de celui des Pays de la Loire, de Midi-Pyrénées et du Languedoc-Roussillon. Le graphique montre de plus que la Bretagne continuerait à bénéficier d'un solde migratoire important, et ce solde est la condition nécessaire de la progression attendue.

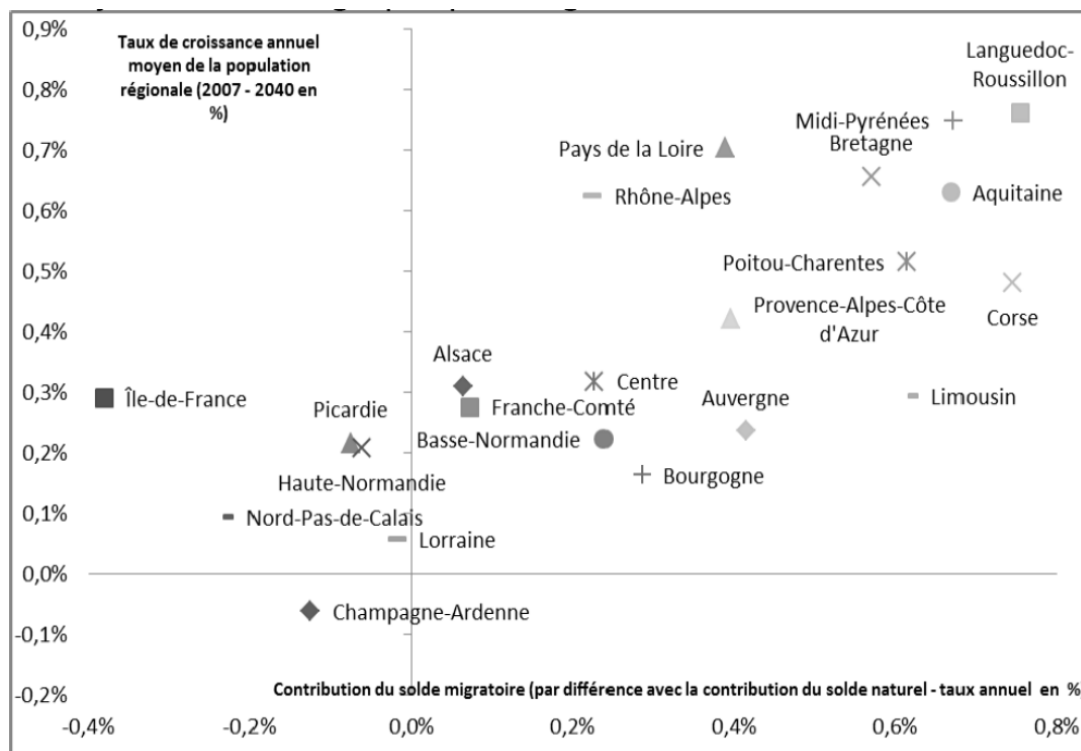
Carte 43. La situation française positive dans un contexte peu favorable

Carte 1 ► Dynamique démographique des pays euroméditerranéens (2010-2040)
 Source : Scénario médian des Nations Unies (UNPP, The 2010 Revision)



Source : Observatoire des territoires, 2012

Figure 9. Projection démographique 2007-2040 : L'Ouest et le Sud toujours attractifs



Conception : Bertrand Moro, ESO-Rennes / Source : INSEE, Omphale 2010

Source : Audition de Guy Baudelle le 15 mai 2012.

1.4.3. Les pays en Bretagne

Pour aller plus loin dans l'anticipation des évolutions démographiques, le Conseil régional de Bretagne a demandé à l'INSEE de simuler les conséquences démographiques d'une réflexion prospective menée conjointement par le Conseil régional et les cinq agences d'urbanisme et de développement de Bretagne à l'échelle des pays de Bretagne. Il en résulte cinq scénarios contrastés issus d'un scénario central tendanciel⁷⁰.

La situation présente est la suivante : 3 260 000 personnes habitant dans les 21 pays de Bretagne⁷¹ en 2012, avec une densité de 118 habitants au km².

Le scénario central (qu'on peut numéroter « 0 ») est le prolongement de la tendance démographique 1999-2009 et aboutirait en 2040 à une augmentation de la population de 19% (568 000 habitants supplémentaires et un total de 3 828 000), alors que la moyenne nationale serait de +11%.

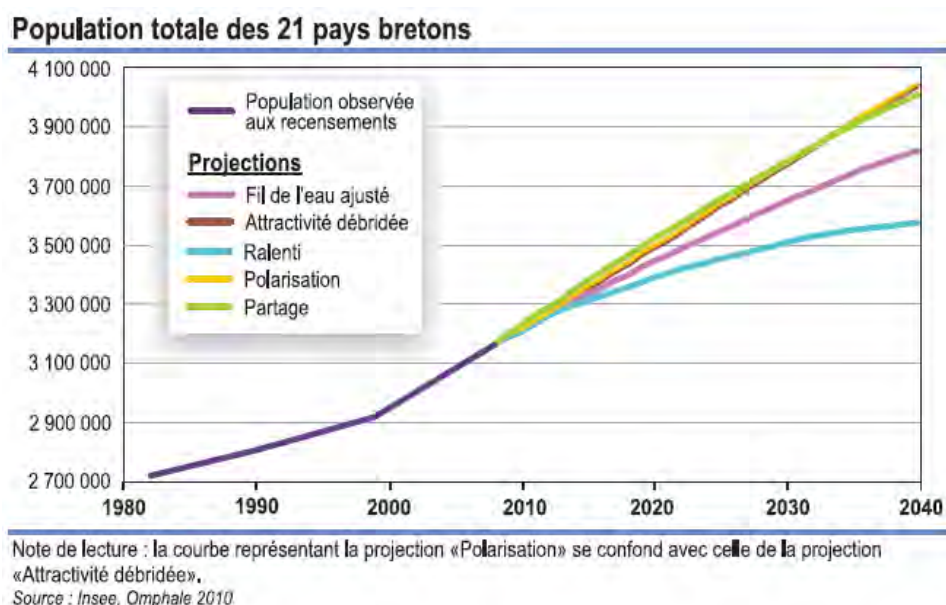
⁷⁰ INSEE, Octant Analyse, « La population de la Bretagne à l'horizon 2040 : cinq scénarios alternatifs », n°43, février 2013.

⁷¹ Rappelons que les limites des 21 pays débordent un peu celle de la Bretagne administrative avec 8 communes de Loire atlantique et 5 communes manquantes.

La densité s'élèverait à 139 habitants au km². La population des 21 pays augmenterait mais selon des ampleurs et des rythmes différents : une croissance concentrée sur le bassin de Rennes (de Brocéliande aux Vallons de Vilaine) et les pays de Vannes et Auray. Les pays de l'Ouest auraient une croissance inférieure à 15%.

En termes de rythme de croissance démographique, seuls les scénarios 1 (fil de l'eau ajusté) et 3 (ralenti) proposent une inflexion vers un ralentissement, alors que les scénarios 2, 4 et 5 sont à peine en dessous de la courbe tendancielle (scénario 0). Finalement, la différence entre le scénario tendanciel et le fil de l'eau ajusté correspond à un delta de 300 000 personnes en 2040⁷². Entre le seul scénario qui propose un net ralentissement du rythme de la croissance démographique (scénario 3 « Ralenti » : +317 000 hab) et le scénario qui aboutissent à la plus forte augmentation de population en 2040 (scénarios 4 « Polarisé » : + 778 000 hab) et, le delta est de 461 000 personnes. Notons que les scénarios 2 « Attractivité débridée » et 5 « Partage » proposent des augmentations de population 2012-2040 très proches, respectivement 777 000 et 749 000 habitants.

Figure 10. Des projections finalement peu contrastées



Source : INSEE, 2013

Pour aboutir à différents scénarios, des hypothèses démographiques ont été appliquées en modifiant les quotients d'émigration, c'est-à-dire en appliquant des variations de - 50% à +50% de toute ou partie de la population sur l'ensemble ou une sélection de pays.

Concrètement, différentes hypothèses d'évolutions de contexte prenant en compte des critères démographiques, économiques, de dynamiques territoriales et de mode de vie ont été traduites en quotients d'émigration.

⁷² Variation entre la courbe non tracée qui prolongerait le trait violet entre 2000 et 2010 et la courbe du scénario au fil de l'eau ajusté (trait rose).

Hypothèses	Quotients d'émigration
démographie	
attractivité de la Bretagne sur les jeunes actifs	augmentation de 20% d'actifs dans l'ensemble des pays
évolution de l'économie présenteielle	hausse ou une baisse de 20 % de la population dans l'ensemble des pays
économie : - renouvellement du tissu industriel - déclin industriel - trop forte pression foncière	- augmentation de 20% de l'emploi industriel - baisse de 50%. - augmentation de 20% des arrivées dans CB et COB
dynamiques territoriales : - réimplantation des ménages dans les agglomérations - l'accroissement de l'urbanisation - évolution des universités bretonnes - progression de la littoralisation progression de l'urbanisation au-delà du Morbihan vers le Finistère sud et les Côtes d'Armor - attractivité du littoral sur les personnes âgées	- baisse de 50% des départs du pays de Rennes vers ceux de Brocéliande et des Vallons de Vilaine - baisse de 20% des arrivées dans CB et COB - augmentation ou baisse de 30% d'arrivée de jeunes (18-25 ans) dans les 21 pays - baisse de 50% la population du Pays de Vannes -augmentation de 10% des plus de 60 ans sur les pays littoraux

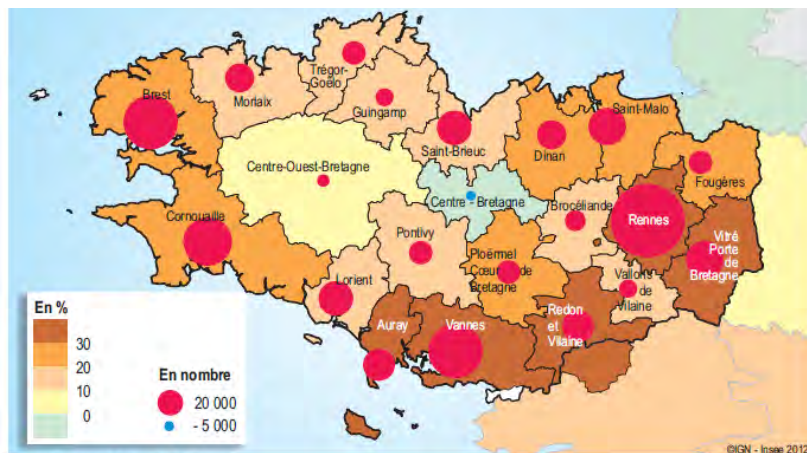
Pour contraster davantage les scénarios, deux traitements supplémentaires ont été réalisés pour les scénarios 4 et 5, respectivement une **polarisation** pour simuler un surcroît d'attractivité dans les pays les plus peuplés et une **dilution** pour atténuer l'attractivité de ces pays.

Notons que le scénario 3 « Ralenti », est construit à partir de baisses de population qui ne sont appliquées à aucun autre scénario et qu'il ne comprend aucune modification de quotients d'émigration à la hausse. Il comprend une hypothèse de baisse de l'activité industrielle qui aurait pu être compatible avec une augmentation de l'attractivité pour les personnes en recherche d'un environnement plus préservé et donc entraîner une augmentation des personnes âgées de plus de 60 ans et une augmentation de l'économie présenteielle.

Seul le scénario 5 « Partage » présente l'hypothèse d'une trop forte pression foncière alors que c'est une tendance générale qui aurait pu être présente dans d'autres scénarios et avoir des effets plus positifs pour les deux pays du centre Bretagne. L'étude précise que la diffusion, redistribution de la population de ce scénario suppose un bouleversement des comportements comme une révolution des modes de transports, l'explosion du télétravail, des flux migratoires, de l'emploi et des logements favorisant le Centre Bretagne.

Deux projections de variation de la population des 21 pays en 30 ans : Deux scénarios extrêmes

Carte 44. Scénario n°4 : La polarisation



1. Caractéristiques du résultat de la projection

Scénario le plus polarisé avec le plus d'augmentation des disparités territoriales par rapport au scénario central.

La population 2040 est proche de celle des scénarios 2 et 5 : +778 000 hab

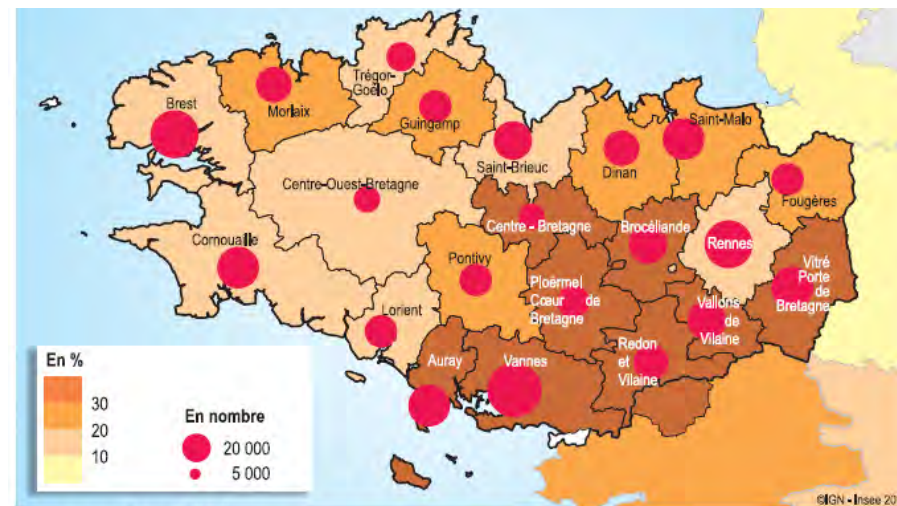
2. Dynamiques infra-régionales

4 pays concentrent 54% des gains de population : Rennes, Brest, Cornouaille et Vannes. Le centre Bretagne perd 3000 habitants. Compétition et attractivité universitaire profitent aux pôles les plus dynamiques, et on observe le retour des ménages vers ces pôles sous la pression foncière (Rennes, Brest). Attractivité résidentielle renforcée (Auray, Vannes, Redon et Vilaine).

3. Hypothèses appliquées

- 50% de population dans le pays de Vannes
 - + 30% de jeunes (18-25 ans) dans 21 pays
 - 50% migration Rennes vers Brocéliande et Vallons de Vilaine
 - 20% emploi industriel dans 21 pays
 - + 20% de population dans 21 pays
 - + 10% de plus de 60 ans dans 21 pays
- Une opération de polarisation

Carte 45. Scénario n°5 : Le partage



1. Caractéristiques du résultat de la projection

Scénario le moins polarisé avec une importante diminution des disparités territoriales par rapport au scénario central : redistribution de la population permise par de meilleurs échanges internes (transports performants et pression foncière diffuse).

Population 2012-2040 : + 749 000 hab

2. Dynamiques infra-régionales

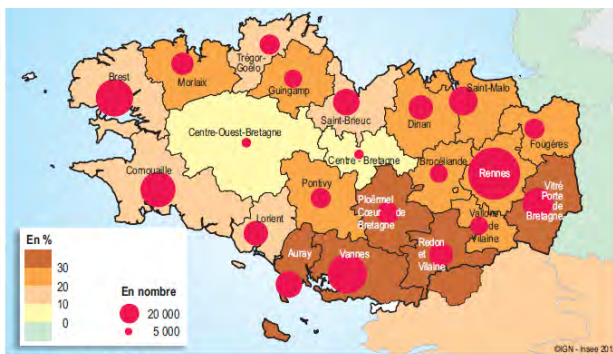
Les 4 pays n'ont que 31% des gains de population. Le Centre Bretagne gagne 17000 hab, pays de Rennes 53 000. La population active diminue en pays de Lorient et Cornouaille.

3. Hypothèses appliquées

- 50% de population dans le pays de Vannes
 - + 20% d'actifs sur le littoral
 - + 20% dans les 2 pays du centre Bretagne (CB et COB)
- Une opération de dilution

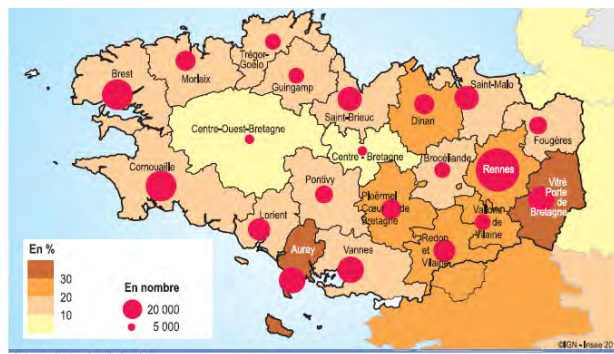
Les trois scénarios intermédiaires

Carte 46. Scénario n° 2 : L'attractivité débridée



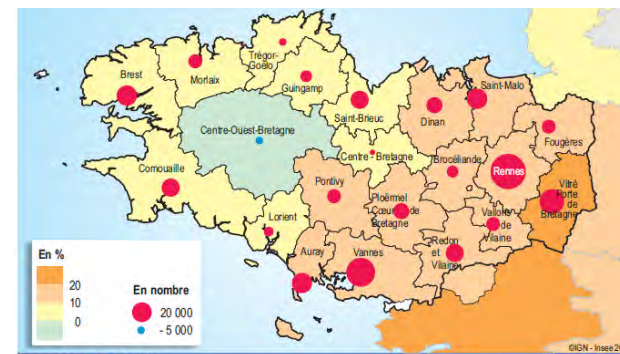
Source : Insee, Omphale 2010

Carte 47. Scénario n° 1 : Le fil de l'eau ajusté



Source : Insee, Omphale 2010

Carte 48. Scénario n°3 : Le ralenti



Source : Insee, Omphale 2010

1. Caractéristiques

Disparités plus importantes que scénario n°0 (central) mais moins importantes que scénario n°4 (polarisé)
Population 2012-2040 : + 777 000 hab

2. Dynamiques infra-régionales

Croissant Sud-Est beaucoup plus dynamique que le centre de la Bretagne (CB et COB : -20% de bilan naturel). Et Trégor : -17%. Pop s'accroît dans les 11 pays littoraux (surtout retraités). Territoires ruraux accueillent des actifs, mais concentration dans les villes : Rennes, Brest et Lorient concentrent 37% des gains d'habitants.

3. Hypothèses appliquées

- 50% de population pays de Vannes
- + 20% d'actifs sur le littoral
- + 30% de jeunes (18-25 ans) dans 21 pays
- 50% migration Rennes vers Bro et Val de Vil
- + 20% emploi industriel dans 21 pays
- + 20% de population dans 21 pays
- + 10% de plus de 60 ans dans 21 pays
- + 20% population CB et COB

1. Caractéristiques

Disparités moins importantes que scénario n°0 et 4, mais plus importantes que n°5
Population 2012-2040 : + 561 000 hab

2. Dynamiques infra-régionales

Peu de pays en forte croissance : Auray : +35%, Vitré : +34%, Redon : +27%, Rennes : +22%.
La périurbanisation autour de Rennes baisse. L'attractivité du golfe du Morbihan se réduit et diffuse vers Lorient, Cornouaille.
CB et COB (+4000 hab) : faible croissance.
La population active augmente surtout à Rennes et Vitré, mais baisse 7 dans pays à l'Ouest de la région.
Disparités de structure par âges augmentent : COB : de 26 à 36% de plus de 65 ans et Rennes : de 13 à 20%.
Age moyen augmente de 6 ans en pays de Vannes.

3. Hypothèses appliquées

- 50% de population pays de Vannes
- 50% migration Rennes vers Bro et Val de Vil

1. Caractéristiques

Disparités moins importantes que les scénarios 4 et 5.
Le solde migratoire reste positif mais l'attractivité baisse. La population active diminue de 5%. Le vieillissement est plus marqué.
Population 2012-2040 : + 317 000 hab

2. Dynamiques infra-régionales

4 pays concentrent 58% des gains de pop : Rennes, Brest, Vannes et Vitré. CE perd 5000 hab. Le bilan naturel global négatif pour 14 pays. La solde migratoire est déficitaire pour Val de Vil, Bro et Brest.
Trégor : 38% de plus de 64 ans.
Espaces naturels préservés de la pression foncière.

3. Hypothèses appliquées

- 30% de jeunes (18-25 ans) dans 21 pays
- 50% migration Rennes vers Bro et Val de Vil
- 50% emploi industriel dans 21 pays
- 20% de population dans 21 pays

Questionnements :

- **Comment la Bretagne se met-elle en capacité d'accueillir l'afflux de population prévu à l'horizon 2040 ?**
- **Comment organiser l'accès au logement ?**
- **Quelle anticipation possible de l'évolution des services en conséquence ?**
- **Quelle accessibilité au foncier pour ces nouveaux arrivants ?**

Les conditions d'accueil de cette population posent les questions du mode d'urbanisation (diffusion ou densification), de la réhabilitation de l'habitat ancien...

2. Des modes de vie en mutation

Les territoires sont considérés comme interdépendants, mais paradoxalement aussi comme **spécialisés dans une fonction** (habitat, loisir, espace protégé, zone occupée par un type d'activité économique, etc). Est-ce le fait de la généralisation de notre ou nos mode(s) de vie urbaine ? Certains le pensent notant que « la déconnexion entre les lieux d'habitation et de travail avec un modèle urbain articulé au modèle économique a augmenté les spécialisations spatiales de l'activité humaine. »⁷³ Pour illustrer les évolutions des modes de vie qui influent sur les dynamiques territoriales, nous regarderons des éléments de mobilité⁷⁴ et de pratiques numériques.

2.1. Une mobilité croissante

La mobilité croît et c'est un facteur déterminant des dynamiques territoriales. Les possibilités de mobilité augmentent la dissociation entre les différents territoires de vie, mais des inégalités existent face à la mobilité.

2.1.1. Des possibilités de mobilité accrues

L'augmentation de la mobilité produit une dissociation de plus en plus forte entre les lieux de production et de consommation ou de loisirs.

L'enquête nationale transports et déplacement⁷⁵ montre que les Bretons sont les plus mobiles.

⁷³ Audition de M. Daniel Cueff, président de Foncier de Bretagne devant la commission « Qualité de vie, culture et solidarités » le 4 septembre 2012.

⁷⁴ Pour approfondir le sujet, il conviendra de se reporter à l'étude du CESER « Mobilités des populations et territoires de Bretagne, à l'horizon 2030 », septembre 2007.

⁷⁵ ORTB, La mobilité des Bretons, Enquête nationale Transports et Déplacement 2008, décembre 2011.

Ils réalisent en moyenne 3,5 déplacements par jour, essentiellement en voiture. Pour 79% d'entre eux, c'est le mode de transport privilégié pour se rendre sur leur lieu de travail, contre 70% en moyenne nationale, Île-de-France compris... De plus, ils parcourent une distance supérieure à la moyenne nationale. L'achat de voitures neuves a été de 20 points supérieur à la moyenne nationale entre 2007 et 2010 (52% contre 28%).

Cette mobilité plus importante peut s'expliquer notamment par un taux d'emploi régional supérieur au taux national. Un autre facteur prépondérant est la proportion nettement plus faible de personnes n'effectuant aucun déplacement un jour donné de la semaine (11 % en Bretagne contre 16 % pour l'ensemble des régions hors île de France).

Outre la dispersion de l'habitat (étalement urbain de la périurbanisation détaillé plus loin) et l'importance des déplacements domicile-travail, la réduction du temps de travail fait partie des facteurs explicatifs de cette mobilité : 2 230 heures par an en 1950 pour 1 560 en 2007⁷⁶. Les Européens ne travaillent plus aujourd'hui que 10% à 12% de leur temps sur la totalité de leur vie⁷⁷, ce qui en laisse pour **« investir » d'autres territoires que le lieu de travail**. Il y a 60 ans, lieu de vie et de travail se confondaient. Les chiffres sont à nuancer par la difficulté croissante pour distinguer temps de travail et temps libre du fait des réorganisations du temps de travail (emplois du temps plus flexibles, travail en dehors des heures de bureau permis par les nouvelles technologies ou encore « emplois du temps en gruyère » pour la grande distribution par exemple).

2.1.2. Des populations néanmoins inégales face à la mobilité

L'ensemble de la population n'est pas concerné par l'augmentation des mobilités. Les populations les plus fragiles, notamment les jeunes sans emploi, sont de moins en moins mobiles. Une étude⁷⁸ sur les adolescents habitant dans des zones urbaines sensibles (ZUS)⁷⁹ a montré que le passage à l'adolescence s'accompagnait d'une perte de mobilité. S'affranchissant de la voiture de leurs parents, ils baissent le nombre et la variété de leurs activités.

Les comportements sont ici très différents en fonction du genre avec des jeunes garçons qui utilisent plus facilement les transports en commun et des jeunes filles qui ne les utilisent quasiment pas, notamment le soir. Le contraste est renforcé du fait de l'hypermobilité des autres catégories de la population.

⁷⁶ INSEE Première, 2010, « 60 ans de réduction du temps de travail dans le monde », n°1273, janvier 2010.

⁷⁷ Intervention de Jean Viard, « Rencontre sur l'avenir des villes », organisée par le réseau des agences d'urbanisme et de développement de Bretagne, à Lorient le 12 mars 2013.

⁷⁸ OPPENCHAIM N., « Mobilités quotidiennes et ségrégation : le cas des adolescents de Zones Urbaines Sensibles franciliennes », In Espace, populations, sociétés, n°2011/2. Article en ligne sur le site revues.org.

⁷⁹ En Bretagne, il existe des ZUS dans les villes suivantes (par ordre décroissant de population concernée) : Rennes, Saint-Brieuc, Brest, Vannes, Lorient, Quimper, Saint-Malo, Fougères et Lanester.

2.2. L'utilisation des TIC au quotidien

L'augmentation de l'utilisation des TIC est perceptible travers la dématérialisation d'un nombre croissant d'échanges et de démarches, notamment administratives, la montée en puissance d'Internet et quelques nouvelles pratiques.

2.2.1. La dématérialisation se généralise

La dématérialisation des échanges est un processus qui gagne tous les secteurs d'activité, tous les territoires et les populations. Elle peut avoir des effets sur les mobilités, mais aussi transformer les activités économiques, voire être un facteur d'indifférenciation territoriale.

Les TIC (technologies de l'information et de la communication) regroupent les techniques et outils informatiques, d'Internet et des télécommunications qui sont utilisés dans le traitement de l'information. Ils irriguent tous les secteurs d'activité : production, industrie, commerce, tourisme, éducation, formation, information, administration, pratique de la démocratie, etc.

Ce sont des réseaux matériels (fibres optique, cartes à puces, carte magnétiques, etc.), et immatériels (banques d'information, messageries, discussion instantanée en ligne ou *chat*, visioconférences, nuages ou *clouds*, etc.).

Porteurs d'opportunités, souvent directement associés à l'innovation, ils peuvent aussi présenter des risques sur le plan social comme l'isolement personnel, poser des problèmes de confidentialité ou d'intrusion dans la sphère privée. Ils sont donc encadrés sur le plan juridique qui peine à anticiper le rythme des nouveaux outils et utilisations (propagation des logiciels libres, des IDG⁸⁰ dans les administrations).

2.2.2. La montée en puissance de l'Internet

Sans entrer dans le détail de la fracture numérique qui sera traitée plus loin (dans le cadre de l'analyse de l'accès à différents services), nous illustrons ici l'augmentation de l'utilisation des TIC par le recours à Internet et la montée en débit des connexions.

Si l'utilisation du réseau augmente globalement pour les différents usages, cela ne se fait pas de façon homogène dans les territoires. Cette utilisation est légèrement plus faible dans les communes rurales (moins de 2 000 habitants) que dans les agglomérations, sauf pour l'e-commerce qui y apparaît presque aussi développé que dans les grandes villes (à partir de 100 000 habitants) :

⁸⁰ IDG : Infrastructures de données géographiques. Terme qui rassemble les données existantes dans les différents Systèmes d'Information géographique des collectivités.

près de 50 % d'acheteurs contre moins de 40 % dans les autres agglomérations. Ces constats rendent **obsolète le clivage urbain-rural** qui a servi de grille d'analyse des évolutions de population depuis 20 ans⁸¹.

L'accès puis l'accélération des connexions au réseau Internet sont attendus avec impatience dans les territoires, en témoignent les investissements des opérateurs et des collectivités dans ce domaine pour équiper tous les foyers dans les territoires. C'est bien l'ambition du développement de la technologie FTTH (*fiber to the home* : la fibre optique jusqu'à chez soi). Alors que les premières connexions permettaient une circulation des données (débit) sur le réseau autour de 50 kilo octets par seconde (53 ko/s), 20 ans plus tard, plusieurs débits d'informations sont proposés, bien qu'ils ne soient pas accessibles partout (cf. infra fracture numérique) :

- entre 2 et 20 Mb/s⁸² pour l'ADSL⁸³, (liaison numérique asymétrique), en fonction de la longueur et du diamètre du tronçon de ligne téléphonique... ;
- plus de 50 Mb/s pour le très haut débit (THD) ;
- 100 à 150 Mb/s pour la 4G+ (technologie « quatrième génération augmentée»), selon les différents opérateurs.

Certains fabricants, au cours de leurs expérimentations, sont parvenus à établir une connexion à 100 Mb/s dans un bus se déplaçant à 60 km/h.

2.2.3. L'évolution des TIC dans les pratiques

Les lieux, « les bureaux », espaces de travail évoluent. Par exemple, les jeunes générations ont une relation aux espaces de travail radicalement différente de celle de leurs aînés. « *Nous avons tous en tête les images du campus de Google où les jeunes travaillent dans le jardin sur des mangedeboot, avec un micro-ordinateur et un gobelet de café, bien loin des espaces tertiaires conçus dans les années 70 et même dans les années 2010.* »⁸⁴ Ces nouveaux comportements de travail ont également des effets sur les migrations alternantes. Nous observons en France un retard important par rapport à d'autres villes en matière de télétravail et de télé-centres. Alors qu'il n'est pratiqué qu'à 8% environ en France, le télétravail atteint 20 % dans certaines villes comme Amsterdam qui ont lancé des opérations volontaires en ce sens, avec un bénéfice important. Nous voyons se développer en Europe de nouveaux modes de relation au travail avec la création de télé-centres où les salariés, les PME et les citoyens peuvent

⁸¹ Rapport de l'Observatoire des territoires 2011 (extraits).

⁸² La plus petite unité d'information est le bit. En français, on utilise l'octet qui comprend huit bits. En anglais c'est le *byte* qui est utilisé, il comprend également huit bits. Cela peut donc porter à confusion et occasionner une erreur d'un facteur 8. Mais parler de *bytes* ou d'octets revient donc au même. Un mégabit, symbole Mb vaut 1 000 000 bits. Pour éviter la confusion entre byte (B) et bit (b), certains documents écrivent bits, ex : 100 Mbit/s au lieu de 100 Mb/s.

⁸³ *Asymmetric digital subscriber line*, technique de communication numérique qui permet d'utiliser une ligne téléphonique pour accéder au réseau Internet. Il existe plusieurs technologies ADSL : ADSL 1, ADSL 2 et ADSL+ qui offrent des débits différents (de 2 à 8 Mb/s pour les 1 et 2 et de 3 à 20 Mb/s pour l'ADSL+).

⁸⁴ Christian Cléret, directeur général de Poste Immo, intervention lors du colloque « La société des urbains » organisé par l'Institut Palladio, Paris le 16 décembre 2011.

se rendre et trouver un ensemble de supports multimédia leur permettant d'exercer normalement leur activité et d'entrer en relation avec leur entreprise. Des firmes avaient déjà développé ces concepts au début des années 2000 avec les immeubles sans bureaux attitrés. Nous sommes aujourd'hui dans des pratiques beaucoup plus avancées. »

2.3. De l'accélération au mouvement « slow »

L'accélération permise par les nouvelles technologies n'est pas seule en cause de l'accélération générale. Cela ne veut pas dire que la totalité des rythmes de vie est concernée, mais c'est bien une tendance considérée comme caractéristique de notre société contemporaine (Besnard, 2009, Rosa, 2010). Le sociologue Harmut Rosa décrit l'accélération de la société⁸⁵ dans trois dimensions : l'innovation technique, le changement social (ciblé sur le travail et la famille), et le rythme de vie. Il pointe le paradoxe que nous sommes sans cesse confrontés dans notre quotidien au sentiment que nous souffrons d'un manque de temps, alors même que le temps libre augmente. En témoigne du reste le vocabulaire du temps libre qui est imprégné du vocabulaire normatif : « *il faut que... je lise les journaux, je me mette au violon, je prenne des vacances* », etc. Si ce sont tout d'abord les innovations techniques qui ont permis le développement de nouvelles possibilités augmentant le rythme de vie (notamment les transports), désormais l'accélération dans les trois dimensions semble s'auto-alimenter. L'accélération du rythme de vie qui peut devenir le moteur de nouvelles innovations techniques : nous ne supportons plus la lenteur, quelque soit le domaine concerné (attendre une minute que s'ouvre une page web devient insupportable). Mais les nouvelles possibilités qui s'offrent à nous s'accroissant à un rythme effréné, nous avons le sentiment que nous n'avons plus le temps de rien entreprendre. Dès lors, nous privilégions des activités engendrant de faibles satisfactions, mais à court terme et garanties, à d'autres plus valorisées qui sont toujours remises à plus tard. Il explique ainsi le succès de « l'industrie du divertissement ». La technique n'est pas seule responsable du phénomène, la cause est aussi idéologique et correspond au « projet de la modernité » : le désir d'autonomie. Nous ne voulons être liés à rien, c'est-à-dire être toujours disponibles de sorte à ne rien manquer.

Face à cette accélération, si elle n'est pas souhaitée, deux issues sont envisageables : l'épuisement qui peut aboutir au « *burn out* », défini dans le milieu professionnel⁸⁶, mais qui peut être vécu par des personnes sans emploi et tout aussi exposées au stress. La seconde issue est la décélération intentionnelle qui consiste à forcer la décélération, dans tous les domaines, à commencer par les rythmes de vie.

⁸⁵ Rosa H., 2010, *Accélération. Une critique sociale du temps*, La Découverte, coll. « Théorie critique », 474 p.

⁸⁶ Le « *burn out* » est défini comme le syndrome d'épuisement professionnel, à la fois physique et psychologique consécutif à une exposition permanente et prolongée au stress.

C'est ce que prône le mouvement « *slow* » que l'on pourrait traduire par l'« éloge de la lenteur ». Les représentants de ce mouvement ont choisis comme emblème l'escargot.

Mouvement qui rassemble en prônant une certaine qualité de vie basée sur la notion de prendre le temps de faire différentes choses, il est constitué d'actions thématiques correspondant à différents aspects de nos vies. Le plus répandu est lié à la gastronomie, peut-être parce qu'il est à l'origine de l'ensemble du mouvement.

En effet, né en réaction à la restauration rapide, le *Slow Food*, est un mouvement fondé en 1989 qui milite pour le « manger bon, propre et juste », pour défendre respect de l'environnement alimentation de qualité, et dynamisme des communautés locales et ainsi s'opposer à la « *fast food* ».

Dix ans plus tard, l'initiative « *Slow city* » ou *cittaslow* est apparue dans le nord de l'Italie lorsque les habitants d'une petite bourgade viennent à refuser l'installation d'un établissement de restauration rapide. Actuellement, près de 140 villes dans une vingtaine de pays ont rejoint le mouvement. En France, c'est une petite commune de 2300 habitants connue comme la capitale de la Grande Champagne, vignoble 1^{er} cru du cognac, qui la première a été reconnue « *cittaslow* » en mai 2010. « *Le slow city, c'est une multitude de petites choses qui améliorent le quotidien et cela repose autant sur la volonté des élus que des habitants et des nombreuses associations qui font vivre la ville. Le moteur, c'est le bien vivre* », explique Jean-Luc Montembault du Convivium⁸⁷ de Segonzac en Grande Champagne

Le « *slow built* » peut être associé aux « *slow cities* », car il s'agit de promouvoir des modes de construction lentes. Il est essentiellement développé en Chine.

Par ailleurs, il existe d'autres secteurs qui ont développé cette approche : le *slow travel*, la *slow school*, la *slow music*, le *slow design*, la *slow TV*, le *slow sex* qui ont moins d'influence sur les dynamiques territoriales que la *slow city*.

En Bretagne, le mouvement concerne surtout la *slow food* avec des établissements recensés à Rennes, Lorient, Morlaix et Pedervec (22).

Les flux entre les territoires dessinent donc des dynamiques régionales, infrarégionales et locales. A l'échelle des agglomérations, l'ensemble de ces dynamiques produisent une extension de la ville vers ses périphéries. Les espaces périurbains ainsi générés sont particuliers, entre deux des villes et des campagnes, ils concentrent des préoccupations spécifiques en matière d'aménagement du territoire.

⁸⁷ Le Convivium est l'unité locale du mouvement Slow: c'est la structure qui véhicule les idées Slow au niveau local. Par exemple, pour *Slow Food*, le convivium organise des événements comme des ateliers du goût sur les mets et les vins, des visites chez des producteurs, des dîners thématiques, etc.

3. La périurbanisation : une dynamique territoriale conséquente de cette démographie et de ces modes de vie

La périurbanisation est un processus étudié ces dernières années pour ce qu'il génère de questions tant spatiales que sociales, et sociétales.

Ce phénomène demeure empreint d'incertitudes et de questionnements en termes d'aménagement pour répondre aux besoins des populations qui l'occupent. « *Le périphérique est finalement une succession d'espaces très mal connus et non maîtrisés. C'est la ville à la campagne et la campagne à la ville avec tout ce que cela signifie en termes de frictions et de conflits d'usage, d'avantages et d'inconvénients.* »⁸⁸

3.1. Les « contours » de la périurbanisation

L'urbanisation est la « *concentration des populations et des activités dans des agglomérations de caractère urbain.* »⁸⁹ La périurbanisation est l'existence de ce phénomène autour des agglomérations. Sa manifestation spatiale est l'étalement urbain.

3.1.1. La périurbanisation : un processus de dimension spatiale et sociale

En France, « *des marques périurbaines des grandes villes jusqu'aux espaces ruraux en passant par les petites villes et les villes moyennes, c'est désormais 60% de la population [qui] vit à la périphérie des villes mondialisées et des marchés de l'emploi les plus dynamiques.* »⁹⁰

La migration périphérique des populations

Le zonage en aires urbaines permet une approche socio-économique de l'espace périurbain, défini comme un espace sous influence urbaine, liée à l'attractivité des villes en matière d'emploi. Le nouveau zonage en aires urbaines 2010 réalisé par l'INSEE démontre la poursuite de la périurbanisation à l'échelle nationale entre 1999 et 2008. Il établit que **95% de la population française vit sous l'influence de la ville**⁹¹. Tandis que les emplois se concentrent davantage dans les grands pôles d'emploi, les ménages continuent donc à s'en éloigner.

⁸⁸ Audition de M. Daniel Cueff, président de Foncier de Bretagne devant la commission « Qualité de vie, culture et solidarités » le 4 septembre 2012.

⁸⁹ LEVY J., LUSSAULT M., (dir), 2003, *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, Belin, p961.

⁹⁰ Guilluy C., 2013, *Fractures françaises*, François Bourin Editeur, Paris, 198p.

⁹¹ INSEE Première, « Le nouveau zonage en aires urbaines de 2010. 95% de la population vit sous l'influence des villes », n°1374, octobre 2011.

Au-delà de cette définition statistique, le phénomène de périurbanisation et la définition de l'espace périurbain soulèvent de nombreuses questions et font l'objet de nombreux débats depuis quarante ans. Cet espace recouvre plusieurs réalités, qui en compliquent l'appréhension.

La naissance du phénomène de périurbanisation est étroitement associée à l'augmentation des dynamiques de polarisation (des populations et des activités) et inhérente à la généralisation de l'usage de l'automobile qui a rendu possibles des stratégies résidentielles privilégiant, pour un prix abordable, la maison individuelle avec jardin dans un cadre de vie considéré comme plus agréable qu'en ville. Le facteur majeur d'installation dans ces périphéries urbaines est **le prix du logement**. L'installation en périphérie répond en effet à des besoins, souhaits ou contraintes de personnes et d'activités recherchant un foncier et des constructions moins onéreux. La disponibilité de l'espace permet aussi d'organiser des circulations, de réaliser une certaine mixité fonctionnelle des espaces (économiques, habitat, naturels).

Ainsi, cet étalement urbain prend, le plus souvent, la forme de développement pavillonnaire. C'est aussi l'analyse qui est faite de la périurbanisation en Bretagne :

« L'économisme a créé cette nouvelle équation de vie parfois dramatiquement insoluble que l'on nomme péri urbanisation mais qui va au-delà sur le plan des fractures territoriales et démocratiques. La péri urbanisation n'a pas été accompagnée, elle a été largement laissée à l'appréciation du marché : ce sont les promoteurs immobiliers qui s'en sont chargés avec peu d'appétit pour le logement social. Les maires et les communes ont bien souvent oublié cet aspect quand il s'agissait d'accueillir de nouvelles populations synonymes de futurs développements grâce aux recettes qu'elles allaient apporter : On est entré dans le règne du lotissement et de l'étalement à la mode américaine. Il aura fallu attendre la loi SRU pour initier une reprise en main. »⁹²

Les conséquences négatives de ce mode d'habiter sont les suivantes :

- uniformité des paysages,
- mitage des terres agricoles et des milieux écologiques,
- coût d'équipement et d'aménagement de territoires peu denses (les plus éloignés des villes centres),
- faible mixité sociale.

Il est, en outre, souvent source de conflits d'usage entre les différents acteurs de cet espace (agriculteurs, anciens habitants, nouveaux habitants, etc.).

Le desserrement des activités vers les périphéries

Mais la sphère résidentielle n'est pas la seule concernée par ces stratégies liées au coût du foncier.

⁹² Audition de M. Daniel Cueff, président de Foncier de Bretagne devant la commission « Qualité de vie, culture et solidarités » le 4 septembre 2012.

La sphère économique l'est aussi et les activités se délocalisent progressivement à l'extérieur des villes (desserrement des activités) dans des zones d'activités monofonctionnelles dédiées : après le départ des activités industrielles (davantage lié à une logique de rejet des activités créant des nuisances), **le commerce, la logistique et l'artisanat ont suivi les populations. De plus en plus fréquemment, ce sont aussi les activités de bureaux qui sont désormais déplacées vers la périphérie.** Les conséquences sont les mêmes que pour les développements résidentiels. Depuis une dizaine d'années, avec la montée en puissance de préoccupations environnementales, le législateur essaie de maîtriser le phénomène.

Ainsi, Les résultats d'une étude⁹³ menée sur neuf aires urbaines⁹⁴ (dont Rennes) entre 1997 et 2008 montrent un desserrement de l'emploi salarié privé dans chacune d'entre elles. Cependant ce phénomène n'est pas homogène, il ne se produit pas partout avec la même intensité et *« touche différemment les territoires selon leurs caractéristiques (surface de la ville centre, infra-structures, dynamisme de l'aire, spécialisation ...) et diffère selon les activités. Toutes les villes-centres d'agglomération ont connu une croissance moins forte de l'emploi au profit du reste de l'aire. La perte d'importance des villes-centres est en lien avec la baisse des emplois industriels, et la re-localisation d'une partie du commerce, de la construction et de certains services dans les banlieues et la périphérie, tandis que d'autres services continuent de privilégier une localisation centrale. Il semble que les activités liées au développement de territoires résidentiels opèrent un mouvement de desserrement en zone périurbaine (commerce de détail, construction...).* » A Lorient Agglomération, s'opère *« un **desserrement des activités vers la périphérie proche** (Lanester, Caudan, Quéven et Hennebont). Ces transferts s'expliquent par la recherche d'extension des entreprises et la proximité de voies de communication rapide. »*⁹⁵

La périurbanisation : une des trois dimensions sociales de la ville

Selon le sociologue Jacques Donzelot, la ville se fragmente à partir de trois processus. Ainsi dans la « villes à 3 vitesses », la périurbanisation correspond à l'une d'elles :

- La **relégation**, en tant qu'entre soi contraint, touche certains quartiers périphériques, l'habitat social. C'est la figure de l'exclusion : les habitants qui vivent dans ces lieux n'arrivent plus à en sortir.
- La **périurbanisation**, en tant qu'entre soi protecteur se caractérise par des formes urbaines pavillonnaires, des lotissements proches des villes. Dans ces espaces on retrouve les classes moyennes qui mettent en avant la qualité de vie.

⁹³ CERTU, « Le desserrement des activités économiques. Localisation de l'évolution de l'emploi salarié privé entre 1997 et 2008 », juillet 2011.

⁹⁴ Lyon, Marseille, Lille, Nantes, Strasbourg, Rennes, Toulouse, Bordeaux et Mulhouse.

⁹⁵ Audition de M. Norbert Métairie, président de Lorient Agglomération, le 29 novembre 2012 à Lorient.

- La **gentrification**, en tant qu'entre soi sélectif est un processus de sélection, voire de ségrégation sociale, d'embourgeoisement et donc d'éviction des classes les plus pauvres de certains quartiers. Elle a commencé par toucher les centres-villes mais progresse au delà, s'accompagnant d'une augmentation des prix de l'immobilier.

L'émergence d'une classe périphérique

Comme le souligne Marc Dumont : « les périphéries urbaines peuvent être des lieux d'exacerbation du communautarisme. Citons comme exemple Terres blanches, dans la périphérie de Nice, complexe touristique réservé aux personnes les plus riches qui a obtenu une déviation routière. »

Le périurbain est principalement occupé par les classes populaires. Des ouvriers s'y installent aussi et cet ensemble cohabite avec des paysans installés depuis longtemps loin de la ville centre. « L'Union des maisons françaises a récemment réalisé une étude dans laquelle elle estime qu'un tiers des acquéreurs de logement individuel en périurbain ont un revenu de 2 400 à 2 500€ par mois. »⁹⁶

Le socio-géographe Christophe Guilluy⁹⁷ pense que la périurbanisation témoigne d'une exclusion des classes les plus populaires telle que ces dernières s'organisent en « contre-société » en réponse aux nouvelles insécurités sociales et culturelles : « *Après trois décennies de **recomposition économique et sociale du territoire** (...). Contrairement à ce qui a toujours prévalu, les classes populaires ne résident plus là où se crée la richesse, mais dans **une France périphérique où s'édifie à bas bruit, une contre-société.** (...) Exclues du projet économique global, les classes populaires surinvestissent le territoire, le local, le quartier, le village, la maison.* »

Cette France des fragilités sociales qui se confond avec celle des plans sociaux, cumule les effets de la récession économique mais aussi de la raréfaction de l'argent public. La baisse programmée des dépenses publiques sur des espaces pourtant moins bien pourvus en équipements publics contribue non seulement à renforcer la précarisation sociale mais aussi à accélérer le processus de désaffiliation politique et culturelle.

L'accès à l'enseignement supérieur et plus généralement à la formation des jeunes ruraux est déjà inférieur à celui des jeunes urbains. Aujourd'hui, cela entraîne un risque qui serait de voir cette fracture scolaire se creuser entre l'ensemble de la France populaire périphérique et celui de la France des métropoles.

Questionnement : Comment rééquilibrer la sociologie de peuplement des pôles pour y faciliter l'installation des classes les moins aisées de la population ?

⁹⁶ Source : Foncier de Bretagne, 2012.

⁹⁷ Il se présente lui-même comme tel. Christophe Guilluy est l'auteur de *Fractures françaises*, publié en 2013, François Bourin Editeur, 198p. Nous ne reprenons pas ici l'ensemble des thèses développées dans l'ouvrage mais uniquement les analyses sur cette ségrégation socio-spatiale qui s'aggrave dans l'espace périurbain ou périphérique en opposition aux espaces centraux que sont les métropoles.

3.1.2. Les facteurs déterminants de l'étalement urbain

L'étalement urbain peut être favorisé par la conjonction de plusieurs facteurs. L'économie d'agglomération aide à préciser ces facteurs car elle analyse l'extension excessive des villes en termes d'externalités et de défaillances du marché qui sont associées. En présence d'externalités, « la combinaison des décisions des agents peut engendrer une ville trop étalée :

- Si la valeur sociale de l'espace non urbanisé n'est pas prise en compte dans la valeur d'échange de la terre, le prix est trop bas ce qui favorise l'extension urbaine ;
- Parce que les individus prennent leur décision (déplacements pendulaires) en fonction de leur coût privé sans intégrer le coût social infligé aux autres ;
- Quand la non prise en compte du coût des infrastructures publiques par les promoteurs immobiliers induit une sous-estimation du coût résidentiel. »⁹⁸

3.1.3. Les conséquences de la périurbanisation

Avec l'éclatement urbain, l'organisation de l'espace ressemble à « un archipel urbain qui s'étend au-delà des frontières traditionnelles des banlieues et où coexistent de plus en plus difficilement les déplacements liés à la distribution du fret et les déplacements des individus »⁹⁹. Peu maîtrisé, cet étalement urbain est **consommateur d'espaces** (avec des zones d'habitation de faible densité) et à l'origine de congestion urbaine et de nuisances (pollution et bruit).

L'étalement urbain constitue l'une des principales **menaces pour un développement territorial durable** ; les ressources naturelles sont surexploitées, les réseaux de transports publics sont insuffisants et l'usage de l'automobile surtout dans les zones de congestion dégradent la qualité de l'air. Les écosystèmes urbains sont sous pression – l'étalement urbain et l'imperméabilisation des sols menacent la biodiversité et augmentent le risque non seulement d'inondation mais aussi de pénurie d'eau.

Pour les collectivités, la périurbanisation entraîne une **augmentation des coûts de gestion**. Cet accroissement massif de population dans ces communes rurales, nécessite donc une mise à niveau des équipements et aménagements publics (crèches, cantines, garderies, établissements scolaires, équipements sportifs et culturels, collecte des déchets, assainissement, ramassage scolaire. etc.) impactant fortement les finances des communes d'accueil.

⁹⁸ BOURDEAU-LEPAGE L., 2009, *L'économie des villes contemporaines*, Economica.

⁹⁹ Avis du Conseil économique et social national du 9 avril 2003.

3.1.4. Les territoires de la périurbanisation

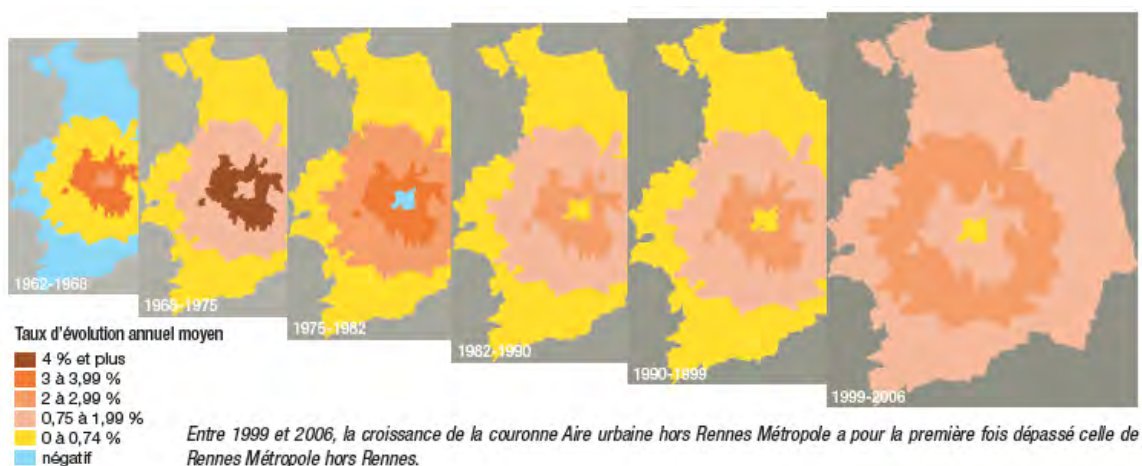
Selon la géographe Marie-Christine Jaillet, les logiques d'organisation des espaces sont la combinatoire d'une « marqueterie sociale » dans laquelle l'accroissement urbain suit des **logiques d'auréole** (du centre vers la périphérie, en fonction des valeurs foncières), des **logiques d'axes** (en conséquence des déplacements domicile-travail, le long des réseaux de transports en commun) et des **logiques de site** (ce qui renvoie à la notion de patrimoine, d'environnement, de paysage).

Le géographe Marc Dumont analyse également la périurbanisation selon trois types d'extension urbaine : **radioconcentrique**, **en ruban** le long des infrastructures de transport ou par **saute-mouton** (lotissements pavillonnaires).

Les couronnes périurbaines

La couronne périurbaine recouvre l'ensemble des communes de l'aire urbaine à l'exclusion de son pôle urbain. On parle souvent de première, deuxième, troisième couronne, mais sont-elles précisément délimitées ? Par exemple, si l'on regarde Rennes, sa première couronne correspond globalement aux autres communes de Rennes Métropole. La deuxième couronne (au-delà de 30 km du centre de Rennes) et la troisième sont moins précisément définies. La deuxième couronne pourrait être constituée des communes en dehors de l'agglomération, mais dans l'aire urbaine et la troisième couronne, des communes situées juste à la limite et en dehors de l'aire urbaine. La figure ci-dessous montre les évolutions démographiques contrastées de Rennes et de ses différentes couronnes entre 1962 et 2006. Le fait marquant est celui de la croissance particulièrement importante de la seconde couronne (entre 2 et 3% par an). Entre 1999 et 2006, celle-ci a pour la première fois dépassé la croissance des communes de l'agglomération (première couronne).

Carte 49. Des couronnes aux limites floues, mais nettement dynamiques



Source : AUDIAR, 2009

Questionnement : Comment améliorer les circulations et les mobilités entre les différentes couronnes et les occasions de rencontre d'activités communes entre leurs résidents ?

L'espace périurbain

Le périurbain est communément entendu comme l'espace couvert par l'extension de l'urbanisation autour de la ville centre, donc dans les différentes couronnes. Pourtant sur le plan statistique, le terme ne recouvre que les communes **des couronnes des grands pôles urbains** et les **communes multipolarisées des grandes aires urbaines**. Les communes autour des autres aires urbaines, de plus petite taille (les moyennes et les petites) ne sont donc pas comptabilisées dans l'espace périurbain de l'INSEE. Ainsi, pour la Bretagne, l'espace périurbain concerne 565 communes, ce qui représente un peu plus d'un million de personnes (34,3% de la population bretonne)¹⁰⁰.

Pour le CERTU, la périurbanisation s'est développée à partir des années 1970 à la périphérie des villes dans des espaces à faible densité sans continuité de l'habitat avec l'agglomération urbaine.

Dans l'espace périurbain se trouvent des communes périphériques à forte croissance démographique et comptant plus de 10 000 habitants. Elles sont parfois appelées villes champignons ou « *boomburbs*¹⁰¹ à la française ». Une autre strate de communes moins peuplées, entre 7 500 et 10 000 habitants, mais également en forte croissance peuvent alors être appelées des « *baby boomburbs* » pour reprendre la terminologie nord-américaine.

L'espace suburbain

Beaucoup moins utilisé (et objet de peu de recherches académiques également...), le terme suburbain renvoie à plusieurs définitions. Il fait référence aux banlieues américaines, les *suburbs*. Pour le géographe marc Dumont, « *l'absence de la catégorie du suburbain, qu'elle soit volontaire ou non, consciente ou pas, témoigne en tant que telle d'une absence de statut, d'un grand malaise des institutions à catégoriser un type d'espaces d'incertitude, à la différence d'autres contextes nettement plus marqués [par exemple] par des formes de différenciation spatiales et de leurs dynamiques propres (Etats-Unis)* ». Le suburbain est porteur de potentiel : « *il entretiendrait la dynamique même de ces espaces en tant qu'espace de tous les possibles* ».

¹⁰⁰ INSEE, « Les nouvelles aires urbaines, l'influence des villes bretonnes se renforce », Octant Analyse n°23, octobre 2011 : la population de l'espace périurbain est évaluée à 1 079 416 personnes, la densité moyenne de des 565 communes est de 95 hab/m²).

¹⁰¹ Population & Avenir, n° 702, mars-avril 2011

Une perspective qui est portée également tant par des discours de revendication (squats, par exemple situés dans des périphéries - terme au demeurant lui-même très vague), que par des pratiques très concrètes qui font exister comme tel ces espaces (des « activités souterraine » aux laisser-aller des institutions sur l'éclairage public, par exemple, ou au faible contrôle des normes en cas d'inondation, ou encore aux nouveaux espaces tolérés par les institutions de la pauvreté urbaine) »¹⁰².

Pour le CERTU, le processus est lié à l'organisation des infrastructures. Le terme suburbanisation s'oppose à celui de périurbanisation car il définit l'extension urbaine dense orientée le long des infrastructures de transport et occupée majoritairement par une population de statut socioprofessionnel faible.

L'espace rurbain

Il s'agit de communes éloignées des pôles qui ont été rejointes par l'urbanisation du fait de l'étalement urbain et font partie de l'espace périurbain. On parle de **rurbanisation** lorsque l'on veut mettre en avant la dimension sociale du phénomène. Il s'agit d'habitants anciennement urbains qui viennent s'installer en zone rurale. Cela pose des questions en termes d'équipement et de services pour ces espaces, plus ou moins exacerbées en fonction de la composition de la population des nouveaux arrivants (proportion de jeunes, etc.), et du rythme de leur installation ainsi que des moyens dont disposent les communes concernées. A Saint-Malo Agglomération, par exemple, la ville centre perd des habitants (1000 depuis le dernier recensement 1999-2010). « Ces gens sont partis dans le périurbain, se sont des « rurbains » qui veulent les services de la ville centre. Le maire est obligé de construire ces services, dont les transports : la DSP concernant les transports collectifs coûte 2 millions d'euros répartis à égalité entre territoire urbain et territoire périurbain (1 million chacun) avec une augmentation de 30% de kilomètres envisagés dans le périurbain. »¹⁰³

Les ménages qui s'expatrient à 10 km ont un budget transport équivalent à celui du logement. Un couple travaillant dans la ville centre a besoin de deux véhicules.

La morphologie urbaine dans le périurbain

Le géographe Marc Dumont préfère le terme de périphéries urbaines pour y inclure davantage **des réalités urbaines que ne renferme pas le périurbain** (organisation en lotissements de pavillons à quelques dizaines de kilomètres).

¹⁰² DUMONT M., « Lorsque l'urbanophilie secrète son propre monde urbanophobe : l'ombre révélatrice du suburbain français », participation au colloque « Ville mal aimée, ville à aimer », Cerisy la Salle, juin 2007. .

¹⁰³ Audition de M. Henri-Jean Lebeau, président de Saint-Malo Agglomération, le 29 novembre 2012, à

Ce sont des lieux caractérisés par de l’habitat sensible, des zones commerciales immenses (ex : Atlantis à Nantes qui compte davantage de visiteurs à l’année que le château de Versailles) et une différenciation des espaces.

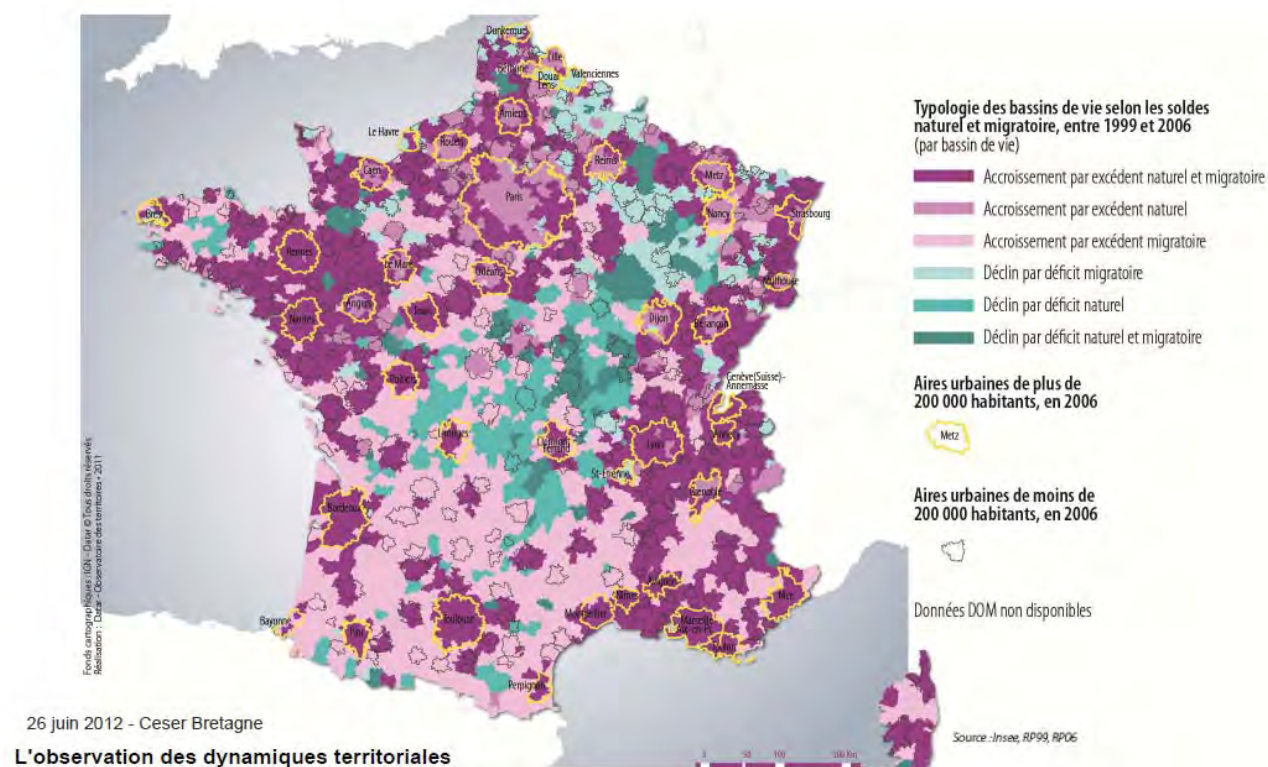
En effet, les espaces périurbains ne sont pas similaires, ils dépendent beaucoup des axes de transport le long desquels l’urbanisation se densifie à l’instar des villes suisses ou belges qui présentent des centralités multiples bien reliées les unes aux autres. Les banlieues appartiennent également à ces périphéries urbaines. Mais de **nouvelles formes d’urbanité** peuvent émerger dans ces périphéries. Elles peuvent transformer ces communes dortoirs des années 1980-1990 en lieux de vie.

3.2. L'étalement urbain progresse

3.2.1. Une progression visible à l'échelle nationale

L’Observatoire des territoires met en avant l’importante périurbanisation en zones rurales à l’échelle nationale à travers l’indicateur démographique des soldes naturel et migratoire. Ainsi la croissance de la population se concentre autour des principales aires urbaines et fait apparaître de vastes zones qui se rejoignent (en violet). Le phénomène est particulièrement important dans l’Ouest de la France.

Carte 50. La progression démographique du périurbain proche et éloigné



L'étalement urbain étant constaté depuis de nombreuses années, la loi Solidarité et renouvellement urbain (SRU) de décembre 2000 a fait de la **limitation de l'étalement urbain un objectif prioritaire**, en préconisant le renouvellement de la ville sur elle-même. Elle établit ainsi des règles comme celle de la constructibilité limitée en l'absence de Schéma de cohérence territoriale (SCoT). Plus récemment, les lois « Grenelle » de 2009 et 2010, guidées par un souci de protection de l'environnement (maîtrise de l'énergie, réduction des gaz à effet de serre, protection de la biodiversité...), ont repris à leur compte cet objectif. Elles élèvent la lutte contre l'étalement urbain au rang de contrainte majeure que devront dorénavant prendre en compte les projets de planification et les politiques d'urbanisme. Force est de constater que les résultats ne sont pas encore visibles à l'échelle nationale.

3.2.2. Une progression vers les campagnes bretonnes

La comparaison des cartes des aires urbaines de l'Ouest de la France en 1999 et en 2010 montre la croissance de l'emprise spatiale des couronnes des grands pôles, ce qui témoigne de l'étalement urbain. Les aires urbaines de Vannes et d'Auray d'une part, celles de Saint-Brieuc et de Guingamp d'autre part sont contiguës. Il demeure des communes multipolarisés entre les principales aires urbaines de l'Ouest dont plusieurs sont proches de former un continuum : Lorient-Auray-Vannes, Saint-Malo-Rennes-Nantes.

Ainsi les territoires ruraux ont eu un retour de croissance de leur population au cours de la dernière décennie. « D'abord focalisée dans les zones périphériques des villes, la périurbanisation s'étendrait en ce début de XXI^{ème} siècle aux territoires ruraux les plus éloignés. Et ce regain démographique devrait perdurer, puisque les projections démographiques de l'Insee estiment qu'une part importante de la croissance démographique prévue d'ici 2040 devrait concerner les territoires ruraux. »¹⁰⁴

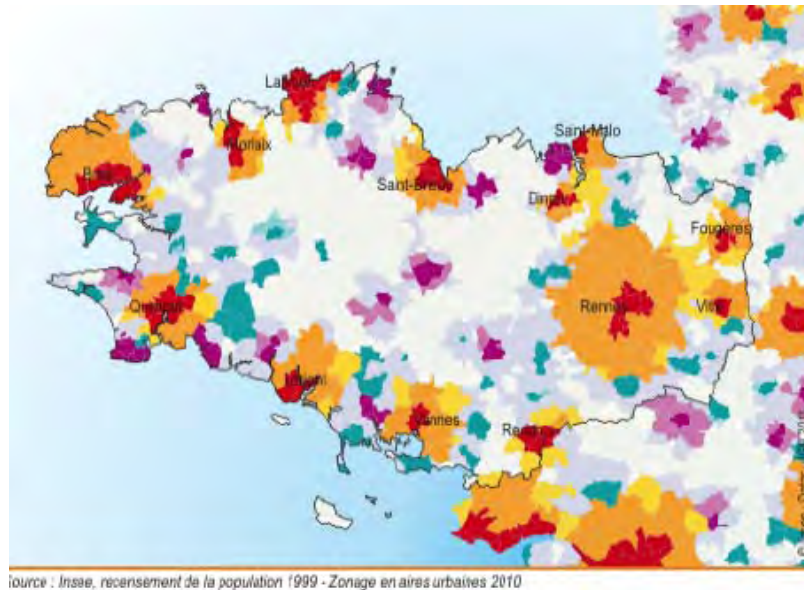
Cette périurbanisation présente également des formes variées selon les territoires. Ainsi, l'INSEE Bretagne propose une typologie des formes de périurbanisation¹⁰⁵ :

- à dominante densification : Brest, Quimper, Auray, Lannion et Vitré ;
- à dominante extension : Saint-Brieuc, Lorient, Pontivy, Fougères et Redon ;
- équilibrée entre densification et extension : Rennes, Vannes, Saint-Malo, Guingamp et Morlaix.

¹⁰⁴ Conseil régional de Bretagne, « Diagnostic des mutations territoriales », document réalisé par Sylvain Le Berre, stagiaire au SCOPS/DIRAM, août 2011.

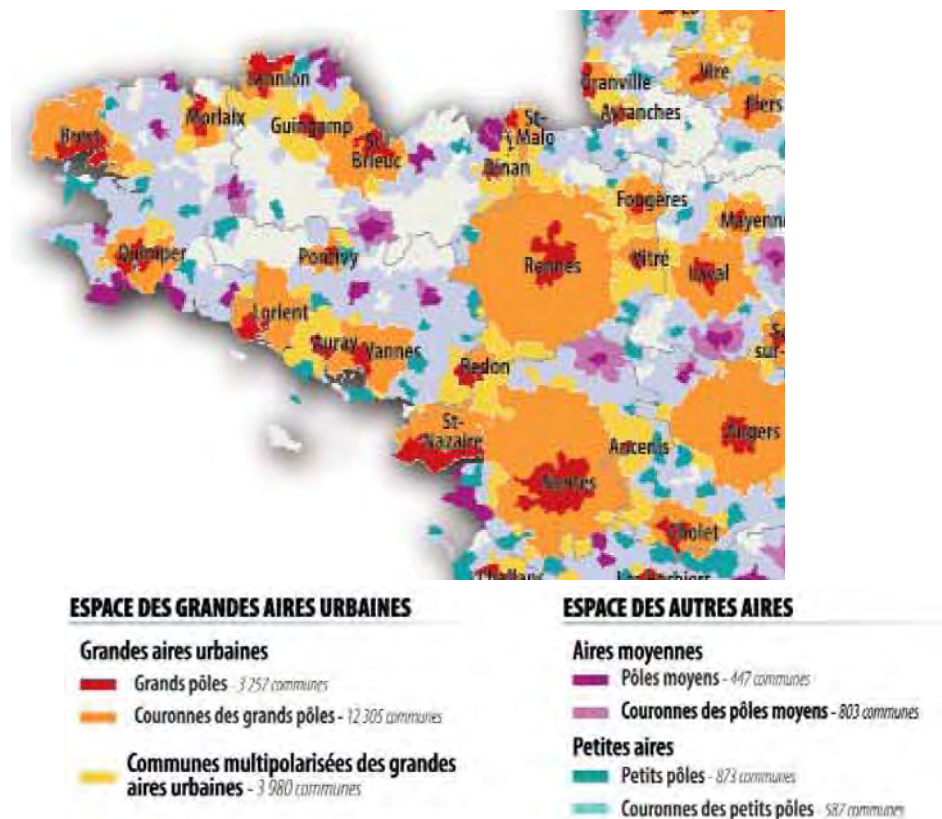
¹⁰⁵ Audition de M. Olivier Léon, INSEE, devant la section prospective le 11 octobre 2012.

Carte 51. Le zonage en aires urbaines 1999 en Bretagne



Source : INSEE, Audition de M. Olivier Léon en section prospective le 11 octobre 2012

Carte 52. Le zonage en aires urbaines 2010 dans l'Ouest français



Source : INSEE, 2010

3.3. La dépendance à l'automobile ne diminue pas

Corollaire de l'étalement du peuplement, les mobilités augmentent et avec elles, le recours aux transports, le plus souvent individuels. Les études et enquêtes de mobilité se suivent et l'inflexion dans l'utilisation de l'automobile, notamment individuelle, n'a pas lieu, ni en France, ni en Bretagne. On y constate pourtant un recours aux transports en commun en progression lorsque ceux-ci peuvent répondre à la demande qui tend à s'accroître.

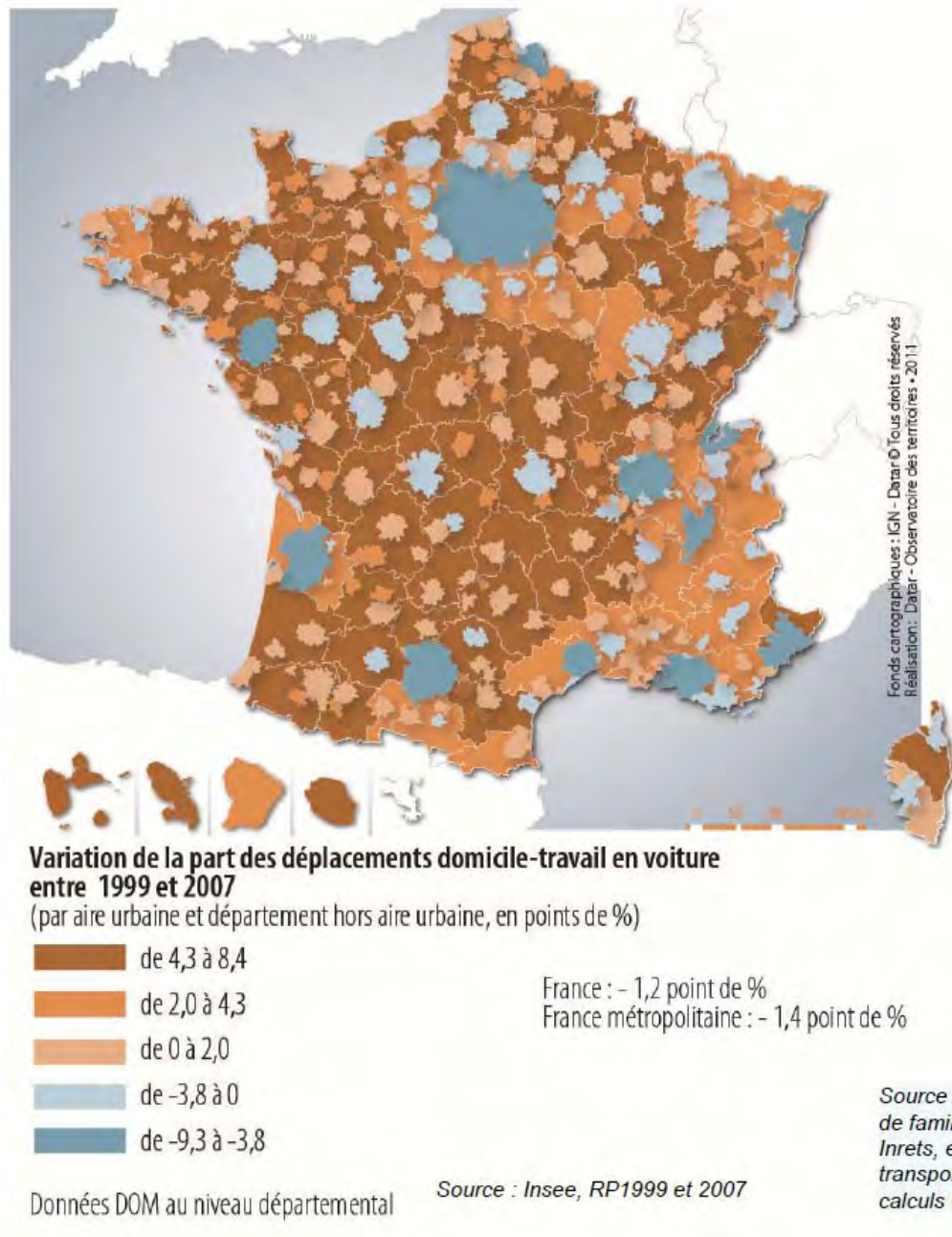
3.3.1. Ni en France...

La carte représentant les variations (en points de %) dans l'utilisation de la voiture pour les migrations alternantes montre une baisse dans les aires urbaines qui s'explique par les nombreux projets de TCSP (transport en commun en site propre)¹⁰⁶. Mais la carte montre aussi une augmentation de l'utilisation de la voiture à l'échelle des départements.

La progression de l'utilisation de l'automobile dans les déplacements domicile-travail depuis 1982 montre que la dépendance à ce moyen de transport est toujours importante. On constate néanmoins une légère baisse de la part des femmes françaises dans le recours à ce mode de transport. Contrairement à une « impression générale », l'utilisation des transports en commun est en constante baisse, même si elle concerne toujours plus de 10% des travailleurs et des travailleuses. La diminution des passagers dans les voitures (co-voiturage) n'est pas représentative de ce qui se passe en Bretagne où la progression en aires de co-voiturage est la plus importante de France.

¹⁰⁶ S'il en existe plusieurs en projet en Bretagne, au moment de l'écriture de ce rapport, ce la ne concerne que de métro de Rennes qui participe au fait que plus de la moitié des 126 millions de voyages annuels en Bretagne sont à Rennes (ORTB, 2012).

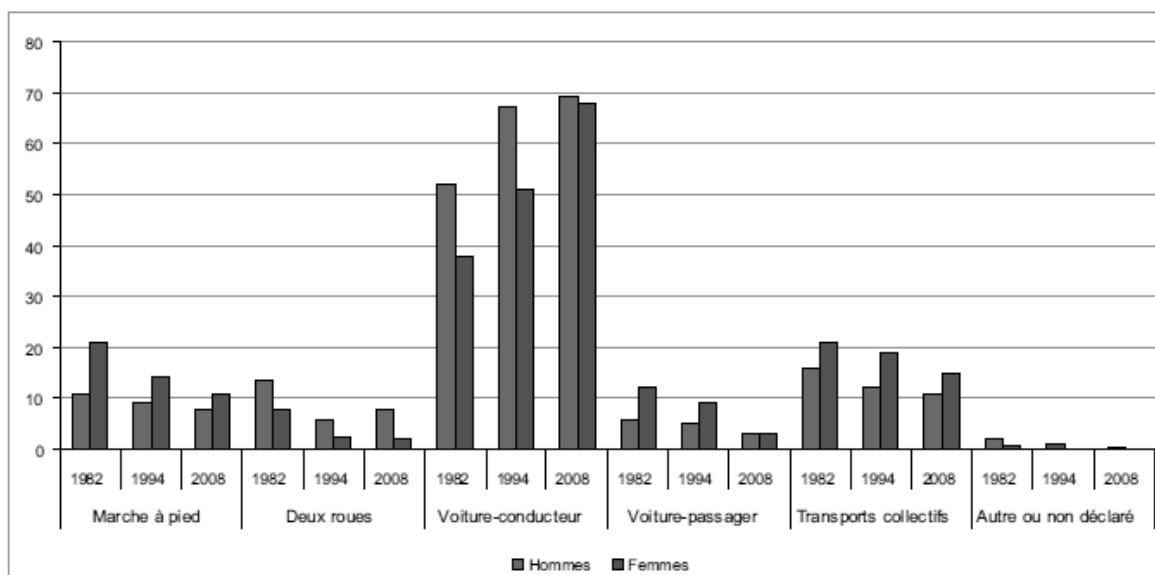
Carte 53. Des changements dans le recours à la voiture pour aller au travail



Source : Audition d'Hélène Kerouanton le 26 juin 2012

Figure 11. Les Françaises utilisent moins la voiture comme moyen de transport pour se rendre au travail

■ Part des modes de transport utilisés par les hommes et les femmes pour se rendre au lieu de travail habituel, en France (en %)



Champ : trajets domicile-travail des actifs ayant un emploi et un lieu de travail habituel
Sources : SOfes, Insee, Inrets, enquêtes nationales transports 1982, 1994, 2008

Source : ORTB, 2012

3.3.2. ...Ni en Bretagne où les transports en commun sont pourtant plus utilisés

L'utilisation des transports en commun en Bretagne est plus fréquente qu'au niveau national. L'évolution depuis 2004 est de 16% globalement. Dans les villes, les progressions varient de 1,3% à Saint-Brieuc à 63% à Landerneau (grâce à l'effet TER). Seules Morlaix et Concarneau ont connu une diminution de l'utilisation de leur réseau urbain.

Tableau 4. Des évolutions de l'utilisation des transports en commun très différentes d'une ville à l'autre

Evolution annuelle de l'activité des réseaux de transports collectifs urbains entre 2004 et 2009

en milliers de voyages

Dpt	Réseaux	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Evolution 2004/2009
22	LAMBALLE	n.d.	14	16	25	33	n.d.	
22	LANNION	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	
22	SAINT-BRIEUC	5 783	5 898	5 960	5 749	5 743	5 861	1,3%
29	BREST	17 695	17 972	18 465	18 660	19 481	18 975	7,2%
29	CONCARNEAU	607	714	721	737	716	597	-1,6%
29	DOUARNENEZ	110	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	
29	LANDERNEAU	213	255	290	304	324	348	63,4%
29	MORLAIX	791	811	751	746	750	767	-3,0%
29	QUIMPER	5 005	5 031	5 097	5 132	5 166	5 193	3,8%
35	FOUGERES	466	442	455	447	450	n.d.	
35	RENNES	54 513	56 855	60 060	63 490	67 402	67 261	23,4%
35	SAINT-MALO	1 961	2 023	1 219	2 943	2 933	3 138	60,0%
35	VITRE	300	210	n.d.	243	n.d.	n.d.	
56	LORIENT	16 007	16 720	16 649	16 617	16 602	16 624	3,9%
56	PONTIVY	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	29	n.d.	
56	VANNES	5 320	5 576	5 753	6 489	6 804	7 017	31,9%
	Total	108 771	112 521	115 436	121 582	126 433	125 781	15,6%

Source : Cerlu

n.d. : non déterminé

Source : ORTB, 2012

La hiérarchie des villes en termes de transports collectifs illustre cette caractéristique des agglomérations : Rennes compte le plus grand nombre de voyages (environ 67000 en 2009), puis Brest et Lorient (respectivement 19000 et 16600 donc du même ordre de grandeur), puis Saint-Malo (13 000) et le « groupe » Vannes, Saint-Brieuc, Quimper (de 5000 à 7000).

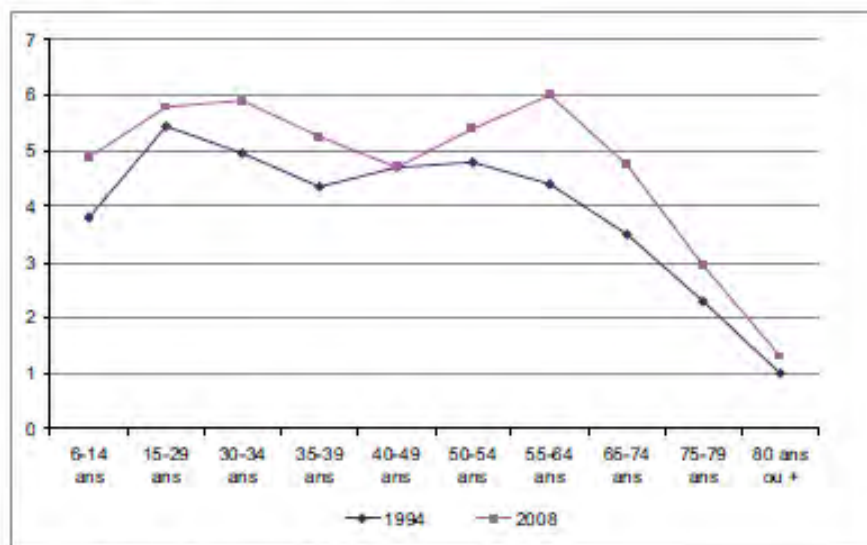
Questionnement : Comment combiner un développement des réseaux de transports en commun suffisant et diminuer le recours à la voiture individuelle ?

3.3.3. Les Bretons âgés de plus en plus (auto)mobiles

En Bretagne, les personnes âgées d'au moins 65 ans réalisent en moyenne 2,2 voyages à longue distance chaque année. Parmi toutes les classes d'âge, ce sont les nouveaux retraités qui voyagent plus, notamment en utilisant davantage la voiture particulière que leurs aînés. Ils sont en effet en meilleure santé, plus souvent motorisés et plus fréquemment détenteurs du permis de conduire. Leur mobilité est un signe positif de leurs activités et choix personnels dans leur mode de vie.

Figure 12. La mobilité des Séniors bretons progresse depuis 1994

Nombre moyen de voyages à longue distance pour motifs personnels par personne en fonction de l'âge en 1994 et 2008



Champ : individus âgés de 6 ans ou + résidant en France métropolitaine
 Source : SOES, Insee, Inrets, enquêtes nationales transport 1994, 2008

Source : ORTB, 2012

3.4. Les principaux conflits d'usage sont exacerbés dans le périurbain

Le périurbain est le lieu de conflits d'usage grandissants, notamment entre les activités agricoles, l'urbanisation (habitat et zones d'activité, y compris loisirs) et la protection des espaces naturels. En conséquence, la concurrence en matière de foncier augmente. Les villes occupent 4 à 5 fois plus de surface que plusieurs siècles auparavant, certaines villes en décroissance démographique font tout de même en étalement urbain.

Le périurbain correspond à l'ancien *hortus*, voire à l'*ager* de l'organisation concentrique de l'espace français :

- *urbs* au centre : la ville qui concentre les habitations et les activités ;
- *hortus* : maraîchage dans le premier cercle autour ;
- *ager* : territoire de l'agriculture, d'abord la vigne, puis les céréales dans le second cercle bien plus étendu.

Que deviennent alors l'*hortus* et l'*ager* quand la ville s'étale ?

Le chercheur Roland Vidal illustre ce que provoque cet étalement urbain sur les pratiques agricoles pour Paris, ce qui est valable pour les principales villes de France :

« 1. L'*hortus* croît avec ville : tentaculaire, le maraîchage suit l'expansion de la ville.

3. Les maraîchers se recentrent à proximité des gares pour livrer les Halles

4. de plus en plus loin car le train va de plus en plus vite vers l'ouest le sud surtout.

5. La route remplace le train, le maraîchage est presque parti, la ville s'étale sur les plateaux, on observe un éparpillement avec la recherche à traverser la campagne avant d'arriver chez soi. »¹⁰⁷

En conséquence, le morcellement du territoire rend de plus en plus compliqué la pratique de l'agriculture.

« Avec le chemin de fer, on abandonne de certaines terres agricoles, les moins bonnes comme les coteaux qui sont devenus des forêts, donc maintenant des espaces naturels protégés. Il en résulte des constructions non pas sur les mauvaises terres mais sur les meilleures. »¹⁰⁸ Elles sont souvent plus profondes, limoneuses donc facile à travailler par les engins de chantier pour les projets d'urbanisation. Par exemple, le campus universitaire et le quartier de Villejean ont été construits sur les meilleures terres agricoles du département d'Ille-et-Vilaine.

Les ZA sont implantées le long des 4 voies, à 100 m de la route, par simplicité. Il existe néanmoins des projets de ZAC qui incluent ces ZA avec des zones de logements et des espaces verts.

Dans l'ensemble des agglomérations, on constate la diminution de l'agriculture périurbaine. Habituellement observé à l'échelle départementale ou régionale, le foncier agricole fait l'objet d'une démarche d'observatoire dans le pays de Rennes depuis 2011¹⁰⁹. *« Son objectif est de présenter une vision actualisée et partagée de la dynamique agricole du territoire entre l'ensemble des acteurs signataires. »* Ces évolutions mesurées, les collectivités disposent d'éléments pour proposer des solutions dans le cadre des documents d'urbanisme.

3.5. Des signaux faibles d'inversion de la tendance : le retour vers les centres

Sous l'effet de la pression foncière (une rareté et des prix qui déterminent les choix de localisation) et énergétique (un coût croissant proportionnellement à la distance domicile-activités à parcourir), et peut-être, dans une plus faible mesure, par conscience environnementale, des ménages commencent à réinvestir les centres-villes.

¹⁰⁷ Rolland Vidal, ingénieur de recherche à l'Ecole nationale du paysage de Versailles, lors d'une conférence « Urbanisme, Agriculture et Paysage Rural : Un avenir à cultiver... », organisée par le Conseil de développement du pays de Brocéliande, le 20 décembre 2012 à Montauban-de-Bretagne

¹⁰⁸ Idem.

¹⁰⁹ Le Pays de Rennes, Rennes Métropole et l'Audiar réalisent un Observatoire local de l'agriculture, voir le site de l'Audiar : <http://www.audiar.org/etudes/environnement/lobservatoire-de-lagriculture-du-pays-de-rennes>.

Citons l'exemple du pays de Lorient¹¹⁰ où la périurbanisation est présente (essentiellement dans les communes de Lanester, Ploemeur, Caudan, et Hennebont), **mais qui perçoit un retour des ménages vers la ville** où se trouvent les services. Le pays compte beaucoup de constructions en secteur rural proche des bassins d'emplois de Vannes et Quimper avec des terrains moins chers en 2^{ème} et 3^{ème} couronne. La politique de Lorient Agglomération consiste à faire venir en ville des jeunes couples avec enfants. 47% des arrivants passent par Lorient puis essayent ensuite de s'éloigner. Mais les ménages ont alors besoin de deux voitures, les enfants grandissent, ces résidents vieillissent et cherchent à revenir en ville. Il en résulte une forte pression sur les petits logements pour les familles mono-parentales ou les personnes seules. Ainsi, de plus en plus, les couples avec enfants travaillant à Lorient rachètent des maisons anciennes de centre-ville. C'est lié à la crise et au prix des carburants. Ces mouvements de ménages ayant les moyens de rénover ces biens anciens ne sont pas de telle ampleur à faire augmenter le prix du foncier de centre-ville. Les politiques de densification jouent dans le même sens, avec une composante destinée à toutes les populations.

A ce titre, un indicateur en témoin, il est intéressant à suivre : **le taux de scolarisation** dans les quartiers denses. Les communes de la 1^{ère} couronne ont des effectifs scolaires stagnants, la 2^{ème} couronne est à la hausse. Depuis 2012, quatre écoles de la ville centre sont en progression.

4. Les disparités dans l'accès aux logements

L'accès des populations à un logement qui corresponde à leurs besoins, à leurs situations dans leurs parcours résidentiels détermine aussi la répartition des populations sur les territoires. Nous traiterons ici essentiellement de la dimension territoriale de l'accès au logement, laquelle est liée à la dimension économique. En Bretagne comme en France, les constructions de logements neufs ont baissé en 2012. Les disparités du marché du logement sont importantes, mais pas davantage que dans d'autres régions littorales. L'évolution du parc de logements dans la dernière décennie est différenciée, mais fait apparaître moins de disparités que dans d'autres régions.

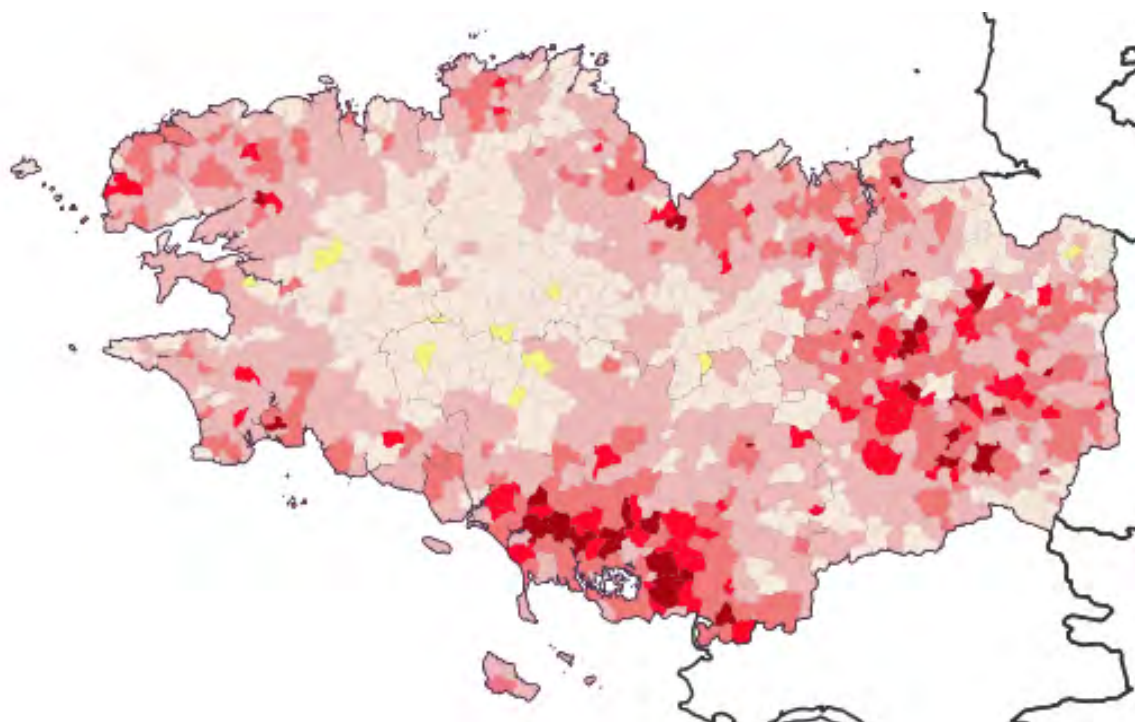
¹¹⁰ Audition de M. Norbert Métairie, Maire de Lorient et président de Lorient Agglomération, le 29 novembre 2012 à Lorient.

4.1. Une concentration de plus en plus périurbaine et littorale

4.1.1. L'évolution du parc des logements

En 10 ans, l'évolution du parc de logements a creusé les disparités entre le littoral et l'intérieur de la Bretagne. Le taux d'évolution moyen annuel de la dernière décennie a progressé plus rapidement dans les villes littorales et particulièrement autour du golfe du Morbihan, mais aussi dans une large auréole autour de Rennes, presque jusqu'aux limites départementales.

Carte 54. Littoralisation et concentration périurbaine du parc de logements



Parc du logement 1999 2009 - Filocom

Taux d'évolution annuel
moyen du nbre de logements 99-09

- de -0.5 à 0%
- de 0 à 1%
- de 1 à 2%
- de 2 à 3%
- de 3 à 4%
- de 4 à 9%

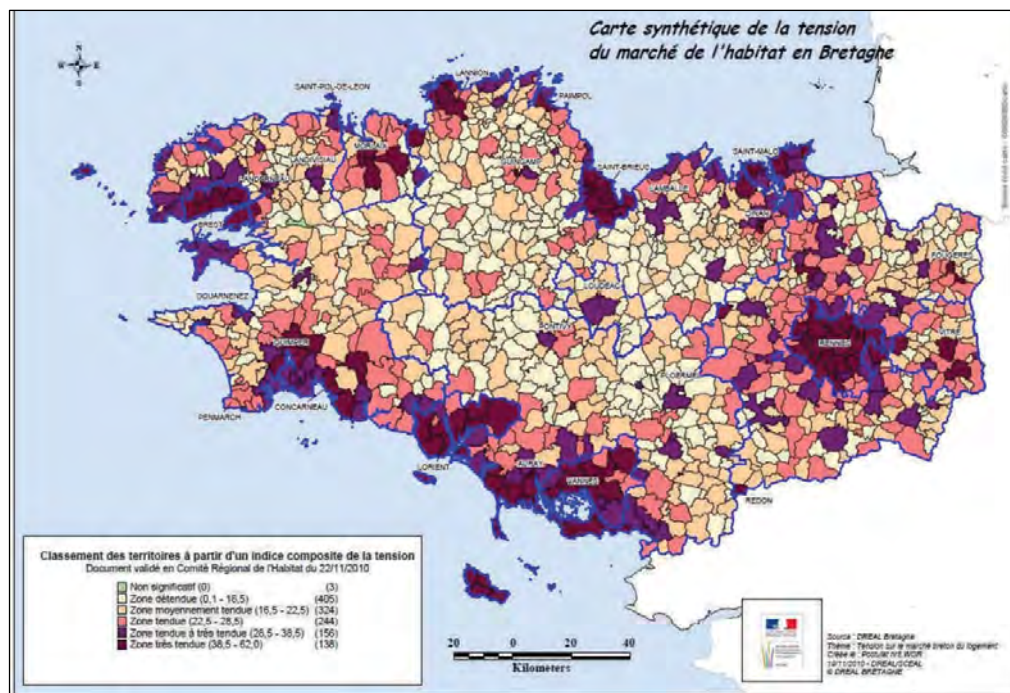
Source : GéoBretagne, 2013

4.1.2. Un marché du logement tendu sur le littoral

En Bretagne, la tension ne résulte pas d'un manque de logements, mais davantage d'une inadaptation aux besoins des occupants, à la fois de l'offre et du coût des logements.

Ceux-ci sont nombreux, mais ils ne sont pas occupés, notamment dans les agglomérations de Rennes, de Saint-Malo et dans de nombreuses communes littorales. Une des conséquences est l'éloignement subi des employés de leur lieu de travail. Par exemple, sur la côte d'Erquy les employés sont domiciliés à 20 ou 30 km à l'intérieur des terres.

Carte 55. La tension du marché du logement



Source : Audition de Guy Baudelle, le 15 mai 2012

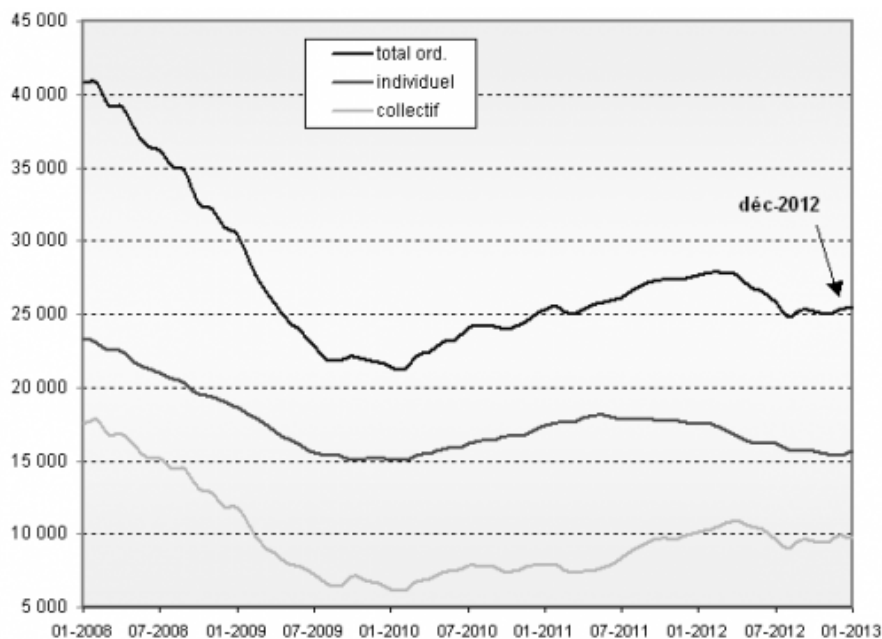
De plus l'occupation de nombreux logements est dans certains cas temporaire. Lors de la saison touristique (du 14 juillet au 25 août) et au cours des longs week-ends, beaucoup de communes littorales doublent leur population. Le reste de l'année ces logements sont inoccupés. Cela peut concerner d'autres bâtiments que ceux utilisés pour le logement (divers locaux). A l'inverse, des équipements prévus pour des usages saisonniers ne sont pas utilisés le reste de l'année (centres de vacances par exemple). Ils pourraient être « convertis » en cités universitaires le reste de l'année...

Quel levier d'action publique peut favoriser d'utilisation des m² vacants ou temporairement occupés ?

4.1.3. Une baisse des constructions neuves

En 2012, 26 546 logements (individuels et collectifs) ont été autorisés avec une tendance à la baisse sur les quatre dernières années (ce chiffre dépassait 40 000 en 2008).

Figure 13. Evolution des constructions neuves



Lecture : 25 258 **logements ordinaires** ont été autorisés entre janvier et décembre 2012
 Source : DREAL Bretagne

Source : DREAL Bretagne, janvier 2013

La situation diverge d'un pays à l'autre. Rennes, Vannes et Cornouaille sont les pays où le plus de logements neufs sont construits

4.2. Des territoires plus fragiles face à l'accès aux logements

Montrant le lien entre parcours résidentiels et territoires, une récente étude du CESER¹¹¹ résumait ainsi les caractéristiques des territoires présentant un risque résidentiel plus élevé que d'autres :

- territoires dont l'offre de logements est insuffisante en quantité, qualité, accessibilité et diversité (parc public/privé libre/privé à vocation sociale) ;
- territoires à faibles revenus par habitant ;
- territoires en déprise économique (fermetures d'entreprises agricoles ou agroalimentaires, industrielles, de service, taux de chômage et précarité de l'emploi élevés...) ;
- territoires éloignés des pôles d'emploi, de services, de mobilité et d'équipements (coûts d'accès et de mobilité élevés).

¹¹¹ CESER., Sécuriser les trajectoires résidentielles des actifs en Bretagne, janvier 2013.

Questionnements :

- **Comment répondre aux besoins spécifiques de logements des différentes populations (jeunes sans emploi, jeunes couples travaillant avec enfants, familles recomposées, personnes âgées etc.) propres à chaque territoire ?**
- **La taille du logement peut-elle être adaptée à la structure familiale ?**
- **Comment répondre à l'évolution des populations et donc de leurs besoins en terme de logements dans le temps ?**
- **Quelle optimisation des m² vacants ?**

5. L'accès aux services dans les bassins de vie

Peu de données dynamiques sont disponibles sur l'accès aux services, au contraire de nombreuses données de localisation des différents services. Nous en donnerons une approche territoriale pour montrer les inégalités d'accès des usagers de différents services. Nous n'entrons pas dans le domaine de l'accessibilité sociale et économique aux services traités dans une autre étude du CESER portant sur les services collectifs¹¹².

Le périmètre d'étude privilégié pour analyser les services est celui du bassin de vie que nous commencerons par définir. Ensuite, nous présentons des analyses portant sur plusieurs services regroupés sous la terminologie des services de proximité, intermédiaires et supérieurs. Enfin, nous donnons quelques exemples dans le domaine de l'accès aux technologies numériques, aux transports, à l'éducation, la formation, à certains services de santé, à l'offre culturelle et aux services administratifs.

Les questions qui traversent l'ensemble des services concernent leur accès et leur adéquation avec les besoins évolutifs des populations, compte tenu des dynamiques analysées précédemment de croissance démographique, de vieillissement ou encore de périurbanisation.

Questionnements :

- **Quelles actions publiques mener pour améliorer l'accès aux services ?**
- **Comment mieux adapter les services aux besoins des populations ?**

¹¹² CESER, Les services collectifs demain en Bretagne : besoins, fournitures, accès, financement, à paraître en septembre 2013.

5.1. La notion de bassin de vie

L'analyse territoriale de l'accès aux services fait nécessairement appel à la notion de bassin de vie. Car l'INSEE le définit comme le plus petit territoire sur lequel s'organise la vie quotidienne des habitants. C'est dans chacun de ces bassins à l'autonomie plus ou moins marquée que les habitants accèdent à l'essentiel des services, que les actifs ont leurs emplois et les élèves leur établissement scolaire.

Pour les déterminer, les aires d'influence des pôles de services ont été regroupées en fonction de l'accès à **quatre catégories de services à la population et de l'accès à l'emploi**.

- Dans les secteurs concurrentiels, les équipements retenus sont l'hyper ou le supermarché, le vétérinaire, la banque, les magasins de vêtements et de chaussures, la librairie.
- Dans les secteurs non concurrentiels, on trouve les services publics de l'état ou des collectivités locales : gendarmerie, perception, bureau de poste.
- Les équipements de santé vont de l'infirmier à l'hôpital
- Les équipements d'éducation sont les lycées et les collèges.

Un bassin de vie n'assure pas uniquement une fonction de services à la population, mais joue également un rôle économique en offrant du travail à la population : l'emploi a donc été introduit comme contribuant au potentiel des bassins.

Au total, en France métropolitaine, 1 916 bassins de vie ont été délimités. Parmi eux, 1 745 s'appuient sur un bourg ou une petite ville (commune ou unité urbaine de moins de 30 000 habitants).

Permettant l'observation des phénomènes socio-économiques à un niveau géographique fin et homogène sur l'ensemble de la métropole, les bassins de vie montrent une structure hiérarchisée de l'espace rural. Ils sont précieux pour éclairer la conduite des politiques d'aménagement du territoire rural. Après la région Rhône-Alpes, la Bretagne est celle qui compte le plus de bassins de vie. La Bretagne comptait 134 bassins de vie en 2004, 133 en 2012. Ils sont en moyenne peu étendus (204 km² contre 380 en moyenne) et souvent ruraux. Le plus petit bassin de vie est celui d'Arradon (18,5 km² et une seule commune) ; le plus grand, celui de Loudéac (840 km² et 30 communes). L'INSEE y voit le signe que « la région est irriguée par un réseau de villes, notamment de taille moyenne, et que les campagnes sont assez densément peuplées »¹¹³.

¹¹³ INSEE, « Commerces, services et équipements structurent la Bretagne en 133 bassins de vie », Octant Analyse n°39, décembre 2012.

Carte 56. Les « petits » bassins de vie de Bretagne



Source : Insee, recensement de la population 2009 - Base Permanente des Équipements 2010

Source : INSEE, 2012

5.2. Les territoires inégaux face à l'accès à certains services

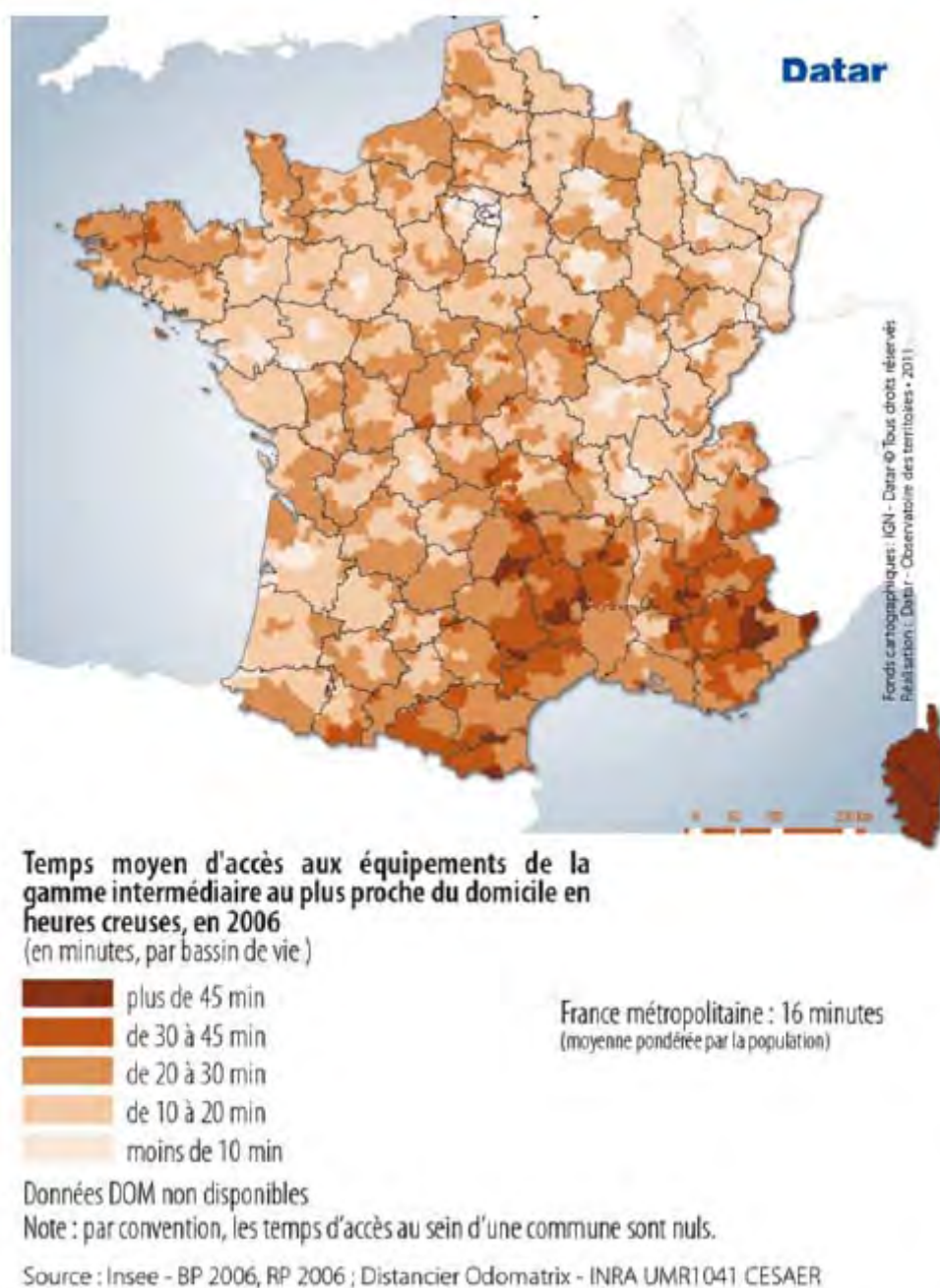
Un indicateur d'accessibilité, outre la présence des équipements (lieux des services) sur le territoire, est celui du **temps d'accès** à un équipement.

Les services publics ou privés sont regroupés, depuis 2008, en trois gammes selon leur fréquence d'implantation et leur présence conjointe sur le territoire communal¹¹⁴. Regardons dans un premier temps l'offre en équipements et l'accessibilité concernant les services intermédiaires.

Les services La **gamme des services intermédiaires** rassemble des services comme les collèges, la police, la gendarmerie, de nombreux commerces (supermarchés, librairies), des services de santé ou paramédicaux comme les opticiens.

¹¹⁴ Pour approfondir cette question, il conviendra de se reporter à l'étude du CESER sur « Les services collectifs demain en Bretagne : besoins, fournitures, accès, financement », à paraître en septembre 2013.

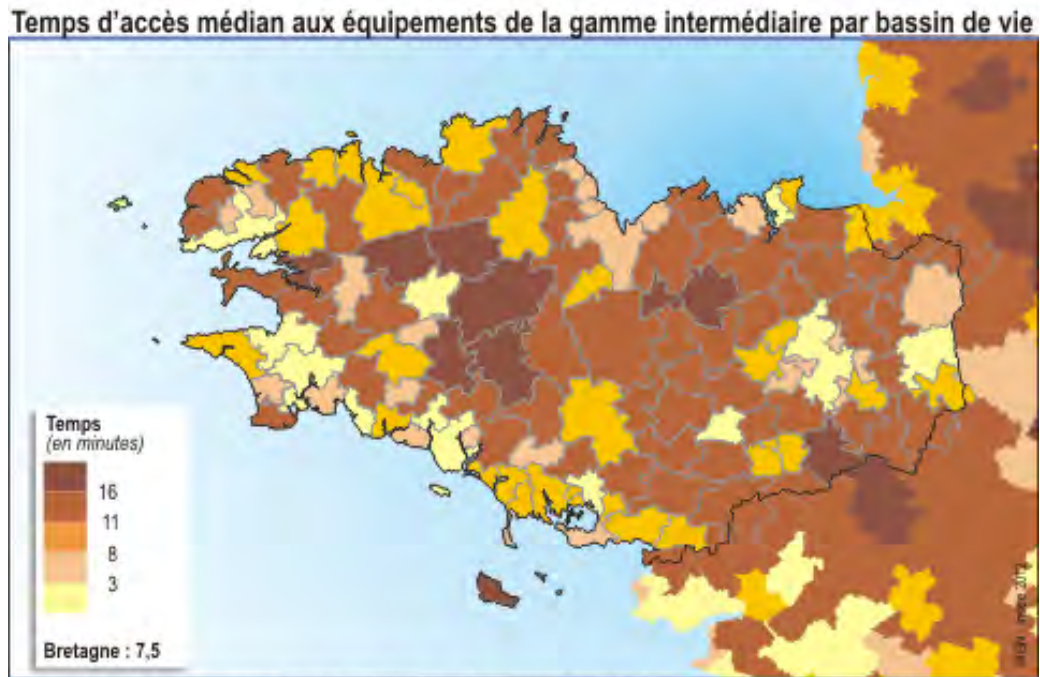
Carte 57. Les temps d'accès aux « services intermédiaires » en France



Source : Observatoire des territoires, 2011

La carte ci-dessus montre que presque partout en Bretagne, le temps d'accès aux équipements de services intermédiaires se situe entre 20 et 30 mn et que nulle part, il n'excède les 45 minutes, ce qui peut être le cas ailleurs en France, principalement dans les territoires montagneux.

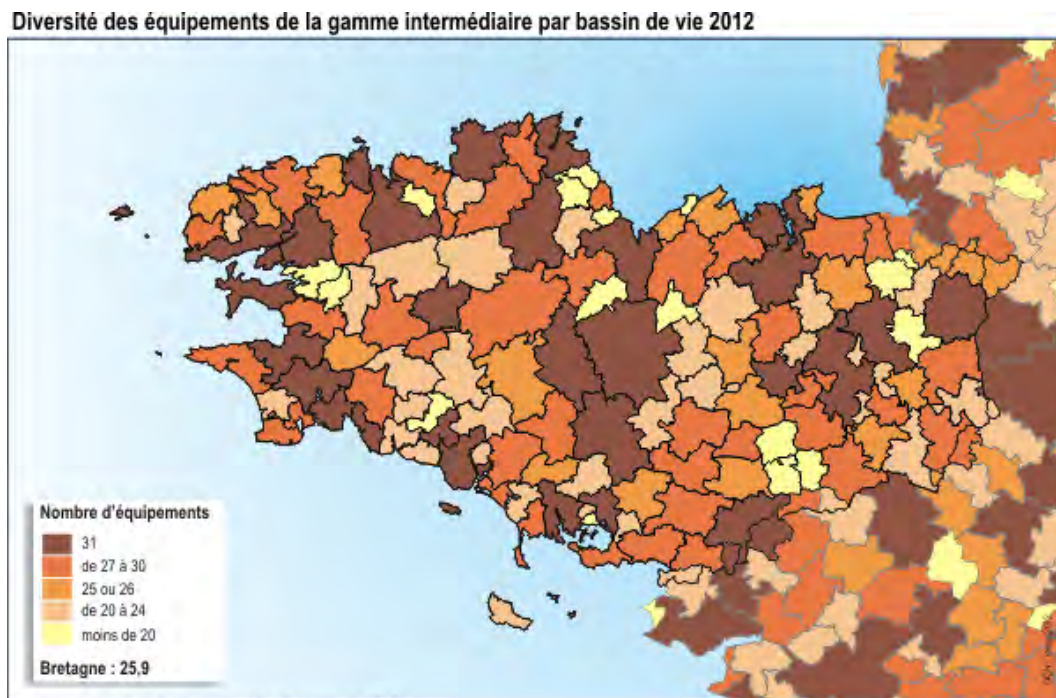
Carte 58. Les temps d'accès médian aux « services intermédiaires » en Bretagne



Source : Insee, recensement de la population 2008 - Base Permanente des Équipements 2010 - distancier ODOMATRIX

Source : INSEE, 2012

Carte 59. Des équipements intermédiaires non polarisés dans les différents bassins de vie



Source : Insee, Base Permanente des Équipements 2010

Source : INSEE, 2012

Pour la gamme intermédiaire, les équipements sont à moins de 11 minutes dans un bassin de vie sur deux. L'offre d'équipement est plus étoffée dans les bassins de vie urbains, mais l'accessibilité est inégale en fonction de l'importance des pôles urbains. Les bassins de vie animés par un grand pôle ont des temps d'accès inférieurs à ceux animés par un pôle moyen, eux-mêmes en deçà de ceux du périurbain.

Au sein des bassins de vie ruraux, la logique est la même : les temps d'accès les plus longs s'observent dans les bassins de vie les plus éloignés des villes et ceux animés par un petit pôle urbain. Ils sont alors supérieurs à 30 mn (aller-retour) pour les équipements de la gamme supérieure. Il faut par exemple près de 45 mn (aller-retour) pour se rendre aux urgences d'un hôpital¹¹⁵.

5.2.1. Des disparités face à l'équipement des territoires dans les autres gammes de service

En plus de la gamme intermédiaire définie supra, les deux autres sont :

- La **gamme de proximité**, qui rassemble les services les plus présents sur le territoire comme les écoles, les médecins généralistes ou les boulangeries.
- La **gamme supérieure**, qui regroupe des équipements plus rares comme les lycées, les établissements hospitaliers ou les hypermarchés. On retrouve dans cette gamme de nombreux équipements de santé ou sociaux, de nombreuses spécialités médicales.

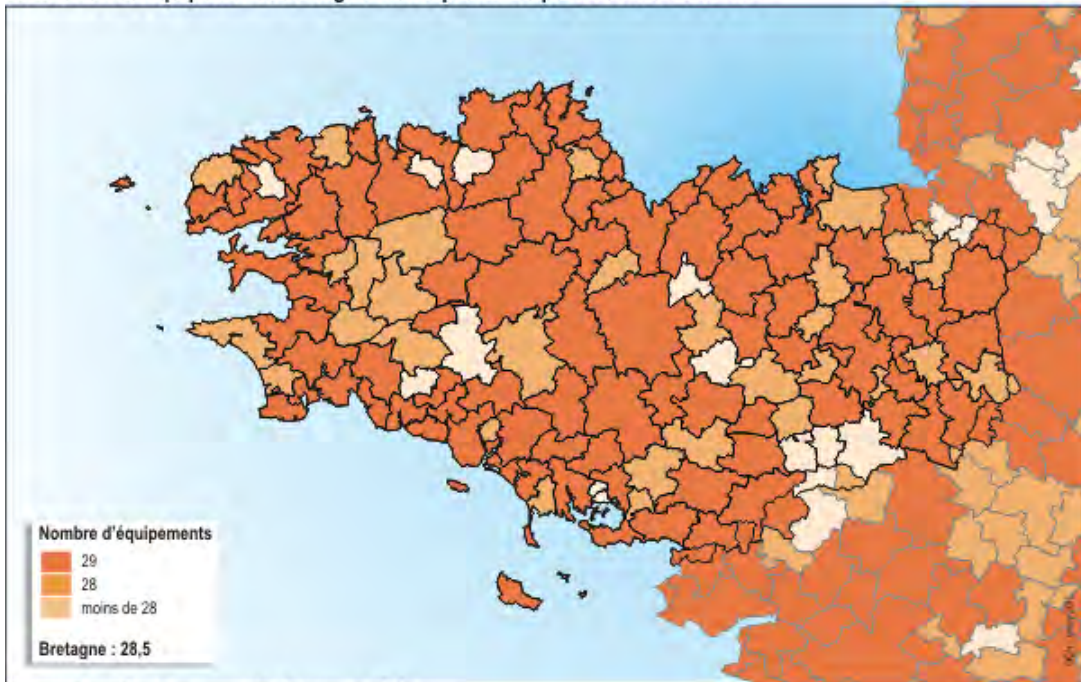
Les équipements de proximité sont les plus répandus. Sans surprise, ils sont moins concentrés dans les pôles des bassins de vie que les équipements des gammes intermédiaire et supérieure. En Bretagne, les habitants des bassins de vie ruraux ont des temps d'accès un peu plus longs que ceux des bassins de vie urbains : entre deux et trois minutes aller-retour en moyenne pour les premiers, moins d'une minute pour les seconds.

Les bassins de vie organisés autour d'un grand pôle ou d'un pôle moyen disposent de l'ensemble des équipements de la gamme intermédiaire. En revanche, pour les autres bassins de vie ruraux mais également périurbains, plusieurs de ces équipements sont fréquemment absents.

Concernant les services de la gamme supérieure, la répartition est équivalente à celle des services de la gamme intermédiaire. Dans les bassins de vie ruraux animés par un petit pôle la moyenne est de 10 types d'équipements parmi les 35 que compte la gamme supérieure.

¹¹⁵ INSEE, 2012, « Commerces, services et équipements structurent la Bretagne en 133 bassins de vie », Octant Analyse n°39 p5.

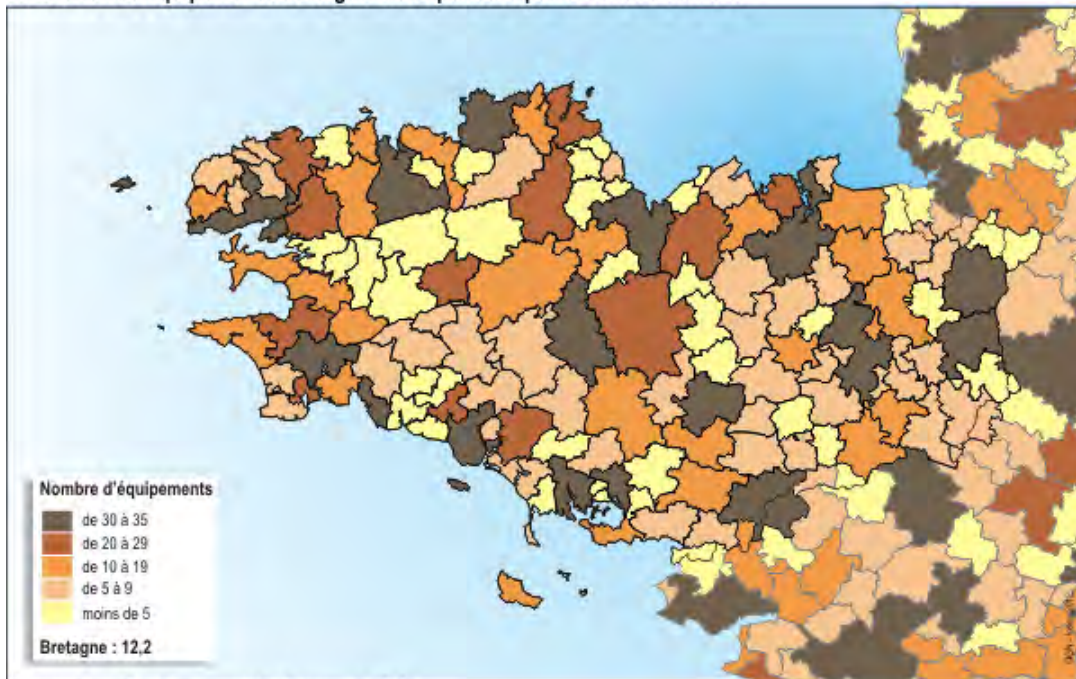
Carte 60. Une offre en équipements de proximité équivalente dans les bassins de vie

Diversité des équipements de la gamme de proximité par bassin de vie 2012

Source : Insee, Base Permanente des Équipements 2010

Source : INSEE, 2012

Carte 61. Une répartition très hétérogène des équipements supérieurs

Diversité des équipements de la gamme supérieure par bassin de vie 2012

Source : Insee, Base Permanente des Équipements 2010

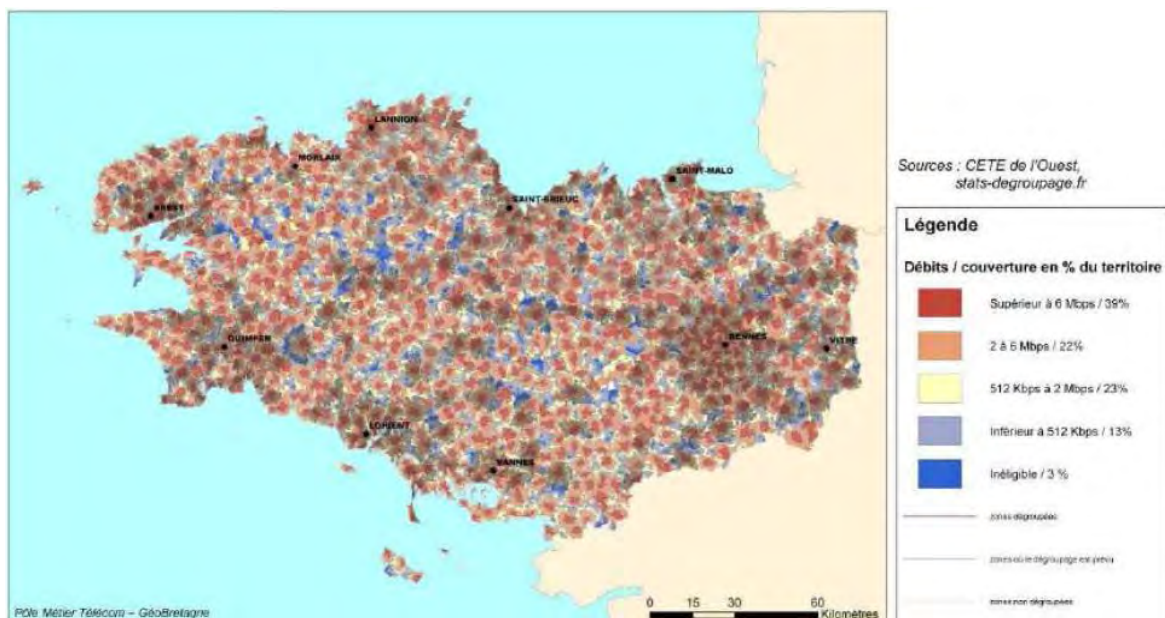
Source : INSEE, 2012

5.2.2. La fracture spatiale numérique

L'accès aux technologies numériques n'est pas encore équivalent dans tous les territoires du fait des contraintes morphologiques, des coûts d'installation, des priorités des opérateurs. Ainsi, certaines îles ne sont pas raccordées en numérique. Le Haut débit y est attendu, notamment pour les réunions d'EPCI qui sont organisées le soir et donc inadaptées aux îliens.

C'est pourquoi le schéma de cohérence régionale d'aménagement numérique du territoire (SCORAN) élaboré par le Conseil régional, prévoit l'installation d'**une prise en zone rurale pour chaque prise en zone urbaine**. C'est l'axe équilibre du schéma. Rappelons que l'objectif est celui d'un accès au très haut débit pour l'ensemble du territoire en 2025.

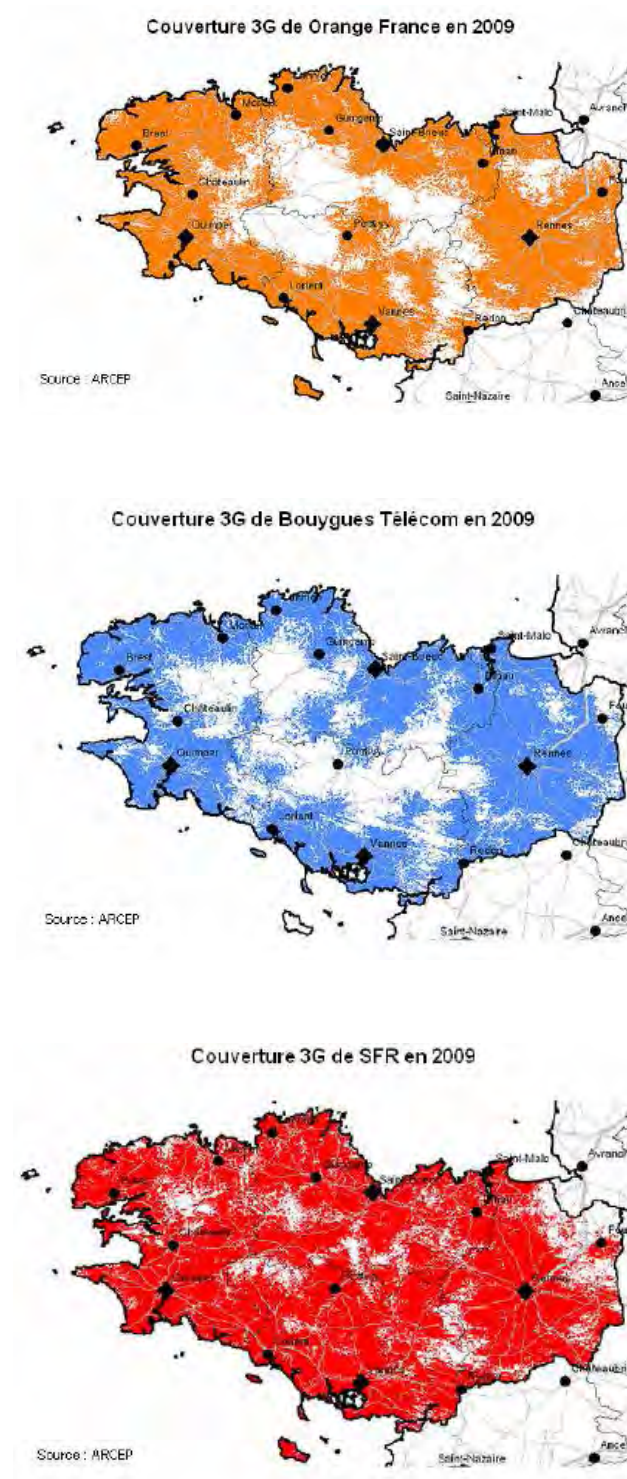
Carte 62. La couverture ADSL de la Bretagne



Source : SCORAN, 2011

Les « zones blanches » (ici en bleu) qui ne bénéficient pas de l'ADSL représentent 3% du territoire de Bretagne.

Carte 63. Les zones blanches de la 3G



Source : SCORAN, 2011

Par contre, en ce qui concerne les couvertures des différents opérateurs pour la technologie 3G, les zones blanches sont plus importantes (surtout pour deux opérateurs sur trois).

5.2.3. L'accessibilité physique des territoires

L'accessibilité sociale, les politiques tarifaires et la billettique assurées via les outils Korrigo et BreizhGo¹¹⁶ représentent une offre importante. En termes d'analyse territoriale, l'accessibilité physique aux transports révèle des inégalités à l'échelle régionale. Le réseau de transport ferroviaire est d'une part circulaire à l'échelle régionale et radial avec la capitale régionale au centre de l'étoile, qui bénéficiera d'une LGV à l'horizon 2017¹¹⁷.

Le réseau de voies rapide est certes le plus long des régions de France (en kilomètres), mais il est considéré comme incomplet et donc insuffisant : la carte montre la continuité du réseau de 4 voies sur le pourtour de la région reliant Rennes, Brest, Quimper, Lorient, Rennes et Nantes et l'axe Saint-Malo Rennes Nantes assurant la liaison du Nord au Sud. Par contre, la liaison Est-Ouest centrale (par la RN 164) et les deux liaisons Nord-Sud passant par le centre (routière et ferroviaire) sont incomplètes. Les liaisons Est-Ouest (axe vers Paris) apparaissent plus privilégiées que les liaisons Nord-Sud. Le centre Bretagne demeure moins accessible car non desservi par un réseau routier performant et pas plus que par le réseau ferroviaire (à l'exception de la ligne Guingamp-Carhaix). Il reste donc des territoires enclavés en Bretagne.

Parmi les 8 aéroports, seul Brest Bretagne a dépassé le million de voyageurs en 2012, avec une forte progression (881 500 en 2010). Les 5 ports de commerce sont très inégaux en termes de tonnage et de valeur ajoutée (cf. infra).

Enfin, la question de l'isolement des îles est particulièrement importante pour le maintien ou le développement de leurs activités. La continuité territoriale est assurée par les dessertes entre le continent et les îles habitées, mais est-elle suffisante (en termes de fréquence, de plages horaires permettant l'aller-retour dans la journée, etc)?

5.2.4. L'accès aux équipements d'éducation et de formation

Les écoles maternelles et primaires

Les écoles primaires sont présentes de façon homogène en Bretagne, seules quelques communes en sont dépourvues.

Il n'en va pas de même des écoles maternelles non intégrées aux écoles primaires dont de nombreuses communes sont dépourvues. En effet, la plupart des écoles maternelles sont intégrées dans les écoles primaires qui assurent conjointement l'accueil des enfants de 2 ou 3 ans à 6 ans (école maternelle) et de 6 à 11 ans (école élémentaire). Les maternelles non intégrées sont concentrées dans les aires urbaines et notamment celle de Rennes.

¹¹⁶ Pour le détail de ces outils, la carte de transport Korrigo unifiée à presque toute la Bretagne et le portail d'information sur les trafics et horaires de transports en commun BreizhGo, voir le rapport du CESER « Optimiser le projet Bretagne à Grande Vitesse », janvier 2012.

¹¹⁷ A propos du projet de LGV Bretagne-Pays-de-la-Loire intégré au projet Bretagne à Grande Vitesse, il conviendra également de se reporter au rapport « Optimiser le projet Bretagne à Grande Vitesse ».

Peu de réouvertures d'école sont à signaler. Un exemple récent montre pourtant que des écoles peuvent encore être réhabilitées : celle de Saint-Ganton, communes d'Ille-et-Vilaine de moins de 500 habitants a réouvert après 33 ans de fermeture.

L'enseignement secondaire

L'enseignement secondaire¹¹⁸ du premier degré est assuré dans 385 collèges répartis de façon homogène dans la région. Une initiative des îles, la création du collège des îles du Ponant (CIP) est un collège particulier mis en place en 1975. Son siège est à Brest, mais ce sont les enseignants qui se déplacent sur les six antennes que sont les îles de Sein, Houat, Groix, Molène, Ouessant et Batz. Cela permet aux élèves (une centaine) d'être scolarisés sur leur île jusqu'au secondaire, alors qu'auparavant, les enfants devaient quitter leurs parents avant le collège pour un internat sur le continent. Le contenu pédagogique est adapté aux besoins des groupes d'élèves. Les outils Internet et la visioconférence sont utilisés par le CIP qui s'ouvre également à la formation tout au long de la vie.

L'enseignement secondaire du second degré est assuré dans les 254 lycées, généraux ou agricoles, publics ou privés selon une répartition un peu plus dense dans les agglomérations de la région. Mais avec la présence des lycées agricoles et des maisons familiales rurales, le maillage est assez dense.

Formation en zones rurales, une spécificité bretonne

La Bretagne compte de nombreux lycées agricoles (1^{ère} académie pour l'implantation des lycées agricoles : 70 dont 11 établissements publics et un enseignement professionnel dispensé dans des secteurs comme l'agriculture, l'agro-équipement, l'horticulture, l'aménagement, le commerce, et les services en milieu rural), des lycées maritimes (4 situés au Guilvinec (Finistère), à Saint-Malo (Ille-et-Vilaine), Paimpol (Côtes d'Armor) et Étel (Morbihan) qui offrent des formations initiales et continues en matière de pêche, de navigation de commerce, de cultures marines et de navigation de plaisance professionnelle.

L'enseignement supérieur

La Bretagne compte quatre universités, deux à Rennes (Rennes 1 : sciences, droit, économie et santé et Rennes 2 : arts, littérature, langues et sciences humaines et sociales, STAPS¹¹⁹), une à Brest (Université de Bretagne occidentale : pluridisciplinaire avec santé) et une à Vannes, Lorient (Université Bretagne Sud : pluridisciplinaire). Les quatre universités disposent d'une dizaine d'implantations réparties en Bretagne.

¹¹⁸ Dans une précédente étude, le CESER traite des l'enseignement supérieur, mais aborde aussi l'enseignement secondaire : CESER., 2012, Enseignement supérieur et territoires, enjeux et défis pour la Bretagne.

¹¹⁹ Sciences et techniques des activités physiques et sportives.

Carte 64. Un tissu régional de lycées et des maisons familiales rurales globalement dense



Source : CRB, 2011

Les 22 écoles supérieures sont majoritairement situées à Rennes et à Brest. La formation maritime supérieure est mise en œuvre en Bretagne par le centre de l'Ecole nationale supérieure maritime (ENSM) situé à Saint-Malo. Cet établissement public de l'État à caractère scientifique, culturel et professionnel assure les formations initiales et continues des officiers au commerce (transport maritime des marchandises et des passagers).

A l'échelle nationale, les effectifs étudiants sont concentrés dans les agglomérations, et particulièrement sur les sites de l'agglomération parisienne. Néanmoins, depuis le plan Université 2000, des pôles universitaires sont développés dans des villes moyennes. Dans d'autres pays, les universités ont été historiquement localisées dans les villes moyennes. A titre d'exemple au Royaume uni, les deux plus prestigieuses universités sont Oxford et Cambridge. Le gouvernement des Pays-Bas avait localisé ses plus grands campus universitaire en dehors d'Amsterdam dans le but de répartir les étudiants et enseignants-chercheur sur davantage de villes néerlandaises : Utrecht, Maastricht, Delft, Leiden, Rotterdam Groningen et Nijmegen, pour les principales.

La formation professionnelle

La formation professionnelle est répartie sur le territoire dans les Centres de formation continue, centres de formation des apprentis (CFA), centres d'études de langues, écoles et universités.

Il existe de nombreux CFA de branches ou consulaires répartis sur l'ensemble de la Bretagne (CFA de l'Artisanat, CFAI¹²⁰, CFOBAT¹²¹, etc.). A titre d'exemple, citons l'Université Régionale des Métiers et de l'Artisanat de Bretagne comprend 7 centres de formation d'apprentis (Ploufragan, Dinan, Quimper, Bruz, Saint-Malo, Fougères, Vannes) et le Campus des métiers¹²² à Brest.

La formation en milieu rural repose sur le tissu assuré par l'association Familles rurales qui gèrent, sous la tutelle du ministère de l'agriculture les maisons familiales et rurales (MFR)

5.2.5. L'accès aux services de santé

Les services de santé participent pleinement à l'organisation du territoire et à ses dynamiques, par la répartition des services proposés, l'emploi induit, les politiques et sectorisations qui vont engendrer des déplacements et participer à l'attractivité ou à la fragilisation des territoires. L'enjeu de l'accès aux services de santé est donc une question importante de l'aménagement du territoire, comme le souligne des chercheurs dans leur contribution au rapport Laurent : « *Les débats entre proximité et qualité des soins, dans le cadre des restructurations hospitalières par exemple, ou entre équité et efficacité pour l'allocation de ressources sanitaires ou les questions portant sur une meilleure adéquation entre l'organisation de l'offre de soins et l'identification des besoins de santé ne concernent pas uniquement les spécialistes de sante publique mais doivent être ouvertes a l'ensemble des acteurs de l'aménagement et de l'organisation des territoires.* »¹²³

A l'échelle nationale, l'Ouest apparaît comme bien pourvu en services de santé de proximité : dans la plus grande partie de ses bassins de vie, moins de 5% de la population est éloignée de plus de 20 minutes de ce type de service.

En Bretagne, seuls les bassins de vie du sud du pays de Morlaix, du Centre-Ouest Bretagne, et du sud du Trégor-Goëlo sont dans une situation moins favorable. L'accès aux services de santé est une problématique importante pour les espaces les plus ruraux, les îles (qui bénéficient toutefois d'un service d'hélicoptères d'intervention d'urgence), ainsi que pour certains quartiers urbains.

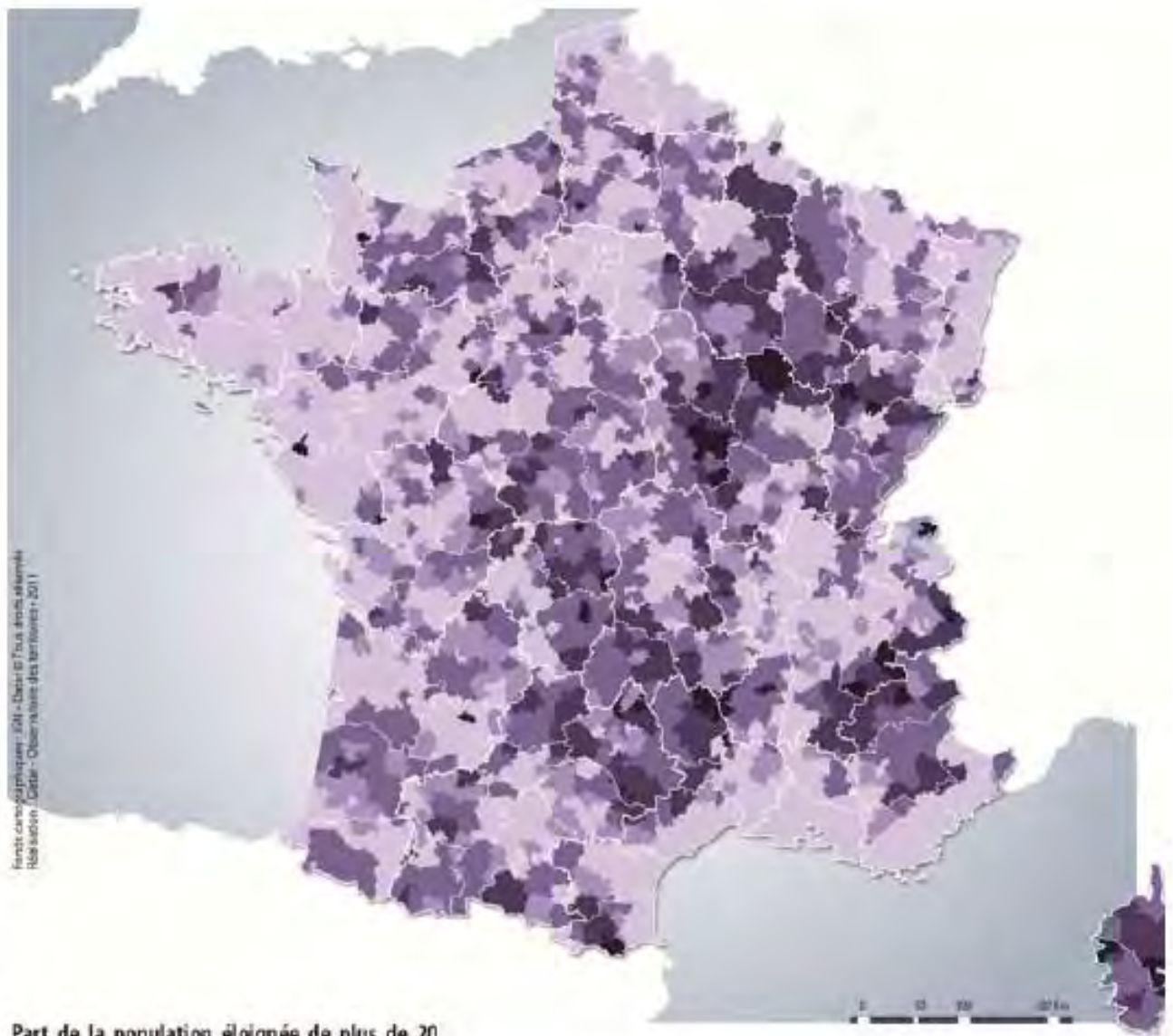
¹²⁰ Centre de formation des apprentis de l'industrie.

¹²¹ Centre de formation professionnelle des ouvriers du bâtiment.

¹²² En cours de construction, retenu au titre des investissements d'avenir.

¹²³ Stéphane Rican, Éric Jouglu, Zoé Vaillant, Gérard Salem, «Les inégalités territoriales de santé » rapport Laurent, Vers l'égalité des territoires, dynamiques mesures, politiques, pp106-122.

Carte 65. L'Ouest français bien pourvu en services de santé de proximité



Fonds cartographique : IRI - Dactris / Tous droits réservés
 Hébergement : Cedre - Observatoire des territoires - 2011

Part de la population éloignée de plus de 20 minutes d'au moins un des services de santé de proximité*, en 2006
 (par bassin de vie, en %)

- supérieur à 50
- de 25 à 50
- de 10 à 25
- de 5 à 10
- inférieur à 5

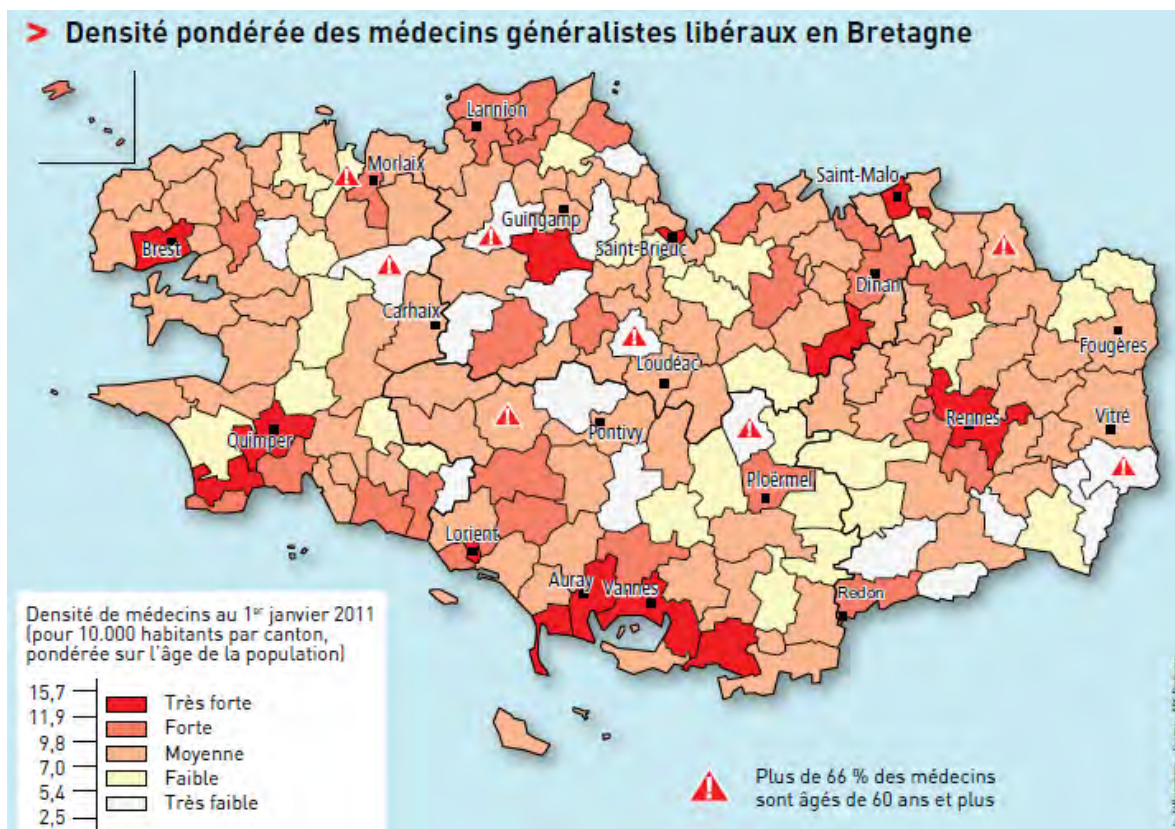
Données DOM non disponibles

France métropolitaine : 4,3 %

Source : Insee, distancier Odomatrix, Inra UMR 1041 CESAEAR

Source : INSEE, 2006

Carte 66. Densité pondérée des médecins généralistes libéraux en Bretagne



En Bretagne, les disparités infrarégionales sont toutefois importantes, et il existe des « déserts médicaux ». La répartition des professionnels de santé de premiers recours exerçant à titre libéral est inégale sur le territoire régional : une présence forte dans les pôles urbains et les zones littorales, faible en zones rurales, alors même que ces dernières connaissent un fort dynamisme démographique. Des cantons situés aux extrémités du territoire présentent une fragilité en offre de soins de premier recours avec une part de professionnels âgés plus importante au regard de l'ensemble du territoire ou de la région (signalés par les triangles rouges sur la carte suivante). « *Le CESER pense qu'il faut lier fortement les enjeux de l'offre de soins de premiers recours avec ceux, plus globaux, de l'aménagement du territoire, de son attractivité et des services à la population.* »¹²⁴

Le nombre de pharmaciens est en baisse en Bretagne. De plus, en 2009, 47, 81% des pharmacies de la région étaient installés dans une commune de moins de 5 000 habitants. Ce pourcentage était de 48, 43 % en 2002¹²⁵.

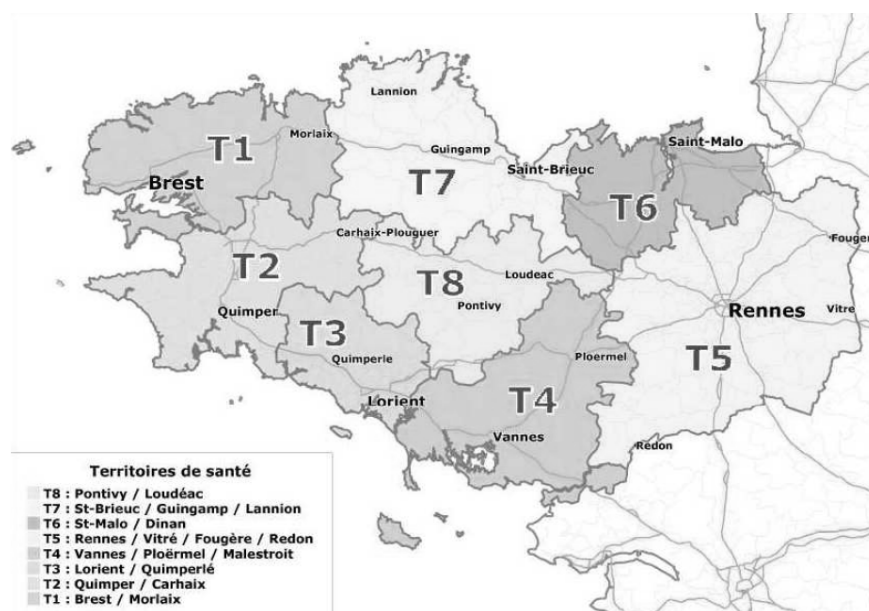
¹²⁴ CESER, « Contribution à la consultation publique dur le projet régional de santé 2012-2016 », session plénière du 14 janvier 2012.

¹²⁵ Contribution écrite de M. Sylvère Quillerou, membre du CESER, en qualité de Président du Conseil de l'Ordre des Pharmaciens de Bretagne pour la « Contribution à la consultation publique dur le projet régional de santé 2012-2016 », session plénière du 14 janvier 2012,

Le gouvernement a proposé en décembre 2012 un plan de lutte contre les déserts médicaux reposant sur le fait que « *la coercition ne fonctionne pas, qu'il ne faut pas opposer la médecine de ville à l'hôpital, les libéraux aux salariés, les médecins aux autres professionnels de santé et qu'il faut, au contraire, s'efforcer de faire travailler tout le monde ensemble* »¹²⁶. Parmi les quelques solutions proposées, il y a des stages pour mettre en contact des étudiants en médecine générale, formés uniquement à l'hôpital, avec la réalité de la médecine de premier recours. Avec l'aide des collectivités locales, les maisons de santé pluridisciplinaires (MSP) avec médecins, kinésithérapeutes, infirmières, nutritionnistes, etc. peuvent être multipliées. « *Quatre cents fonctionnent, un millier de projets sont en cours.* ». Néanmoins, l'apparition récente de « micro-déserts médicaux » liés à une trop forte concentration géographique de professionnels de premiers recours dans ces maisons de santé pluridisciplinaires est constatée en Bretagne.

La région a été « découpée » en huit territoires de santé en 2011. Le CESER s'était exprimé en faveur d'une meilleure synchronisation entre le schéma régional et ceux des départements afin de rechercher de nouvelles synergies au bénéfice des patients, d'autant que le découpage des territoires de santé ne coïncide pas avec celui des départements (le territoire de santé T3 est en partie en Finistère et en partie dans le Morbihan, le T5 partagé entre de dernier et l'Ille-et-Vilaine, le T6 entre ce dernier et les Côtes d'Armor et le T8 entre trois départements).

Carte 67. Les 8 territoires de santé



Source : Conseil régional de Bretagne, septembre 2010

¹²⁶ Déclaration de Marisol Touraine, Ministre de la santé, le 13 décembre 2012.

5.2.6. La répartition de l'offre culturelle

L'offre culturelle est importante en Bretagne, tant dans les secteurs traditionnels de l'édition, de la musique, du spectacle vivant, des Arts plastiques avec 35 musées labellisés au niveau national¹²⁷, que dans le secteur de la culture celtique régionale (danse bretonne, apprentissage des langues bretonne et gallo). Le nombre de compagnies professionnelles de théâtre (210) rapporté au nombre d'habitants est équivalent à celui d'Île-de-France, avec 70 compagnies des arts de rue, 30 de danse contemporaine et 160 cercles celtiques. Des scènes et centres dramatiques nationaux sont situés dans les cinq premières agglomérations (Le Théâtre national de Bretagne à Rennes, Le Quartz à Brest, Le Centre dramatique de Bretagne à Lorient, La Passerelle à Saint-Brieuc et le Théâtre de Cornouaille à Quimper). Pas moins de 335¹²⁸ festivals ont lieu sur l'ensemble du territoire, avec une prédominance à l'Ouest avec notamment, par ordre décroissant du nombre d'entrées payantes (2009): Les Vieilles Charrues (198 000) à Carhaix-Plouguer, le Festival Interceltique de Lorient (120 000 et le plus grand nombre de visiteurs : 400 000), le Temps fête à Douarnenez (80 000), le festival du bout du monde à Crozon (60 000), la fête du bruit à Landerneau (26 000) et Astropolis à Brest (10 000) pour ne citer que les principaux. Dans les Côtes d'Armor deux festivals génèrent à peu près la même affluence : Fête des remparts de Dinard (33 000) et Art-Rock à Saint-Brieuc (30 000). Enfin les Transmusicales (50 000) et les Tombées de la nuit (17 000) à Rennes, West-Country à Bain-de-Bretagne (35 000) et La Route du Rock (20 200) à Saint-Malo complète la liste des principaux festivals de Bretagne.

5.2.7. La réorganisation de l'administration

La réorganisation de l'administration influe aussi sur les dynamiques territoriales, notamment par le maillage des différents services et la répartition des emplois publics. Il ne s'agit pas ici de détailler l'ensemble de la réorganisation de l'administration (RGPP, REATE)¹²⁹, qui affecte l'ensemble des administrations (par exemple les sous-préfectures, les gendarmeries, les cartes de la défense, judiciaire, des équipements sanitaires) et des services publics en réseau (électricité, gaz, ferroviaire et la Poste), mais d'approcher rapidement les évolutions marquantes de certaines administrations en Bretagne.

Les sous-préfectures, la police et la gendarmerie

L'idée de revoir l'implantation de ces antennes de l'administration est latente depuis le rapport de la cour des comptes de 2012 qui avait alors mis en cause le

¹²⁷ Sur cette question, il conviendra de se reporter à l'étude du CESER sur « La contribution éducative des musées de France en Bretagne » (titre provisoire), à paraître en juin 2014.

¹²⁸ LE DELEZIR R., GOURLAY F., 2011, Atlas de la Bretagne, Les dynamiques du développement durable, p 19.

¹²⁹ Pour approfondir le sujet, il conviendra de se reporter à l'étude du CESER sur les services collectifs, à paraître en septembre 2013.

réseau des 238 sous-préfectures françaises estimant que « *ce niveau infra-départemental de l'administration de l'Etat devenait de plus en plus inconsistant* ». La Cour préconisait « *d'adapter la carte des arrondissements aux réalités socio-démographiques et administratives actuelles* » et de « *sortir des situations indécises sur l'avenir des arrondissements et des sous-préfectures les plus petits, en examinant leur situation concrète et en assurant la viabilité des sites maintenus* ». En Bretagne, le développement des villes moyennes s'est en partie appuyé sur l'installation des sous-préfectures ; leur dynamisme actuel est encore lié à ces fonctions administratives et donc à la présence d'emplois publics.

Quant à la préservation de l'ordre public, il est nationalement organisé avec une répartition entre police et gendarmerie en fonction de la taille des villes. Ainsi, en Bretagne, les commissariats de police (nationale et municipale) sont concentrés dans les agglomérations et 41 intercommunalités comptent au moins un ; tous les EPCI possèdent une brigade de gendarmerie, exceptée Quimper Communauté.

La rationalisation des cartes

Trois domaines ont été concernés par la rationalisation de l'implantation des services publics entre 2007 et 2010 : la carte de la défense, la carte judiciaire et les équipements sanitaires. La réforme de la carte judiciaire (entre 2007 et 2010) a entraîné au niveau national la suppression de 401 juridictions et la création de 14. En Bretagne, a eu lieu la fermeture de 3 tribunaux de grande instance (Dinan, Guingamp et Morlaix qui sont devenus des TI), de 9 tribunaux d'instance (Lannion, Loudéac (dans ces deux villes ont été créées des Maisons de la justice et du Droit), Châteaulin, Quimperlé, Vitré, Montfort-sur-Meu, Auray, Pontivy, Ploërmel) et de 2 tribunaux des Prud'Hommes (à Fougères et à Redon). La Bretagne compte 7 tribunaux de grande instance : à Quimper, Brest, Saint-Brieuc, Saint-Malo, Rennes (où se trouve la cour d'appel), Vannes et Lorient.

La réorganisation des services publics de réseau

De nombreux services publics de réseau sont en cours de réorganisation dans le domaine de la distribution d'électricité et de gaz, dans le transport ferroviaire, dans la distribution du courrier (et autres services postaux et bancaires) de La Poste/Banque postale. Les territoires, en Bretagne, comme dans le reste de la France sont inégaux en termes de services postaux. L'offre de services et l'amplitude horaire sont plus importantes dans les agglomérations. Dans ce domaine, des interventions des autorités publiques apparaissent souvent nécessaires au maintien d'un service correspondant aux besoins dans les espaces ruraux moins denses.

Vers un rassemblement de ces services dans un même lieu

Le projet de loi décentralisation propose de rassembler plusieurs services en un même lieu : « les **espaces mutualisés des services au public**¹³⁰ ». *Ces espaces, destinés à améliorer l'accès des populations aux services, peuvent relever de l'Etat, d'établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ou d'organismes de droit privé chargés d'une mission de service public. Dans le cadre de ces espaces, les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre pourront définir des **obligations de service public** leur permettant, à l'issue d'une procédure d'appel d'offres, de sélectionner un opérateur de service auquel ils pourront verser une compensation. Il prévoit également la définition, par l'Etat, **d'objectifs de présence territoriale**. »*

Questionnement : Il est évident que la capitale régionale concentre un certain nombre de services qui bénéficient à tout le territoire, comment favoriser l'implantation plus polycentrique des services ?

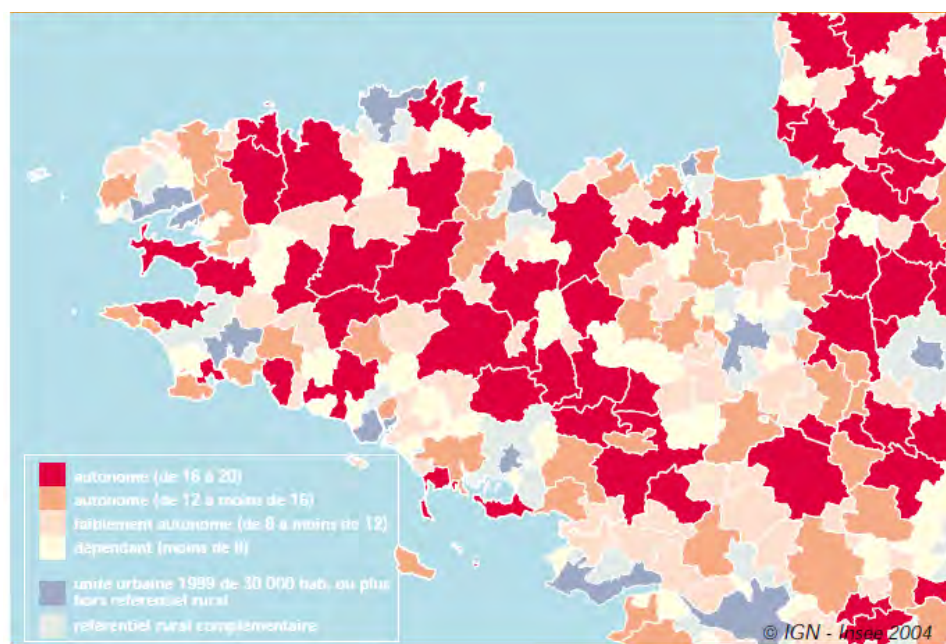
5.3. De nombreux bassins de vie autonomes

L'INSEE définissait en 2004 les **bassins de vie autonomes** (en rouge sur la carte) comme n'étant pas attirés par les pôles du fait qu'ils disposent des emplois et services suffisants.

La carte représentant l'autonomie des bassins de vie par rapport à l'emploi et aux services intermédiaires montre la polarisation/influence des pôles d'emploi majeurs : les villes de Rennes, Vannes, Lorient, Quimper, Brest, Lannion, Saint-Brieuc et Saint-Malo.

¹³⁰ Notons que dans la première version il s'agissait de « services publics » qui ont évolué en « services aux public »... et qui peuvent encore évoluer, cf. étude du CESER à paraître en septembre 2013 sur les services collectifs en Bretagne.

Carte 68. Des bassins de vie autonomes à l'écart des agglomérations



En conclusion, ces éléments de démographie et d'évolution des modes de vie mettent en avant une Bretagne globalement dynamique donc attractive dans ses différentes composantes depuis les pôles jusqu'aux territoires sous influence urbaine, ainsi que certains territoires ruraux. Mais ces dynamiques différenciées ne sont pas sans poser plusieurs questions en termes d'aménagement du territoire. Les disparités de développement démographique actuel imposent d'anticiper celles du futur afin qu'elles ne se creusent pas ou que leur transformation soit accompagnée. Cette répartition non homogène des populations, en lien avec ses modes de vie et aspirations individuelles multiples qui évoluent va aussi déterminer en partie la répartition et l'évolution de la répartition des activités sur les territoires de Bretagne. Les disparités vont poser d'autres questions.

Chapitre 3

Les activités économiques qui font les dynamiques territoriales

1. Approcher l'évolution de l'activité globale par les emplois et les revenus	147
1.1. L'évolution des actifs avant la crise	147
1.2. L'évolution de l'emploi en Bretagne avant la crise	149
1.2.1. Points de méthodologie et définitions préalables	149
1.2.2. L'emploi en Bretagne dynamique avant la crise	149
1.3. L'impact de la crise sur l'emploi	151
1.4. L'emploi en Bretagne caractérisé par l'importance de l'intérim	153
1.4.1. L'importance de l'intérim : une spécificité bretonne	153
1.4.2. L'évolution de l'intérim pendant la crise	153
1.5. Un emploi caractérisé par la présence féminine	155
1.6. La demande d'emploi en progression	155
1.7. L'augmentation des taux de chômage durant la crise	158
1.7.1. L'évolution du PIB national et du taux de chômage durant la crise	158
1.7.2. La mobilité des demandeurs d'emploi affectée par la crise	161
1.8. L'évolution des revenus dans une des régions les plus égalitaires	162
1.8.1. Les revenus : de quoi parle-t-on ?	162
1.8.2. Revenus et transferts de richesses dans les territoires	162
1.8.3. Géographie des revenus à différentes échelles	164
1.8.4. Evolution avant la crise	167
1.8.5. Le creusement des inégalités durant la crise	170
2. Les dynamiques des principales activités économiques en Bretagne	175
2.1. Les moteurs de l'économie dans les territoires de Bretagne	175
2.2. Le profil économique global de la Bretagne	176
2.2.1. Une économie tertiaire en progression	176
2.2.2. Des entreprises majoritairement de petite taille	177
2.3. Localisation et évolution des principaux secteurs d'activité en Bretagne	178
2.3.1. Une région encore agricole avec une faible progression des emplois	178
2.3.2. Un emploi industriel en baisse	180
2.3.3. Une économie qui poursuit néanmoins sa tertiarisation	184
2.3.4. La structuration de l'enseignement supérieur et de la recherche	187
2.3.5. Le poids de l'économie sociale et solidaire et la densité du tissu associatif	190
2.4. Le degré de fragilité des territoires de Bretagne face à la crise	192
3. Différentes analyses et représentations de l'organisation de la Bretagne	194
3.1. Les différents profils socio-économiques des territoires	194
3.2. Une organisation polycentrique reposant sur l'armature urbaine	196
3.2.1. Des représentations de l'organisation spatiale de la Bretagne aujourd'hui	
3.2.2. Une schématisation de la situation actuelle et des enjeux de développement pour l'avenir	199

Afin de compléter notre diagnostic des dynamiques territoriales commencé par une objectivation de l'interdépendance des territoires et poursuivi par une analyse des principales évolutions sociétales, ce chapitre est consacré à la répartition et à l'évolution du nombre des actifs et des activités économiques qui font les dynamiques territoriales. Nous commençons par les indicateurs exprimant l'activité globale comme l'emploi, le chômage, les revenus (titre 1) et des indicateurs d'activités sectorielles (titre 2). Sans rechercher l'exhaustivité, on montrera que l'évolution de la répartition des activités présentées fait apparaître des différences territoriales qui posent et poseront question aux décideurs et aménageurs. La question est notamment cruciale lorsqu'elle se traduit en termes d'inégalités, par exemple en ce qui concerne l'accès à certains services (titre 3). Pour conclure, l'établissement de typologies de territoires basées sur des indicateurs synthétiques (croisant démographie, activités, accès aux services, etc.) complètent cette lecture des disparités territoriales (titre 4).

1. Approcher l'évolution de l'activité globale par les emplois et les revenus

Afin de rendre compte de l'évolution de l'activité économique récente en Bretagne, la commission a souhaité regarder comment la Bretagne avait résisté à la crise (à partir de mi 2008) et plus finement, si certains territoires avaient mieux résisté que d'autres. Les indicateurs pris en compte pour éclairer globalement l'évolution de l'activité économique sont la population active, l'emploi, le chômage, les demandes et offres d'emploi¹³¹ et les revenus des ménages.

1.1. L'évolution des actifs avant la crise

La répartition et l'évolution de la population active permet une approche globale de l'activité. La population active regroupe en effet la population active occupée (celle qui a un emploi) et la population au chômage.

Dans la carte ci-après c'est la population active au sens du recensement de la population¹³² qui est représentée, elle comprend les personnes qui déclarent :

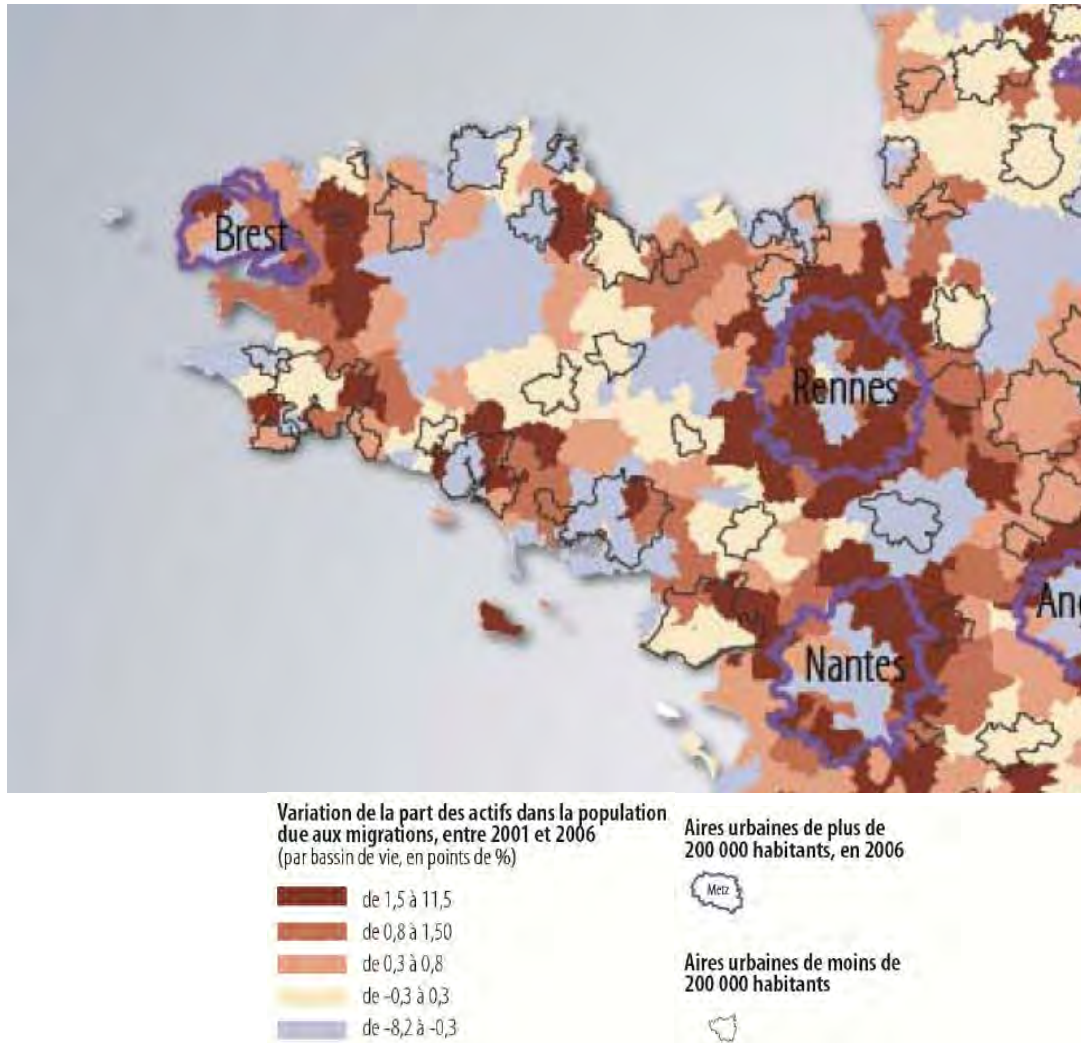
- exercer une profession (salarisée ou non) même à temps partiel ;
- aider une personne dans son travail (même sans rémunération) ;
- être apprenti, stagiaire rémunéré ;
- être chômeur à la recherche d'un emploi ou exerçant une activité réduite;
- être étudiant ou retraité mais occupant un emploi ;

¹³¹ Ces analyses reposent sur l'audition de Mme Nadine CRINIER, directrice régionale de Pôle emploi et de M. Nicolas MAXIME, statisticien, devant la commission le 11 décembre 2012.

¹³² Il existe par ailleurs une définition internationale de la population active adoptée en 1982 par une résolution du bureau international du travail (BIT) : la population active occupée et l'ensemble des chômeurs.

- être militaire du contingent (tant que cette situation existait).
Ainsi ne sont pas retenues les personnes qui, bien que s'étant déclarées chômeurs, précisent qu'elles ne recherchent pas d'emploi.

Carte 69. L'arrivée des actifs bénéficie aux couronnes des aires urbaines



Source : Observatoire des territoires, 2012

Cette carte fait nettement apparaître un accroissement plus important du nombre d'actifs dans les deuxièmes, voire troisièmes couronnes des villes principales (au-delà de la limite des aires urbaines), ainsi qu'à Belle-Île-en-Mer.

1.2. L'évolution de l'emploi en Bretagne avant la crise

L'évolution de l'emploi est un processus qui renseigne sur l'activité de la région dans sa globalité et peut montrer quels territoires au sein de la région ont mieux résisté à la crise. La donnée « emploi » peut être approchée par plusieurs indicateurs : la demande d'emploi émanant des particuliers et l'offre d'emploi proposée par les entreprises.

1.2.1. Points de méthodologie et définitions préalables

La situation de l'emploi est analysée d'après les données ACOSS et URSSAF. L'Agence centrale des organismes de Sécurité sociale (ACOSS), établissement public national à caractère administratif, est la Caisse nationale des Urssaf. L'ACOSS est chargée d'assurer la gestion commune de la trésorerie des différentes branches du régime général de la sécurité sociale. Elle assure également, depuis le 1^{er} janvier 2011, le recouvrement pour le compte de l'assurance chômage (Unédic) et de l'Association pour la gestion du régime de Garantie des créances des Salariés (AGS).

Rappelons que les zones d'emploi constituent un découpage approprié pour étudier le fonctionnement réel du marché du travail local (localisation et caractéristiques de l'appareil productif, caractéristiques et localisation de l'offre de travail et de la demande de travail).

1.2.2. L'emploi en Bretagne dynamique avant la crise

L'emploi en Bretagne¹³³ augmente plus vite que l'emploi en moyenne nationale. En 5 ans (2006-2011), la masse salariale régionale a augmenté de 14 points. Globalement, en 25 ans, l'emploi en Bretagne a connu une croissance partout, sauf dans les zones d'emploi de Guingamp et de Carhaix-Plouguer. La progression de l'emploi est plus marquée à l'Est, autour des aires urbaines de Rennes et Vannes, qu'à l'Ouest (à l'exception de Brest qui progresse autant que Saint-Brieuc par exemple).

¹³³ Ces chiffres prennent en compte le secteur public (au 31 décembre 2010 : 129 600 emplois dans la fonction publique d'Etat en Région, 87 000 dans la fonction publique territoriale, et 60 600 dans la fonction publique hospitalière).

Tableau 5. Les grandes masses de l'emploi en France et en Bretagne

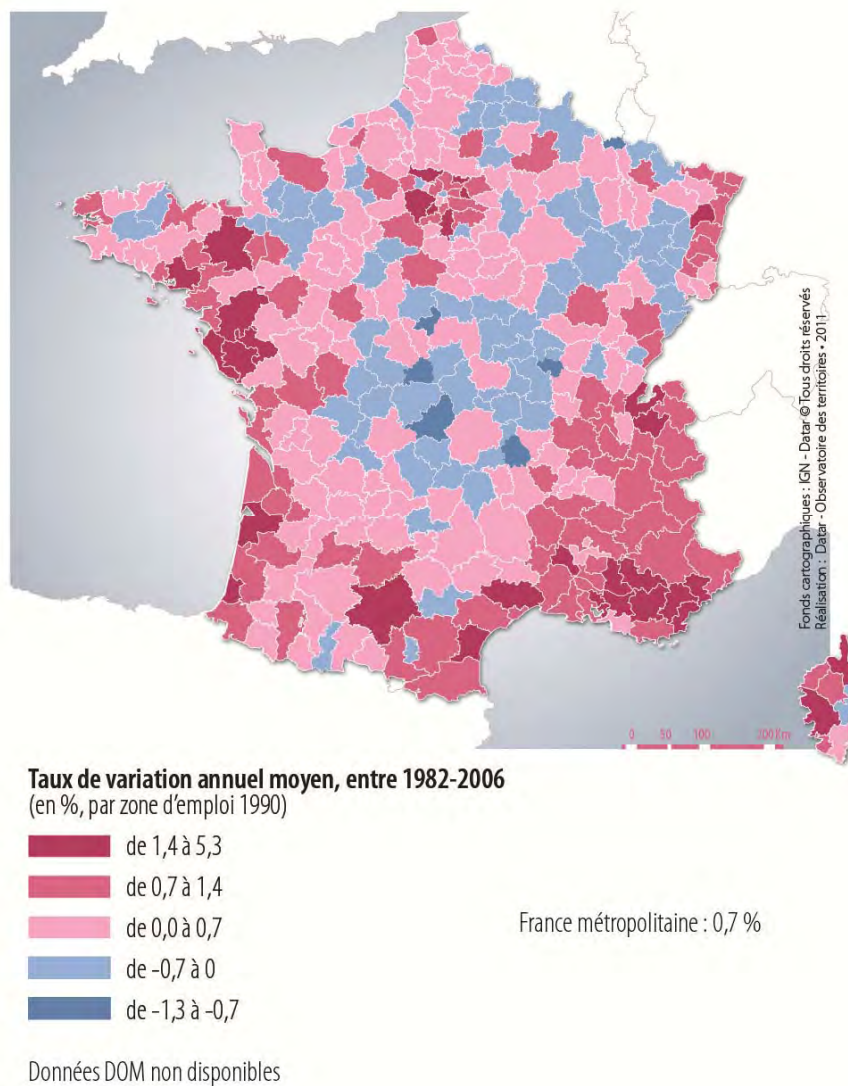
	Bretagne		France	
	Volume 2011	Evolution 2011-2006	Volume 2011	Evolution 2011-2006
Masses salariales (en Mds €)	19,2	+ 14,0%	502,2	+ 13,4%
Effectifs moyen (en milliers)	790,0	+ 1,5%	17 906,0	+ 1,0%
Nombre d'établissements (en milliers)	84,7	+ 4,9%	1 815,0	+ 4,3%

Masse salariale : l'ensemble des rémunérations sur lesquelles repose le calcul des cotisations (salaire de base + primes + heures supplémentaires).

Effectif moyen : moyenne des effectifs trimestriels de l'année.

Source : Pôle emploi, 2012

Carte 70. Une évolution de l'emploi globalement positive en Bretagne



Source : Observatoire des territoires, 2012

1.3. L'impact de la crise sur l'emploi

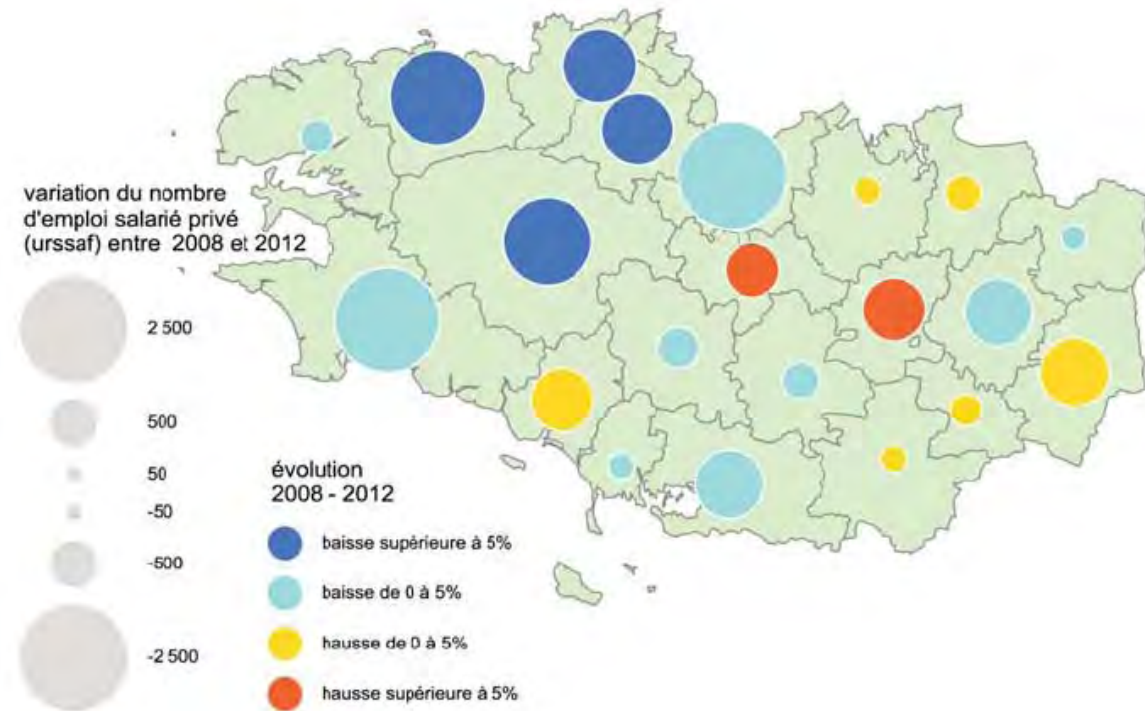
Donnant une image de la dynamique récente dans les pays de Bretagne, une étude des 5 agences d'urbanisme et de développement a analysé l'emploi et le chômage sur la période 2008-2012¹³⁴. La carte de l'évolution de nombre de salariés privés montre globalement une opposition entre les pays du Nord-Ouest et ceux du Sud-Est (en nombre égal de pays). Des créations d'emplois sont enregistrées dans huit pays : Vitré, Vallons de Vilaine, Redon, Lorient, Dinan, Saint-Malo et ce sont les pays de Brocéliande et du Centre Bretagne (Loudéac) qui connaissent les croissances les plus fortes (au moins 500 emplois supplémentaires). Huit pays connaissent de fortes baisses (au moins 800 emplois perdus sur la période) : Saint-Brieuc, Guingamp, Trégor-Goëlo, Morlaix, Centre Ouest Bretagne, Cornouaille, Rennes et Vannes.

À l'exception de Brest (baisse limitée), tous les pays situés à l'Ouest d'une ligne Dinan-Lorient connaissent une diminution sensible de leurs effectifs salariés. La baisse est particulièrement marquée dans le Nord de la Bretagne.

Celle de l'évolution des masses salariales sur la même période nuance la carte de l'évolution du nombre d'emplois. Ainsi, les pays de Rennes et Brest enregistrent les plus fortes progressions de la masse salariale alors qu'ils perdent de l'emploi. La création d'emplois qualifiés, notamment dans le domaine informatique et dans une moindre mesure dans celui de la santé, fait plus que compenser (en euros) l'effet financier de la perte d'emplois moins qualifiés. C'est aussi le cas pour les pays de Pontivy, Fougères et Auray qui ont surtout perdu des emplois saisonniers ou peu qualifiés.

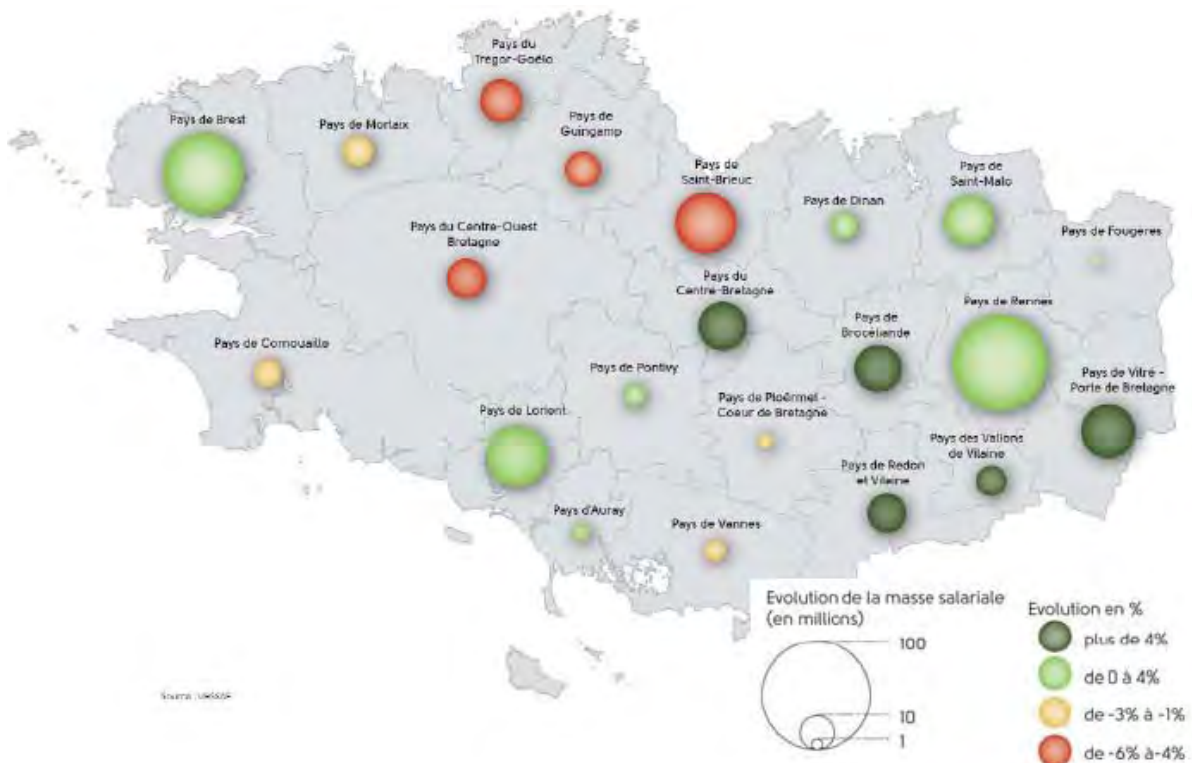
¹³⁴ Agences d'urbanisme et de développement, « Les pays bretons dans la crise, évolution de l'emploi et du chômage entre 2008 et 2012 », Note des agences bretonnes, mars 2013, 12 p.

Carte 71. Evolution du nombre d'emplois salariés privés par pays entre mi-2008 et mi-2012



Source : Agences de développement et d'urbanisme de Bretagne, 2013

Carte 72. Une masse salariale en progression à l'Ouest et à l'Est



Source : Agences de développement et d'urbanisme de Bretagne, 2013

1.4. L'emploi en Bretagne caractérisé par l'importance de l'intérim

1.4.1. L'importance de l'intérim : une spécificité bretonne

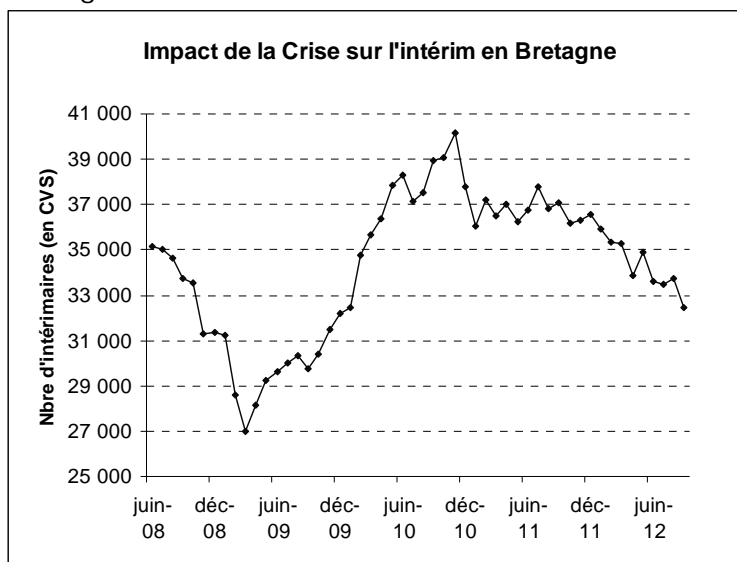
En Bretagne, le travail en intérim est important : il concerne 32 450 personnes soit 5,7% de l'intérim français. Il s'agit d'une caractéristique plus spécifiquement régionale, essentiellement liée aux domaines agricoles, de la construction et de l'industrie. L'importance de la saisonnalité de l'emploi explique également cette caractéristique régionale.

L'intérim concerne majoritairement de jeunes hommes (moins de 30 ans), disposant souvent d'un niveau d'étude supérieur à la moyenne nationale, mais ne correspond pas au métier qu'ils occupent. Les secteurs qui ont le plus recours à cette main d'œuvre sont l'industrie et la construction.

1.4.2. L'évolution de l'intérim pendant la crise

L'intérim est très réactif à l'évolution de l'économie. Il correspond à une logique de recrutement qui privilégie le recours au CDD pour un moindre coût salarial (particulièrement l'été 2012).

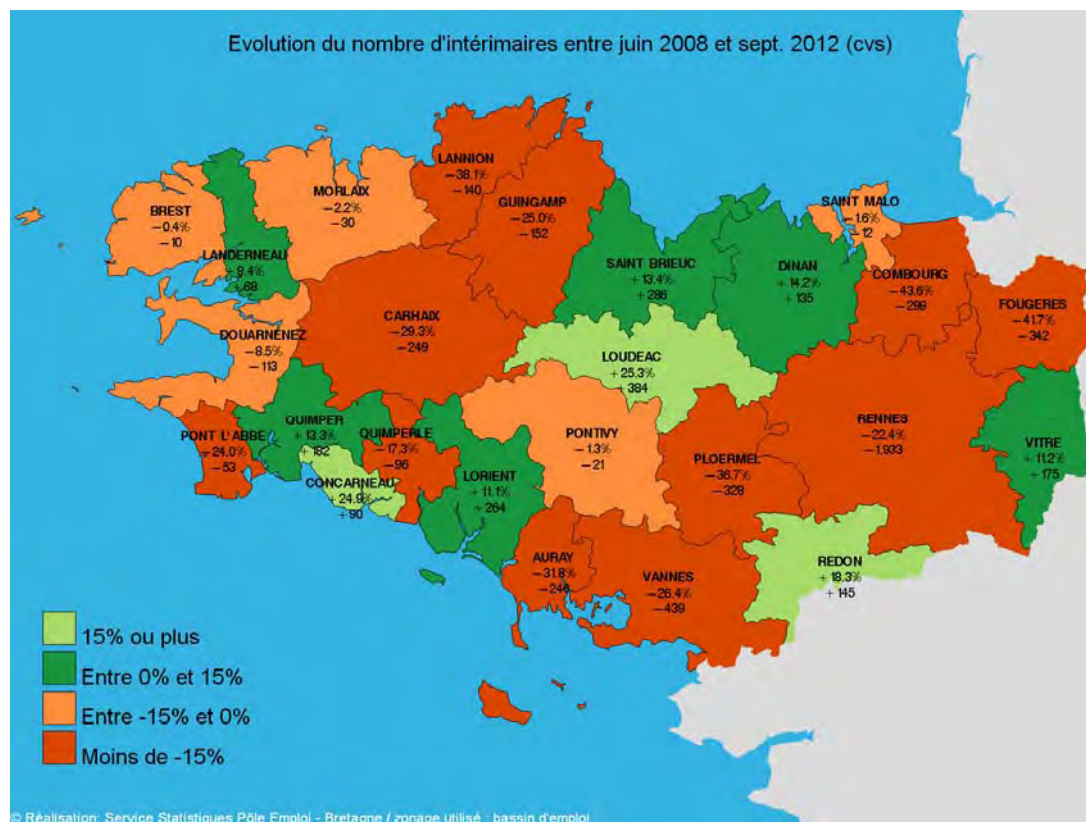
Figure 14. L'intérim est un indicateur très réactif



Source : Centre serveur ETT – Pole emploi

On a constaté un pic d'emploi dans l'intérim fin 2010, à ce moment le chômage était plutôt faible. Depuis 2011, le recours à l'intérim baisse (8000 emplois en moins entre fin 2010 et fin 2012), parallèlement à la montée du chômage.

Carte 73. L'évolution des intérimaires dans les bassins d'emploi de Bretagne



Source : Pôle emploi, 2012

Ce zonage en bassins d'emploi permet une analyse plus fine qu'à l'échelle des zones d'emploi. Par exemple les bassins d'Auray et de Lorient peuvent alors être analysés séparément. Néanmoins, notons que la carte représente des volumes peu importants qui sont donc à interpréter avec précaution.

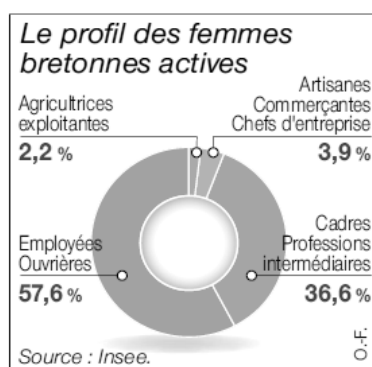
L'augmentation de l'intérim a principalement lieu dans l'est des Côtes-d'Armor dans les bassins de Quimper, Concarneau, Lorient, Vitré. On constate une dégradation sur la diagonale Auray-Fougères. Avec une diminution de -22,4%, la zone rennaise perd 1 933 intérimaires.

Par ailleurs, il existe un transfert des contrats de type CDI vers les CDD avec une reprise en mars 2009. Les chiffres de l'Intérim montrent une flexibilité importante en Bretagne liée au caractère saisonnier de certaines activités notamment, et qui malheureusement s'accompagne aussi d'une précarisation. Une baisse de l'intérim n'est pas un bon signe pour l'économie car elle annonce une baisse importante de PIB et une augmentation du chômage. L'intérim est donc un indicateur précurseur d'évolution (haussière ou baissière) du PIB.

1.5. Un emploi caractérisé par la présence féminine

Les femmes représentent 51,5% de la population bretonne (même proportion qu'à l'échelle nationale). Celles qui sont âgées de 24 à 49 ans sont plus présentes sur le marché du travail en Bretagne par rapport à la moyenne nationale (89,6 % contre 86,5 % en 2012)¹³⁵. Elles représentent 30% des créateurs d'entreprises, essentiellement dans les services et le commerce.

Figure 15. Les Bretonnes actives



Source : Ouest France, 8 mars 2013

En termes d'évolution, la présence des femmes dans la population active n'est pas originale par rapport à l'échelle nationale. La part des femmes dans la population active occupée a très peu évolué ces cinq dernières années (+0,2 points entre 2004 et 2009) et elle a baissé de 4,3 points dans la part des demandeurs d'emploi entre 2006 et 2011.

1.6. La demande d'emploi en progression

En septembre 2012 la Bretagne comptait 132 850 demandeurs de catégorie A¹³⁶ (soit 4, 3% des 3 millions de demandeurs français) et 212 740 en catégorie ABC¹³⁷ (4,7%). A ce jour¹³⁸, le nombre de demandeurs d'emplois est de 135 070 (soit une progression de 12% en un an contre 10,8% au niveau national).

L'évolution du nombre de demandeurs d'emploi est donnée par le résultat de l'opération « entrées moins sorties ».

¹³⁵ Octant « Démographie, emploi et condition de vie : quelques convergences entre femmes et hommes, mais des disparités encore importantes », n°33, mars 2013.

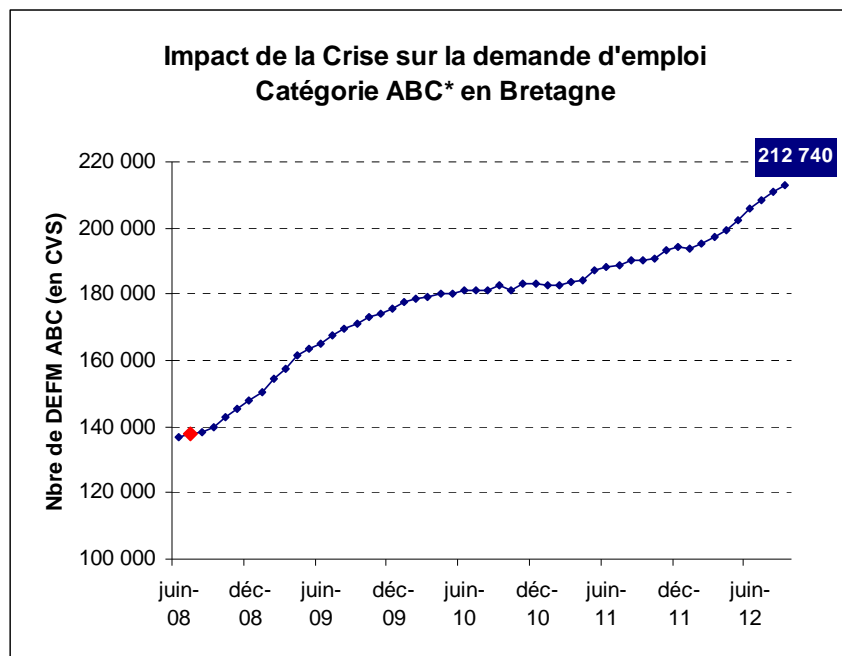
¹³⁶ Les demandeurs de catégorie A sont des demandeurs d'emploi tenus de faire des actes positifs de recherche d'emploi et qui n'ont exercé aucune activité dans le mois. Ils recherchent un CDI à temps plein.

¹³⁷ Les demandeurs de catégorie ABC sont des demandeurs d'emploi tenus de faire des actes positifs de recherche d'emploi. Les demandeurs de catégorie C recherchent un CDD, de l'intérim.

¹³⁸ Fin février 2013. Fin mars 2013, le nombre de demandeurs d'emploi en France métropolitaine est de 3 224 600.

Dans une période où les entrées excèdent les sorties, le « stock » de demandeurs d'emploi augmente : +55,6% entre juin 2008 et septembre 2012 (soit une augmentation de 76 060 personnes). Le cap des 200 000 demandeurs d'emploi a été dépassé en juin 2012 (212 740 fin 2012).

Figure 16. Augmentation des demandeurs d'emploi durant la crise



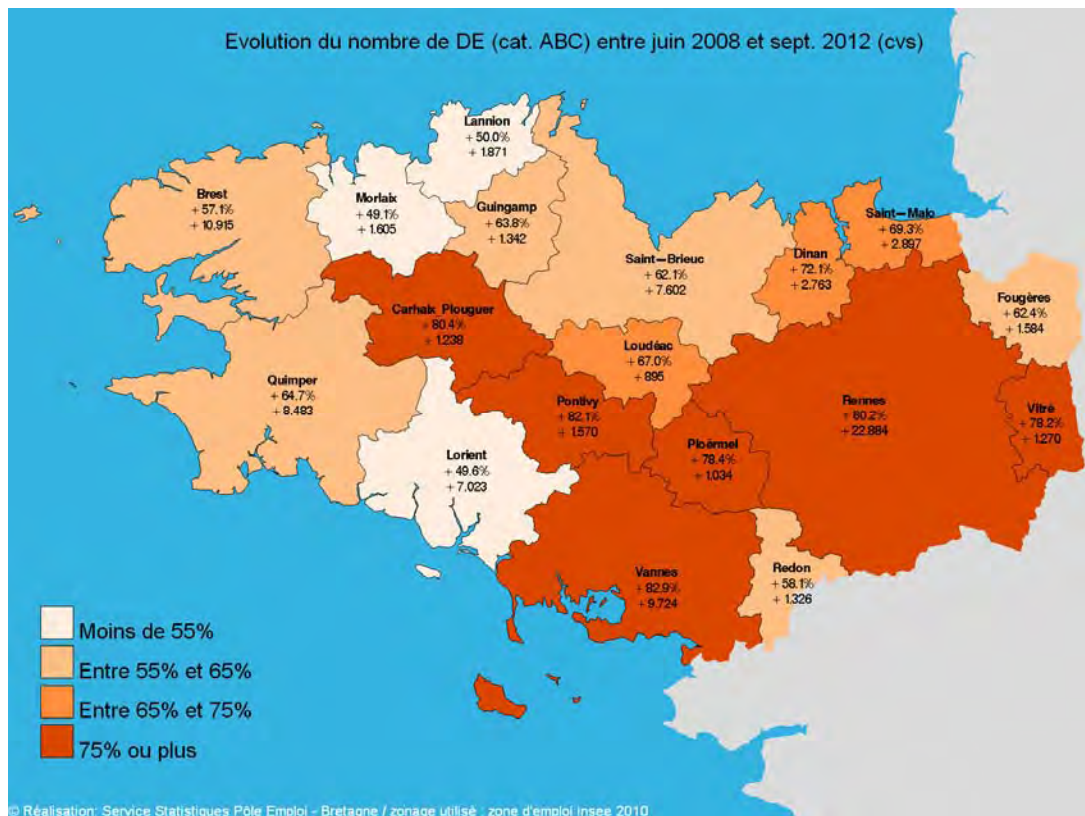
Source : Pôle emploi, 2012

Depuis le début de la crise (mi juillet 2008, point rouge sur le graphique), le nombre de demandeurs d'emploi n'a cessé d'augmenter plus ou moins vite jusqu'à aujourd'hui. Entre ces deux périodes la demande d'emploi a augmenté de 54,3%.

De plus, les périodes de chômage sont de plus en plus longues. Ainsi, un demandeur entré au 3^{ème} trimestre 2012 devrait rester 399 jours au chômage (contre 275 jours pour une entrée au 4^{ème} trimestre 2012).

56% des demandeurs d'emploi sont indemnisés au titre de l'assurance chômage. Il y en avait 68% en 2008. On assiste donc à une précarisation des demandeurs d'emploi. Ils ne génèrent plus assez de droits pour bénéficier des versements. Ils ont alors recours à l'allocation spécifique de solidarité (ASS).

Carte 74. Une augmentation du taux de demandeurs d'emploi plus élevée en centre Bretagne et dans les zones d'emploi du Sud et de l'Est de la région



Source : Pôle emploi, Statistiques mensuelles du marché du travail, 2012

Les zones situées sur l'axe Carhaix-Plouguer-Pontivy-Ploërmel-Vannes et Rennes ont vu leur nombre de demandeurs d'emploi augmenter de plus de 80%. Alors que Lannion, Lorient et Morlaix ont connu une augmentation proche de 50%. Les zones de Rennes, Brest et Vannes connaissent les progressions les plus importantes en valeurs absolues.

En termes de profil, les demandeurs d'emploi sont majoritairement des femmes (55%), mais l'évolution est portée par les hommes. Ce sont en particulier les hommes seniors qui sont les plus touchés. Ces employés « coûtent cher » et les ruptures conventionnelles sont de plus en plus nombreuses. Cela est à mettre en relation avec l'arrivée de 45 000 personnes de 50 ans et plus en Bretagne. 16% des hommes qui arrivent en Bretagne sont au chômage. Ils arrivent souvent en même temps que leur conjointe qui a trouvé du travail et ils habitent fréquemment leur ancienne résidence secondaire. C'est une caractéristique bretonne.

Le recul de l'âge de la retraite va aggraver le phénomène aura très probablement un impact négatif sur le chômage de longue durée (depuis 1 an ou plus). Les demandeurs d'emploi de longue durée ont déjà presque doublé et la progression a été nettement plus forte pour les hommes que pour les femmes. Notons que la plus forte progression concerne les demandeurs d'emploi qui sont à la recherche d'un emploi depuis plus de trois ans : 21,6% en un an (juin 2011-juin 2012)

Tableau 6. Profils des demandeurs d'emploi en Bretagne

		Hommes		Femmes		Total	
		Nombre	Evolution	Nombre	Evolution	Nombre	Evolution
Données CVS	Ensemble	101 950	+ 71,5%	110 790	+ 43,5%	212 740	+ 55,6%
	Jeunes (<25 ans)	16 210	+ 72,8%	16 590	+ 35,5%	32 800	+ 51,7%
	Séniors (≥50 ans)	20 540	+ 112,4%	24 500	+ 84,5%	45 040	+ 96,3%
Donnée brutes	Demandeurs d'emploi longue durée	37 978	+ 115,2%	42 214	+ 76,2%	80 192	+ 92,8%
	Bénéficiaires de l'obligation d'emploi	10 197	+ 73,4%	8 724	+ 68,1%	18 921	+ 70,9%
	Niveau de formation : Bac et +	44 251	+ 86,2%	58 790	+ 65,6%	103 041	+ 73,9%
	Qualification : Cadres	6 433	+ 64,0%	4 210	+ 51,6%	10 643	+ 58,9%

Source : Pôle emploi, 2012

1.7. L'augmentation des taux de chômage durant la crise

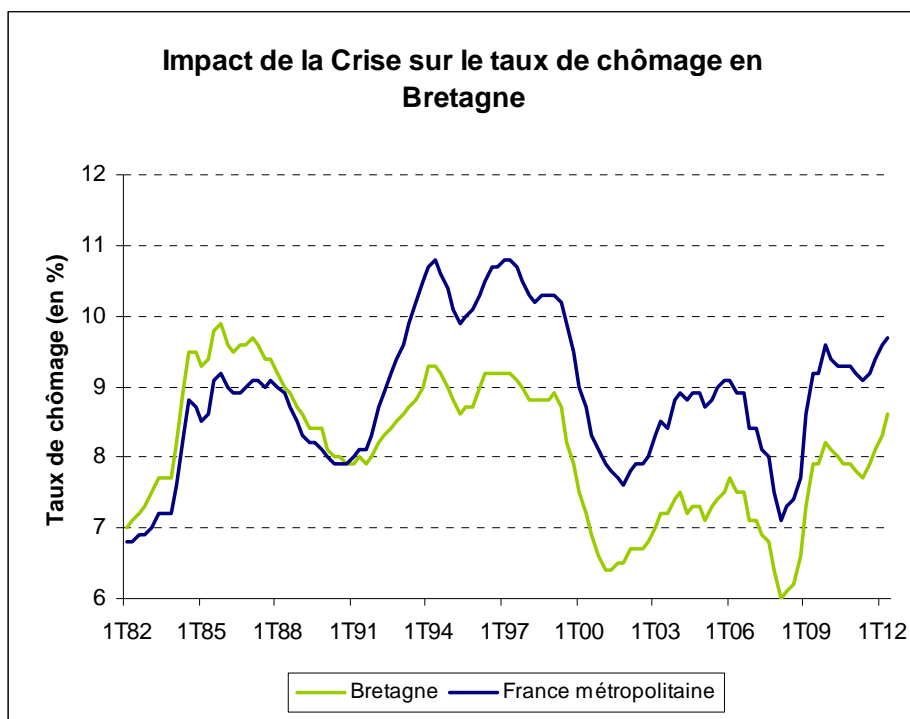
Depuis le début des années 1990 le taux de chômage en Bretagne est inférieur au taux national. A partir de l'an 2000, le taux de chômage régional est en moyenne 1,3 point en dessous. Mais la situation économique est fragile. Elle a un impact sur le taux de chômage. La région a en effet rattrapé le niveau national à partir du deuxième trimestre 2011.

1.7.1. L'évolution du PIB national et du taux de chômage durant la crise

Avant de regarder l'évolution du chômage en Bretagne, revenir au contexte national apporte une vision d'ensemble et permet de mieux appréhender la façon dont la Bretagne s'inscrit dans cette dynamique.

Le graphique suivant montre bien que le taux de chômage connaît des fluctuations et ne se maintient pas longtemps à la baisse. L'importance de la crise amorcée au second trimestre 2008 est accentuée par le fait que le chômage connaissait une importante baisse début 2008, surtout en Bretagne où il était descendu à 6%. De plus, la baisse de l'intérim a renforcé la montée du chômage en Bretagne.

Figure 17. Evolution du taux de chômage des 30 dernières années



Source : Pôle emploi, 2012

Contrairement à la période antérieure, entre les seconds trimestres 2008 et 2012, la situation en termes de chômage s'est dégradée dans les mêmes proportions en Bretagne et au niveau national (respectivement +2,5 et + 2,4 pts), même si le taux régional (8,6% fin 2012) reste inférieur au taux national (9,7%). Mais au niveau infra-régional, les disparités se sont aggravées. Avant la crise, le taux de chômage était en dessous de 6% dans la moitié des zones d'emploi et n'excédait pas 7,8% (à Lorient). A la mi-2012, on voit apparaître dans plusieurs zones d'emploi des taux au dessus de 8% et jusqu'à 9,9% (Dinan, Saint-Malo). Dans le pays de Redon, où le taux atteint 9,4%, un diagnostic a montré que c'est dans les communautés de communes qui ont gagné le plus de population que le taux de chômage a le plus progressé : « *les installations des ménages sont liées au coût du logement, pas au lieu de travail* »¹³⁹.

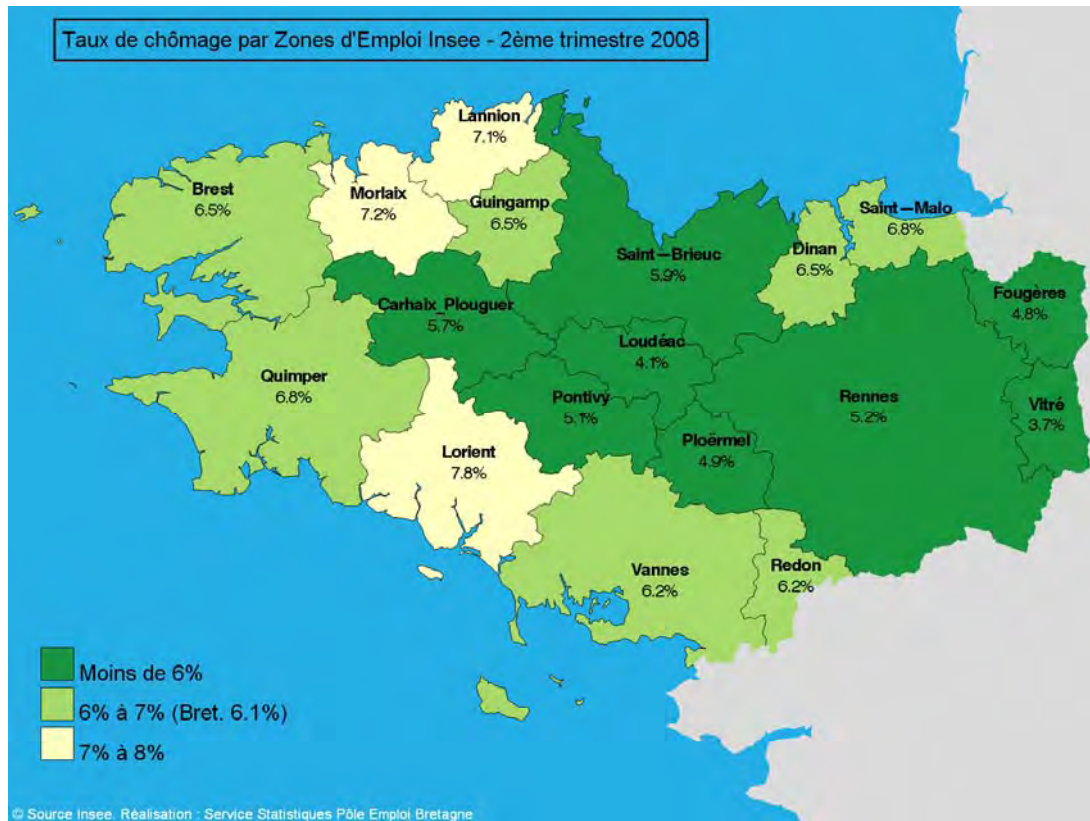
Vitré est la seule zone d'emploi qui ait assez longtemps résisté¹⁴⁰ à la crise (avec un taux de chômage inférieur à 6%), alors que la zone d'emploi de Lannion avoisine les 10%. C'est la zone d'emploi de Carhaix qui a connu la plus forte augmentation (+4 pts).

L'évolution du taux de chômage dans les territoires montre le déclin préoccupant du Nord-Ouest et du centre de la Bretagne.

¹³⁹ MEDEFI, 2012, Diagnostic territorial partagé, Pays de Redon Bretagne sud.

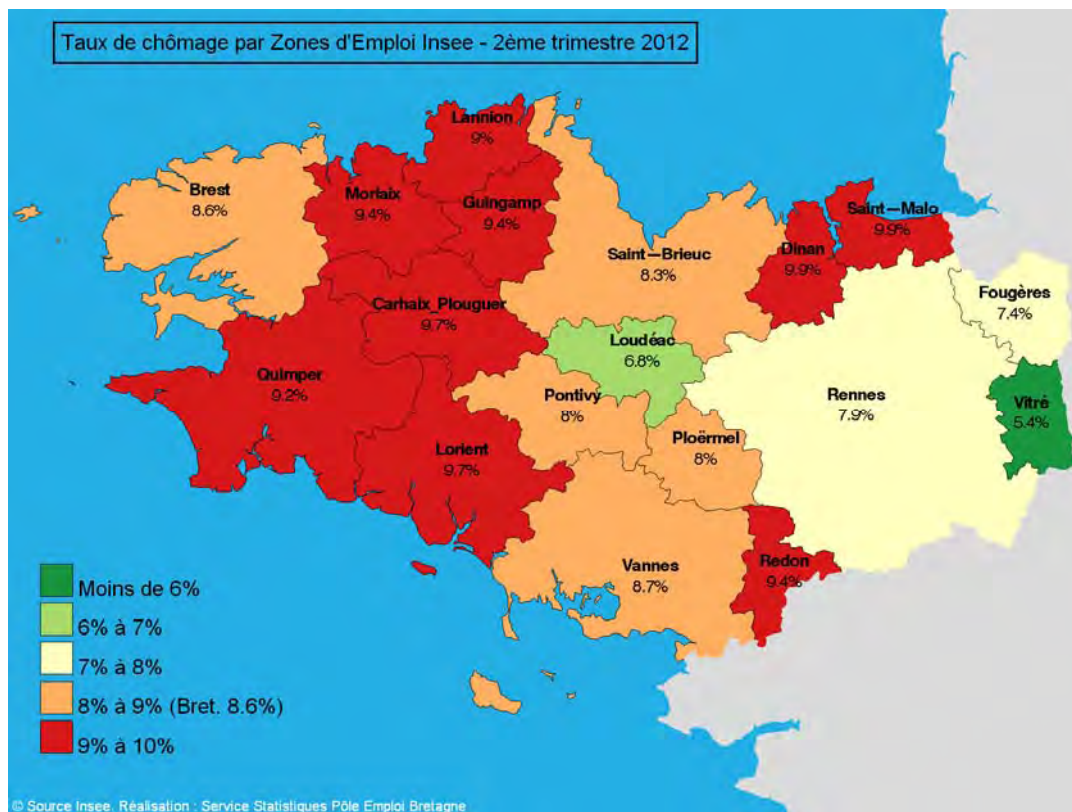
¹⁴⁰ L'évolution récente qui ne figure pas sur ces cartes témoigne d'une des progressions du taux de chômage les plus fortes en France pour la zone d'emploi de Vitré.

Carte 75. Taux de chômage au début de la crise (mi-2008)



Source : Pôle emploi, 2012

Carte 76. Taux de chômage mi-2012

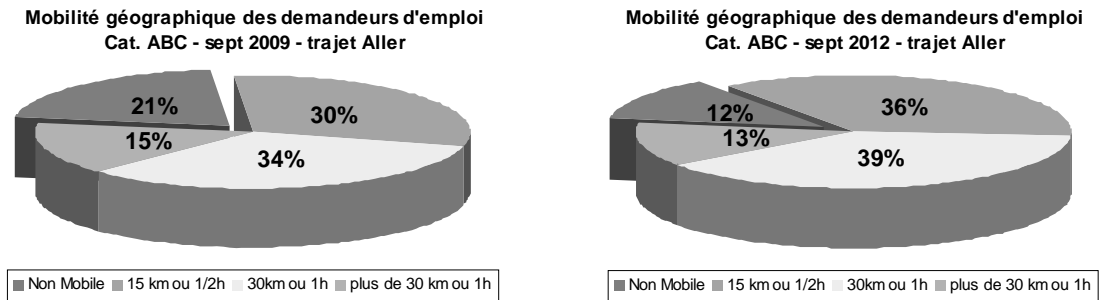


Source : Pôle emploi, 2012

1.7.2. La mobilité des demandeurs d'emploi affectée par la crise

Depuis juin 2009, la qualification de la mobilité géographique en temps ou en distance est analysée par Pôle emploi.

Figure 18. Une mobilité qui s'accroît sauf pour les plus grandes distances-temps

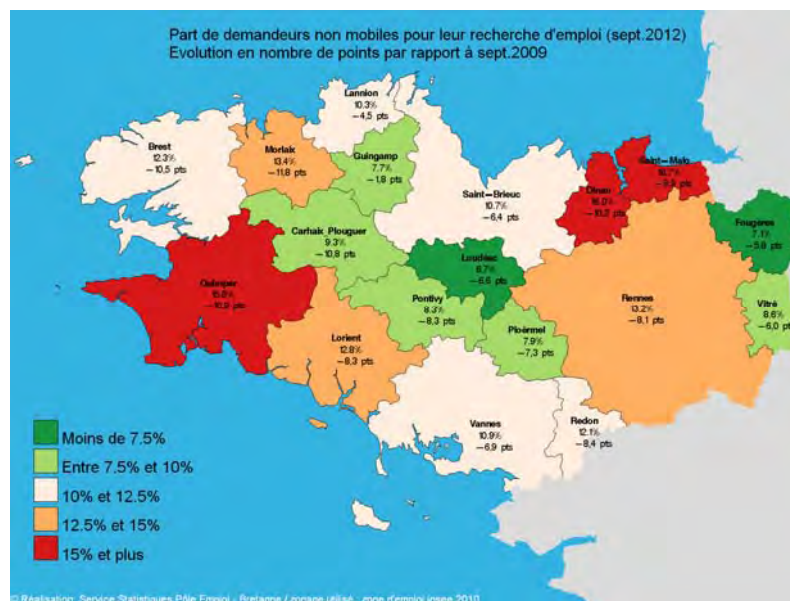


Source : Pôle emploi, 2012

La crise pousse les demandeurs à être plus mobiles. En 3 ans, le nombre des demandeurs d'emploi non mobiles diminue en effet de 9 points. Celui des demandeurs dont les mobilités pourraient être qualifiées de faibles et moyennes augmente de quelques points (respectivement 6 et 5), alors que les mobilités importantes (de plus de 30 km ou 1 heure) diminuent de quelques points.

De plus en plus de demandeurs d'emploi choisissent donc de refuser des emplois pour lesquels le trajet excède l'heure de route. La part de demandeurs d'emploi non mobiles a progressé partout entre 2009 et 2012. Et particulièrement, ce sont les zones de Quimper, Dinan et Saint-Malo où cette part a baissé de 10 points. A Fougères et Loudéac ils sont plus mobiles.

Carte 77. La perte de mobilité des demandeurs d'emploi



Source : Pôle emploi, 2012

1.8. L'évolution des revenus dans une des régions les plus égalitaires

Les revenus ont deux effets en termes de dynamiques territoriales : ils constituent une partie des flux qui circulent entre les territoires et ils sont un des facteurs déterminants du choix des lieux d'habitation, des modes de transport ou encore des modes de consommation qui façonnent les territoires.

1.8.1. Les revenus : de quoi parle-t-on ?

Les revenus sont calculés en additionnant différentes ressources qu'il convient de préciser. Pour l'INSEE :

- Le **revenu fiscal** correspond à la somme des ressources déclarées par les contribuables sur la déclaration des revenus avant abattement. Il comprend quatre catégories de revenus :

- les revenus d'activités salariées (salaires, rémunération des heures supplémentaires et complémentaires, allocations de chômage et de préretraite, droits d'auteur, avantages en nature, indemnités de maladie, revenus perçus à l'étranger) ;

- les revenus des activités non salariées (revenus nets de déficits des indépendants comprenant les bénéficiaires agricoles, industriels et commerciaux et non commerciaux) ;

- les retraites (hors minimum vieillesse), pensions d'invalidité, pensions alimentaires (déduction faite des pensions versées) et rentes viagères ;

- les autres revenus (essentiellement des revenus du patrimoine).

Le revenu fiscal est un revenu avant redistribution.

- Le **revenu disponible**, après redistribution, est un revenu fiscal auquel on ajoute les revenus sociaux non déclarés (minima sociaux tels que RSA et minimum vieillesse, prestations familiales, aides au logement) et où l'on soustrait les impôts directs (impôt sur le revenu et taxe d'habitation).

Le revenu est souvent calculé pour un ménage (ensemble des occupants d'un foyer) ou bien par Unités de Consommation (UC). Le nombre d'UC d'un ménage permet de tenir compte des économies d'échelle résultant de la vie en groupe. Il est évalué comme suit :

- le premier adulte compte pour 1 UC,

- les autres personnes de plus de 14 ans pour 0,5 UC chacun,

- les enfants de moins de 14 ans pour 0,3 UC chacun.

Par exemple, un ménage comprenant deux adultes et deux jeunes enfants de moins de 14 ans équivaut à 2,1 UC.

1.8.2. Revenus et transferts de richesses dans les territoires

Les revenus (considérés alors comme des richesses) ne sont pas systématiquement dépensés sur les territoires où ils sont gagnés.

Cette redistribution des richesses a des effets importants sur les territoires et doit à ce titre être abordée dans le cadre d'une analyse des dynamiques territoriales. L'économiste Laurent Davezies évoque la « circulation invisible des richesses »¹⁴¹ pour caractériser ce phénomène. « *La question territoriale n'est donc pas seulement celle, classique, de la nature et de l'évolution des avantages comparatifs productifs innés ou acquis d'un secteur géographique, mais aussi celle de ses avantages comparatifs résidentiels dont dépend le degré de résidence sur place des détenteurs du capital et des salariés, des retraités ou des touristes.* »¹⁴²

De nombreux transferts de revenus privés et publics s'opèrent sous l'effet combiné de la dépense publique (**sphère publique**), des transferts sociaux, des retraites et de la mobilité des personnes (**sphère résidentielle**), les revenus dépensés sur un territoire sont de plus en plus déconnectés des seuls revenus issus des activités économiques de production (**sphère productive locale**).

Les transferts privés sont en partie liés au vieillissement de la population. En effet, nombre de personnes âgées vont vivre leur retraite dans les régions les moins productives, certaines parties du littoral par exemple pour la Bretagne. Les actifs prennent leurs vacances dans ces mêmes endroits. Cette différenciation en termes de richesses existe également entre lieux de travail et lieux de résidence.

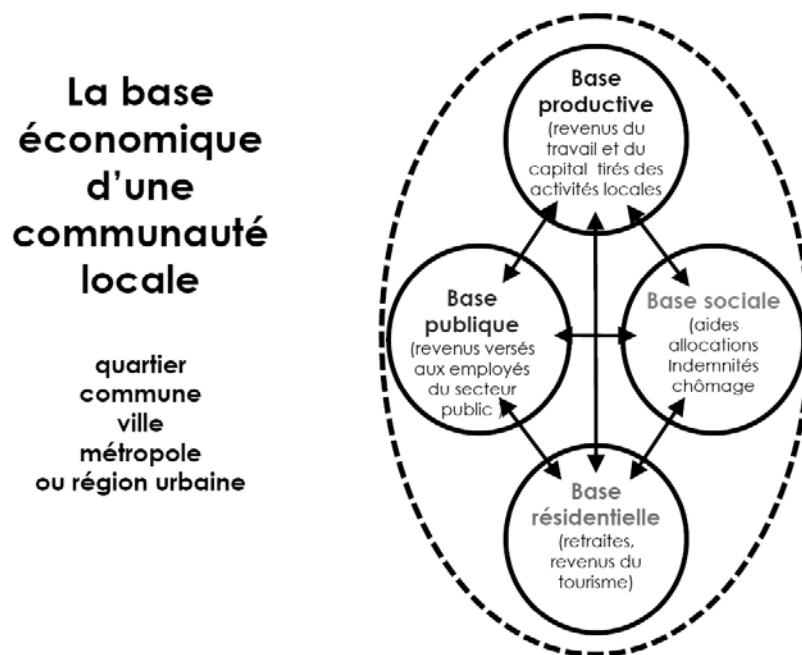
Ainsi, d'après l'auteur, la **dissociation est de plus en plus importante entre croissance et développement des territoires**. Il explique que la conséquence de cette dissociation est que certains territoires cumulent de bons indicateurs de croissance (production de valeur ajoutée, compétitivité nationale et internationale) et de mauvais indicateurs de développement (niveau de revenus par habitant, taux de chômage). On comprend ainsi pourquoi les métropoles deviennent de moins en moins attractives pour les populations (en la matière, la dynamique de ces métropoles est moins importante que celle de leurs périphéries). Il montre aussi que « *les zones rurales apparaissent à bien des égards mieux loties que les métropoles car elles bénéficient d'une attractivité qui leur assure un bien meilleur développement que les plus grandes villes* ».

Pour Claude Jacquier, les sources des quatre bases économiques d'un territoire reposent alors sur les différents types de revenus qui circulent sur le territoire et entre les territoires (le territoire est un système ouvert, comme le schématise l'enveloppe en pointillés). Ainsi des échanges ont lieu entre les revenus de la base productive (revenus du travail et du capital tirés des activités locales), ceux de la base sociale (aides, allocations sociales), ceux de la base publique (retraites, revenus du tourisme, des loisirs) et ceux de la base publique (traitements des fonctionnaires et assimilés).

¹⁴¹ DAVEZIES L., 2008, *La République des territoires : la circulation invisible des richesses*, Le Seuil, Paris, 110p.

¹⁴² Ibid, p 57.

Figure 19. L'importance des revenus dans la base économique d'un territoire



Source : Claude Jacquier, juillet 2012

1.8.3. Géographie des revenus à différentes échelles

En Europe...

De façon générale, les grandes villes ou les capitales sont plus riches que leur pays respectif, mais disposent de moins de revenus par habitant. Autrement dit, la croissance des pays se fait en dehors de la capitale. Claude Jacquier note que malgré ces chiffres, ces villes continuent à jouir d'une image de ville riche : « *Les métropoles ne continuent-elles pas d'émarger au rang de régions riches en PIB par tête alors que leurs ménages sont devenus pauvres en termes de revenu disponible.* »¹⁴³

En France...

Exprimé en euros, le revenu disponible brut (RDB) par habitant en France se situait à 19 965 euros en 2008, 20 182 pour la France métropolitaine, 11 999 euros en moyenne pour les DOM. Entre 2001 et 2008, il a progressé de 3,4 % en métropole¹⁴⁴. Pour les régions de métropole, la dispersion des revenus est nettement moindre qu'au début des années 2000. Les écarts se sont réduits entre l'Île-de-France et les autres régions métropolitaines, et entre ces

¹⁴³ JACQUIER C., L'union européenne et la dimension urbaine, Comité des régions, p4.

¹⁴⁴ Chiffres issus du rapport de l'Observatoire des territoires 2011.

dernières, grâce aux gains de productivité ou aux mécanismes de redistribution, au premier rang desquels les retraites.

D'après Daniel Béhar¹⁴⁵, le rattrapage en termes de revenus est caractéristique de l'évolution des villes moyennes depuis 30 ans.

En Bretagne...

En ce qui concerne la Bretagne, en 2010, la moitié des ménages¹⁴⁶ déclarait un revenu supérieur à 18 474 euros, l'autre moitié, un revenu inférieur à ce chiffre (7^{ème} rang régional)¹⁴⁷.

Les salaires en Bretagne sont bas comparativement à la moyenne nationale (17^{ème} rang pour les salaires versés en 2010), et par conséquent les pensions de retraite le seront aussi. Or, les revenus de retraites occupent une part plus importante au niveau régional qu'en moyenne nationale (28,2% contre 26,6), les revenus d'activité représentant 66,2% des revenus en Bretagne, ce qui est plus faible qu'en moyenne nationale (67,5%). Mais c'est surtout dans le secteur agricole que les chiffres sont alarmants : la Bretagne est la première région agricole de France mais le revenu agricole breton est parmi les plus faibles. Par contre, la Bretagne est au premier rang pour les revenus des ménages de 5 personnes ou plus avec un revenu médian déclaré par unité de consommation de 15 200 euros par an (4700 euros de plus que dans la dernière région du classement).

Les écarts de revenus sont moins élevés en Bretagne que dans le reste de la France, mais des disparités infra-régionales existent. Ce sont globalement les grandes villes et les communes côtières qui affichent les revenus les plus élevés. Les agglomérations de Rennes et Brest concentrent 10% des revenus de la Bretagne. Les communes de plus de 2000 habitants au revenu médian le plus élevé sont en effet limitrophes de Rennes (Saint-Grégoire avec 27 500 € et Cesson-Sévigné avec 25 800 €), situés sur la côte sud (Larmor Plage avec 25 000 €) ou près de Brest (Bohars avec 25 000 € et Carantec avec 23 400 €).

Le Conseil régional de Bretagne décrit ainsi ces disparités géographiques en termes de revenus :

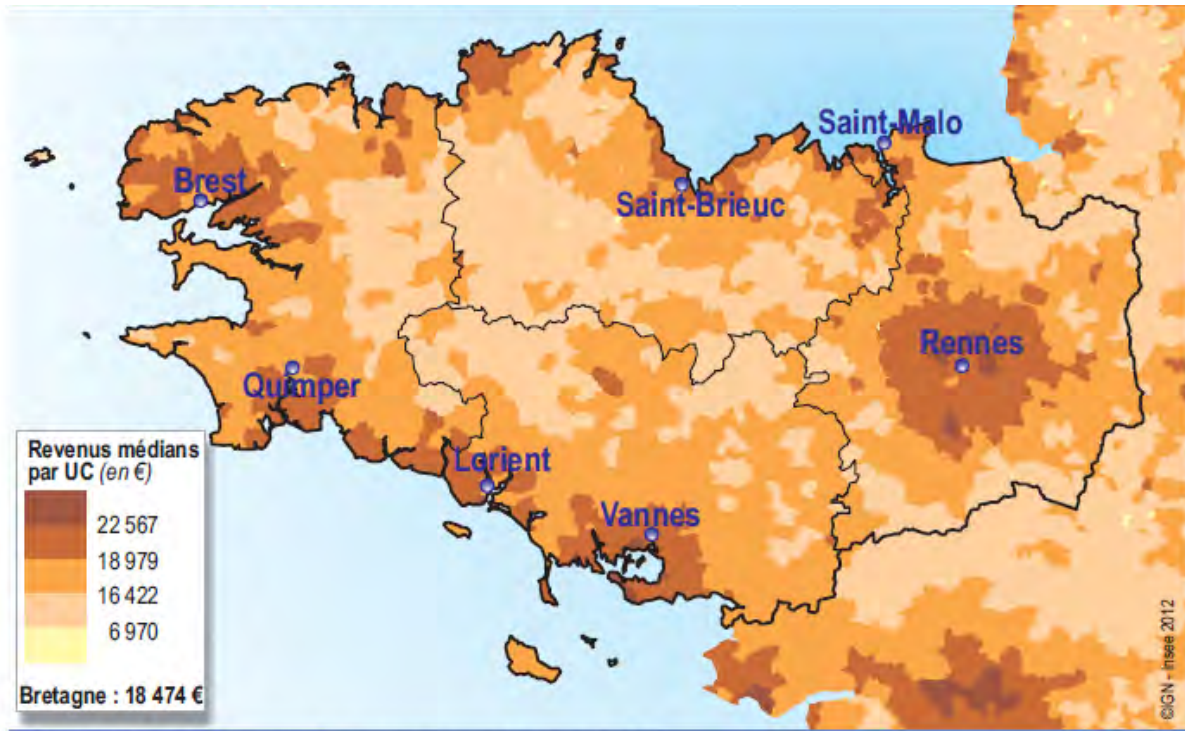
« Les grandes villes bretonnes ont une population très hétérogène où se côtoient les ménages les plus pauvres (demandeurs d'emploi, étudiants et jeunes actifs, etc) et les ménages les plus aisés (cadres et dirigeants des secteurs public et privé, etc).

¹⁴⁵ BEHAR D., 2005, in FVM., *Actes des 2èmes assises des villes moyennes*, Antibes.

¹⁴⁶ On parle de revenu médian car il partage les personnes en deux groupes de même taille : la moitié qui est dans un ménage dont le revenu est supérieur à ce revenu médian et l'autre moitié pour laquelle il est inférieur. Il diffère donc de la moyenne des revenus, indicateur auquel l'INSEE n'a pas recours.

¹⁴⁷ INSEE, « Les revenus des Bretons en 2010 : les jeunes actifs subissent plus durement la crise », Octant Analyse n°38, décembre 2012.

Carte 78. Les revenus les plus élevés sont essentiellement dans les agglomérations



Source : Insee - DGFIP, revenus fiscaux localisés des ménages en 2010

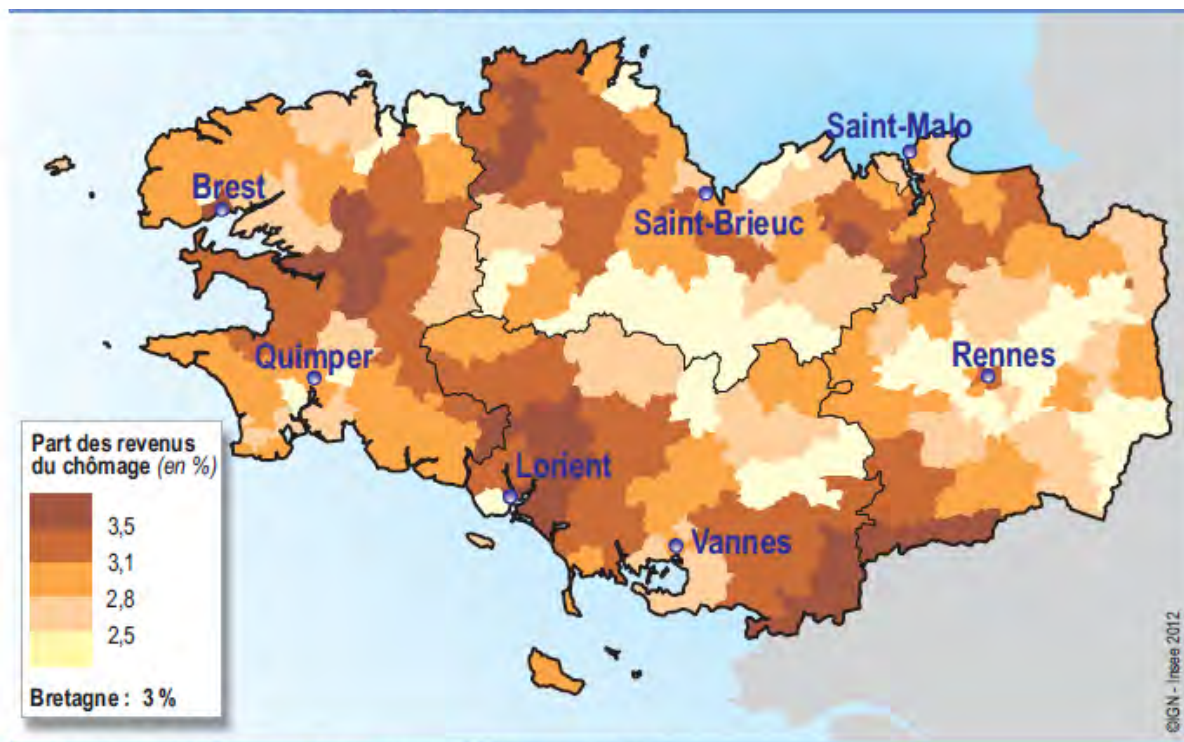
Source : INSEE, 2010

C'est à Rennes que ces écarts de revenus sont les plus élevés. En bordure des villes centres, la situation de l'espace périurbain est également fortement contrastée : en périphérie des grandes villes bretonnes, les revenus médians sont très élevés, mais lorsqu'on s'éloigne un peu, la part des revenus d'activité est plus importante et les ménages sont plus modestes. Au-delà de ces territoires périurbains hétérogènes, se dessinent des espaces intermédiaires à dominante rurale qui abritent des ménages aux revenus plus faibles. Ces territoires intermédiaires accueillent une population en grande partie ouvrière (35% des actifs en emploi en Centre-Bretagne), et une population plus âgée que dans les villes (37% des ménages y ont plus de 60 ans). Et si l'on s'éloigne encore, dans les territoires ruraux plus lointains, les revenus sont encore plus faibles. Ces espaces se trouvent notamment en Centre-Ouest Bretagne, mais concernent aussi quelques cantons ruraux à la frontière de la Basse-Normandie (Pleine-Fougères, Antrain, Louvigné-du-désert). Dans ces territoires, la part de retraités – disposant de faibles pensions – est très forte, ainsi que la part d'agriculteurs et d'ouvriers. »¹⁴⁸

¹⁴⁸ Conseil régional de Bretagne, « Diagnostic des mutations territoriales », document réalisé par Sylvain Le Berre, stagiaire au SCOPS/DIRAM, août 2011.

La part des prestations du chômage dans les revenus est un indicateur de fragilité des territoires. Les territoires ayant une part plus importante de revenus du chômage dans le revenu total seront plus sensibles aux difficultés économiques, notamment en période de crise.

Carte 79. Les cantons les plus fragiles de Bretagne



Source : Insee - DGFiP, revenus fiscaux localisés des ménages en 2010

Source : INSEE, 2010

A l'échelle de la Bretagne, la part totale du chômage dans les revenus est de 3%, mais des disparités infra-régionales sont notables. Les zones de fragilités sont les cantons du Faou, de Pleyben et de Sizun dans le Finistère, de Lanester, d'Hennebont et de Lorient dans le Morbihan, de Lannion et Plouaret dans les Côtes d'Armor et de la Roche Bernard, Redon et Allaire en Ille-et-Vilaine.

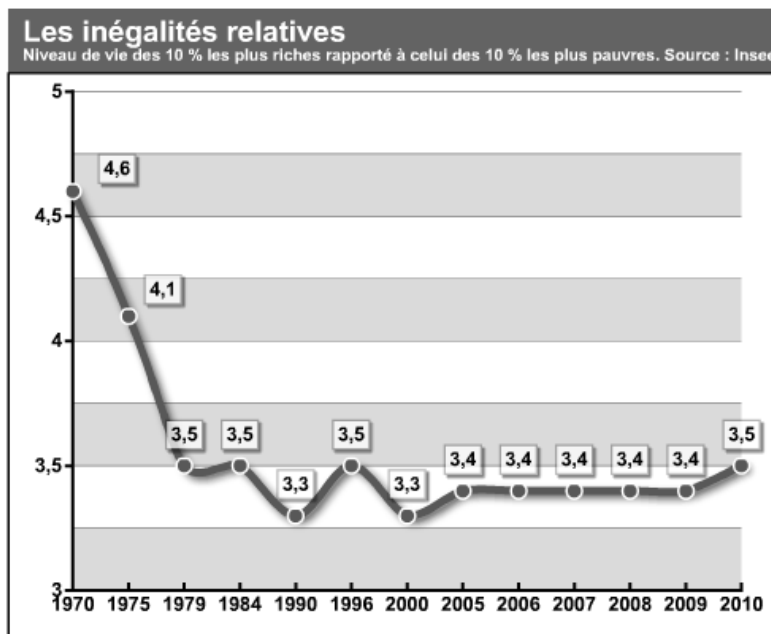
1.8.4. Evolution avant la crise

En France...

Le rapport interdécile mesure la dispersion du revenu ou l'écart entre les plus riches et les plus pauvres. Plus exactement, il s'agit de valeurs limites : le rapport entre le revenu minimum des 10 % les plus riches (le neuvième décile) et le revenu maximum des 10 % les plus pauvres (le premier décile). On peut donc le considérer comme un bon indicateur rendant compte des inégalités en termes de revenus.

Depuis les années 1970, la diminution est nette : le rapport interdécile est passé de 4,6 à 3,5. On peut bien parler d'une baisse des inégalités qui a eu lieu entre 1970 à 1990, ensuite l'évolution est très faible.

Figure 20. Evolution du rapport interdécile (1970-2010)



Source : Observatoire des inégalités, 2012

Entre 2000 et 2010, le niveau de vie moyen annuel des 10 % les plus pauvres a progressé de 5,3 % soit 400 euros annuels, une fois l'inflation déduite. Le niveau de vie moyen des 10 % les plus riches a augmenté de 18,9 % soit 8 950 euros. L'écart relatif entre ces deux catégories a augmenté : en 2010, les plus modestes touchent 7 fois moins que les plus aisés, contre 6,3 fois en 2000. En moyenne, les 10 % les plus riches ont gagné près de 9 mois de SMIC net supplémentaires en dix ans¹⁴⁹.

En Bretagne...

C'est l'évolution des revenus disponible qui distingue la Bretagne des autres régions françaises (hors Ile-de-France). Notons qu'en France, le niveau de vie¹⁵⁰ a doublé en 40 ans. Mais en 2010, il a baissé. En 2009, les aménagements d'impôts et les prestations sociales avaient permis de gommer les premiers effets de la crise.

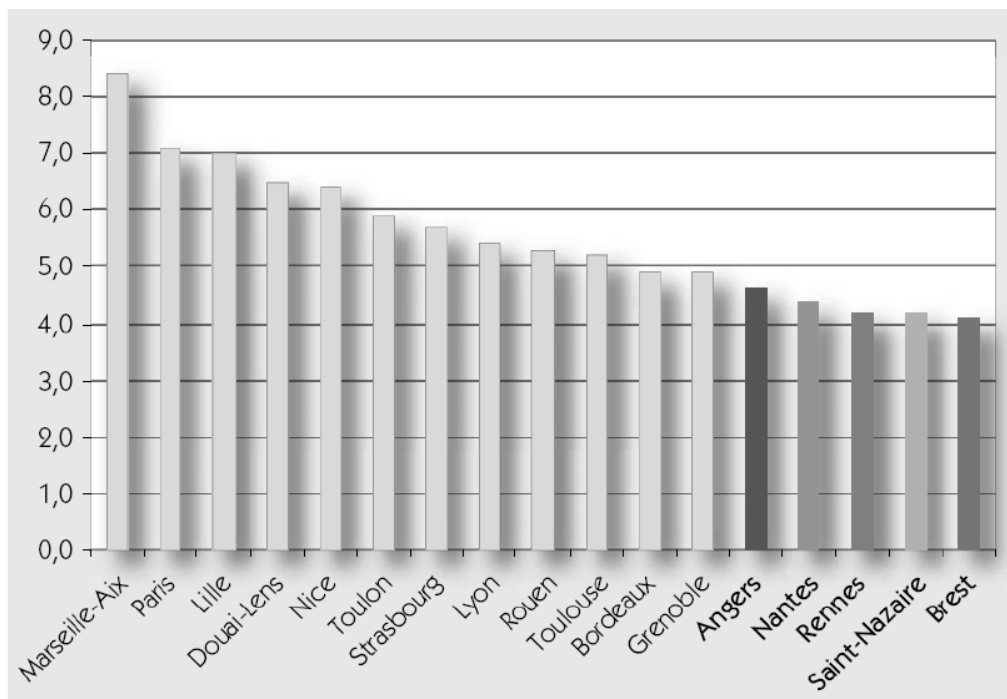
¹⁴⁹ Site de l'Observatoire des inégalités, « Evolution des inégalités de revenus en France », 9 décembre 2012.

¹⁵⁰ Le niveau de vie est calculé par l'INSEE en prenant le revenu disponible d'un ménage et en le divisant par le nombre d'unités de consommation de ce ménage. Le niveau de vie est donc identique pour l'ensemble des membres d'un même ménage.

En Bretagne, les revenus des actifs ont progressé, mais ils restent plus élevés que dans les autres régions sur la même période. Les revenus des ménages les plus modestes diminuent, mais moins qu'au niveau national.

La Bretagne conserve sa position de région la moins inégalitaire et la moins exposée à la pauvreté. En témoigne ce graphique du rapport interdécile des revenus fiscaux par unité de consommation (en 2007) qui montre que les villes les moins inégalitaires sont celles de l'Ouest (à droite du graphique).

Figure 21. Les villes de l'Ouest sont les plus égalitaires en France



© Aura - Source : Insee-DGFip Revenus fiscaux localisés des ménages 2007

Source : Audition de Gwénaél Bodo, le 18 septembre 2012

Les revenus des Bretons ont augmenté de 12,4% entre 2001 et 2005¹⁵¹, mais seulement de 3,4 % entre 2007 et 2008 puis 1,3 % entre 2008 et 2009¹⁵².

Les revenus les plus modestes ont été durement touchés par la crise économique des dernières années : pour la première fois, le seuil de revenu du 1^{er} décile¹⁵³ a diminué de 1%, alors qu'il progressait chaque année (3,3% entre 2007 et 2008 par exemple). En 2009, le revenu plafond des plus pauvres a beaucoup moins augmenté que le revenu plancher des plus riches, mais en 2010, les inégalités semblent se stabiliser¹⁵⁴.

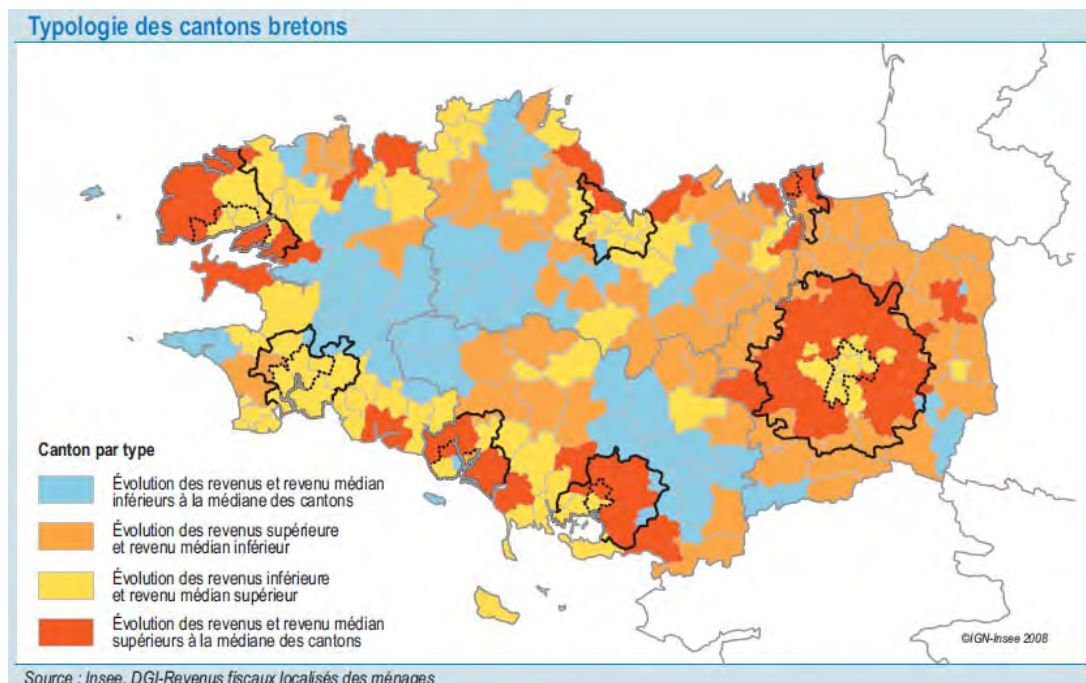
¹⁵¹ INSEE, Le flash d'Octant n°42, juillet 2008.

¹⁵² INSEE, « Revenus, salaires », Octant Analyse n°27, janvier 2012.

¹⁵³ Les déciles sont des valeurs qui partagent la distribution des revenus en 10 parties égales. Ainsi le premier décile est le revenu en dessous duquel se situent 10% des revenus ; le neuvième décile est le revenu au dessus duquel se situent 10% des revenus.

¹⁵⁴ INSEE, « Les revenus des Bretons en 2010 : les jeunes actifs subissent plus durement la crise », Octant Analyse n°38, décembre 2012.

Carte 80. Des revenus qui augmentent plus fortement dans les espaces périurbains



Source : INSEE

Cette évolution des revenus est différente selon les types de territoires. Même si une carte à l'échelle des communes aurait été plus précise et aurait apporté des nuances, cette carte établie au niveau des cantons montre clairement que la croissance des revenus concerne essentiellement les espaces périurbains.

1.8.5. Le creusement des inégalités durant la crise

Au niveau national, malgré une tendance générale à la convergence (sur la période 2001-2008), quelques régions voient s'accroître leurs difficultés, qui se traduisent par un décrochage en termes de PIB et de revenu disponible brut par habitant, aggravé par la crise¹⁵⁵.

Les pensions de retraites constituent des revenus importants de l'économie résidentielle qui ont bénéficié à de nombreuses régions dont la Bretagne. Dans quelques cantons, la part des revenus de retraites atteint la moitié des revenus (Groix, Sarzeau et Pont-Croix)¹⁵⁶. « Les revenus des retraités, plus élevés que ceux des générations précédentes de retraités vivant dans la région ont d'une part généré une demande services contribuant à maintenir ou créer de l'activité économique, d'autre part influé sur la hausse du revenu disponible brut par

¹⁵⁵ Audition de Marie-Hélène KEROUANTON, Observatoire des territoires devant la commission le 26 juin 2012.

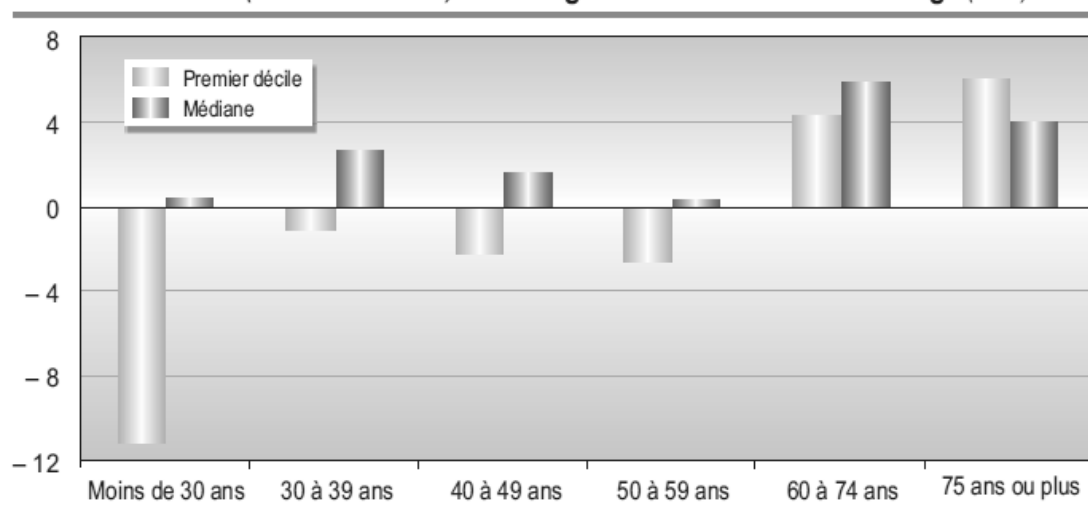
¹⁵⁶ INSEE, « Les revenus des Bretons en 2010 : les jeunes actifs subissent plus durement la crise », Octant Analyse n°38, décembre 2012.

habitant. »¹⁵⁷ Ces éléments posent avec acuité l'enjeu du maintien du niveau des retraites dans le futur : si une grande partie de la population de ces territoires voit ses revenus baisser nettement, c'est tout un système économique propre à ces territoires dits résidentiels qui en pâtira.

D'autre part, bien que « *la Bretagne conserve ses principales caractéristiques faisant d'elle une région moins exposée à la pauvreté, au chômage et aux inégalités de revenus* »¹⁵⁸, la crise a touché davantage les populations aux revenus modestes et les jeunes, y compris les jeunes actifs.

Figure 22. Les plus jeunes et les plus pauvres ont davantage subi la crise

Évolutions du premier décile et de la médiane des revenus déclarés entre 2007 et 2010 (en euros constants) selon l'âge du référent fiscal du ménage (en %)



Source : Insee - DGFIP, revenus fiscaux localisés des ménages 2007 à 2010

Source : INSEE

Ce graphique rend bien compte de l'exposition des populations aux plus faibles revenus puisque les revenus des premiers déciles ont baissé pour toutes les personnes âgées de moins de 59 ans. Les plus jeunes (moins de 30 ans) sont de loin les plus affectés par la crise puisque leurs revenus ont baissé de près de 12%.

Sur le plan territorial on note également des différences puisque ce sont les grands pôles urbains et les communes hors de l'influence urbaine qui abritent les populations aux plus bas revenus qui ont particulièrement souffert de la crise, alors que les couronnes périurbaines et les pôles de taille moyenne ont mieux résisté. Ainsi les revenus des plus modestes se dégradent dans quasiment tous les pôles urbains (de plus de 10 000 habitants). Entre 2008 et 2009, le premier décile diminue de 2,5% et la baisse dépasse les 4 % pour Guingamp, Rennes,

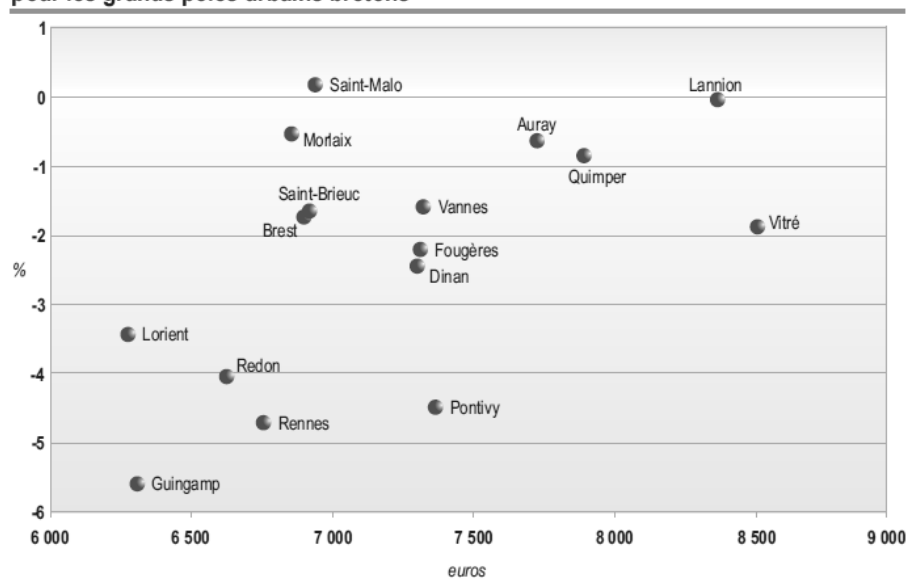
¹⁵⁷ DATAR, 2012, Dynamiques, interdépendance et cohésion des territoires, Rapport de l', Observatoire des territoires 2011, p14.

¹⁵⁸ Idem.

Pontivy et Redon¹⁵⁹. A Brest, Saint-Brieuc, Vannes, Fougères, Dinan et Vitré, les revenus des plus démunis ont un peu moins baissé (entre 1,6 et 2,5%). Les couronnes des grands pôles urbains sont des espaces plutôt homogènes en termes de revenus, la baisse a été très faible et le rapport interdécile n'évolue que très peu. Dans les communes les plus isolées et éloignées d'un pôle d'emploi, le revenu des plus modeste baisse de 2%. Dans les petits pôles d'emploi et dans les communes multipolarisées (par plusieurs pôles d'emploi), les revenus les plus faibles baissent de 1,3 à 0,7%. A l'intérieur des terres, souvent dans les zones les plus agricoles, les revenus des indépendants ont particulièrement souffert. Par contre, sur les zones côtières, les retraites ont amorti les effets de la crise en pesant dans l'augmentation des revenus, alors que les salaires se sont essouffés. Des territoires ont néanmoins connu une augmentation des revenus de leurs habitants les plus modestes, il s'agit des pôles de taille moyenne (5000 à 10 000 emplois) et des couronnes des pôles de taille moyenne qui ont connu une faible augmentation (0,6% et 0,7%). Les aires urbaines de Lamballe, grâce à l'importance des IAA, de Quimperlé et de Paimpol, grâce au nombre de retraités, sont à 2%

Figure 23. Evolution des plus faibles revenus durant le début de la crise

Montant en euros et évolution entre 2008 et 2009 du 1^{er} décile de revenus pour les grands pôles urbains bretons



Source : Insee-DGFIP, revenus fiscaux localisés des ménages 2008 à 2009

Source : INSEE, 2010

Questionnement : Comment freiner ou compenser cette baisse des revenus dans les territoires concernés ?

¹⁵⁹ INSEE, « Les revenus bretons pendant la crise de 2009 : davantage de pauvreté et d'inégalités qu'avant mais moins qu'ailleurs », Octant Analyse n°37, janvier 2012.

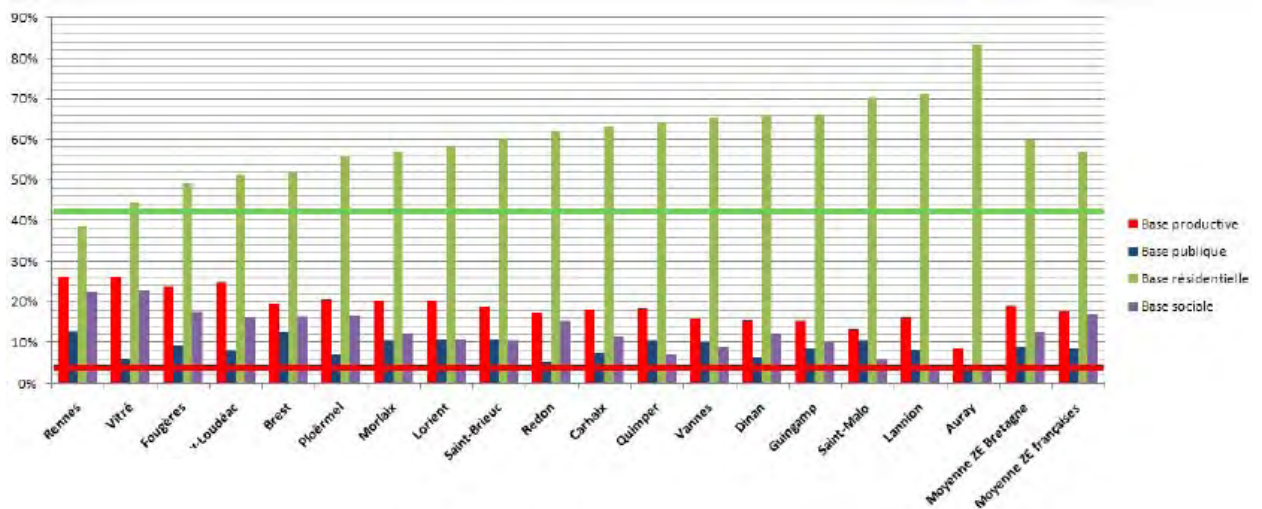
2. Les dynamiques des principales activités économiques en Bretagne

La situation économique de la Bretagne a été analysée dans une étude récente du CESER¹⁶⁰. Ses principales caractéristiques sont ici reprises avant d'en présenter les évolutions infra-régionales qui participent aux dynamiques territoriales. Pour plus de précision sectorielle à l'échelle régionale, il conviendra de se référer à cette étude.

2.1. Les moteurs de l'économie dans les territoires de Bretagne

Le graphe ci-dessous (malgré sa date déjà ancienne : 2006), montre la diversité des territoires de Bretagne (ici les zones d'emploi), quant à la répartition entre revenus productifs, résidentiels, sociaux et publics. Le point commun de l'ensemble des pays est l'importance de la base résidentielle.

Figure 24. L'importance de la base résidentielle dans l'économie des pays de Bretagne



Source : Collectif Ville-Campagne, 2010

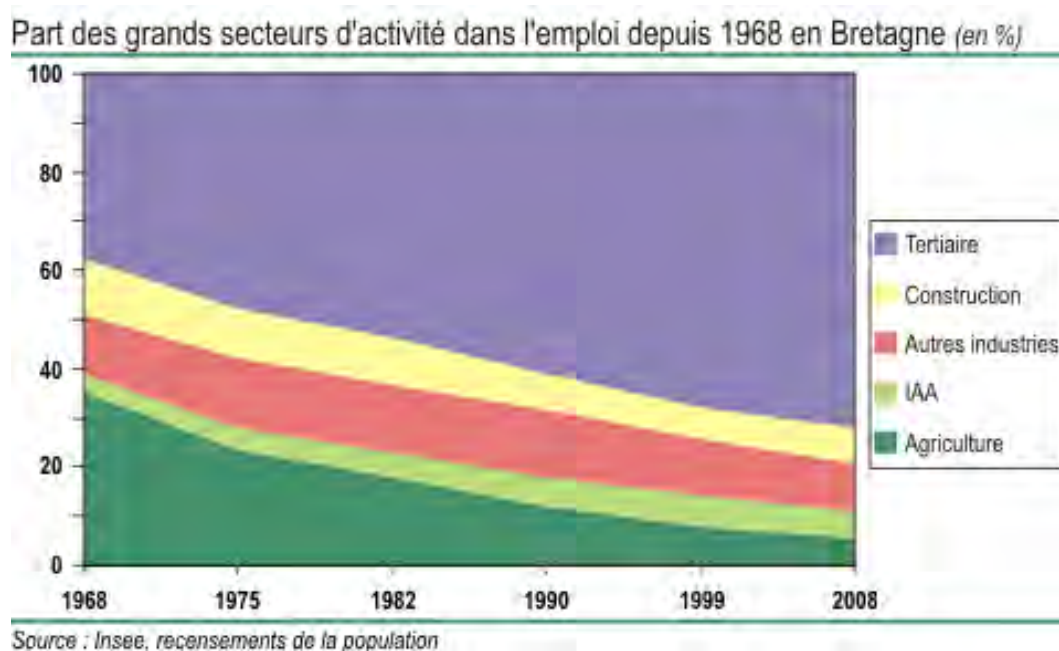
¹⁶⁰ CESER., 2012, *Quels modes de développement économique pour la Bretagne de demain ?*, Chapitre 3 – La situation économique de la Bretagne aujourd'hui, pp 59-102.

2.2. Le profil économique global de la Bretagne

2.2.1. Une économie tertiaire en progression

Avant d'analyser les dynamiques territoriales dans les différents secteurs économiques, il convient de rappeler le profil général de la Bretagne : une économie tertiaire à 70%, secondaire à moins de 20% et primaire à 11%. La tendance depuis 40 ans est celle d'une tertiarisation de l'économie avec une baisse du nombre d'emplois agricole et industriels.

Figure 25. La tertiarisation continue de l'économie bretonne



Les services contribuent à 77% de la valeur ajoutée de l'ensemble des activités économiques de la Bretagne (si on ajoute le commerce aux services marchands et administrés). Ensuite, l'industrie contribue à hauteur de 12%, la construction 8,5% et enfin l'agriculture, à hauteur de 3%¹⁶¹. Pour de plus amples analyses concernant la valeur ajoutée des activités économiques en Bretagne, il conviendra de se reporter à la récente étude du CESER¹⁶² sur les modes de développement économique.

¹⁶¹ CCIR Bretagne, Chiffres clés, édition 2012, chiffres au 1^{er} janvier 2009.

¹⁶² CESER., 2012, « Quels modes de développement économique pour la Bretagne de demain ? ».

Figure 26. Les contributions des principaux secteurs de l'économie à la valeur ajoutée en Bretagne

Valeur ajoutée par activité		
Activités	Bretagne	France
Agriculture	3,1%	1,7%
Industrie	11,7%	12,5%
Construction	8,5%	6,4%
Commerce	10,6%	10,0%
Services marchands	39,5%	47,0%
Services administrés	26,6%	22,4%
Ensemble	100%	100%

Source : INSEE - Comptes régionaux - année 2009

Source : CCIR Bretagne, 2012

2.2.2. Des entreprises majoritairement de petite taille

Tous secteurs confondus 195 841 établissements (hors agriculture et Défense nationale) sont implantés en Bretagne¹⁶³. Ils représentent un peu plus de 4 % des établissements français. La région est marquée par la prépondérance des unités de petite taille : 91 % ont moins de 10 salariés.

Les établissements sont légèrement plus nombreux en l'Ille-et-Vilaine (30%) que dans le Finistère (27%), dans le Morbihan (24 %) et dans les Côtes-d'Armor (19%).

Les Entreprises de Taille Intermédiaire (ETI)¹⁶⁴ sont très présentes en Bretagne. Début 2011, on en recense 151 dans la région, dont près de 40% relèvent de l'industrie. Ces grandes unités regroupent 117 400 salariés¹⁶⁵, pesant ainsi pour 6,5% dans le total des emplois des ETI nationales. Tous secteurs confondus, un salarié sur six travaille en Bretagne dans l'une d'entre d'elles. Leur répartition n'est pas polarisée, elles sont implantées sur l'ensemble du territoire breton.

Les secteurs d'activité dominants en nombre d'entreprises sont : la construction, le commerce et la réparation automobile, les activités scientifiques et techniques, ces ices administratifs et de soutien et l'administration publique, l'enseignement, la santé humaine et l'action sociale. Le nombre d'entreprises artisanales bretonnes en 2009 s'élève à 47 200, soit 5 % du total France métropolitaine.

Avec un taux de création d'entreprises de 16,8 %, la Bretagne est en dessous du taux de création national : 18,6 %.

¹⁶³ Au 31 décembre 2008.

¹⁶⁴ La Loi de Modernisation de l'Economie du 18 décembre 2008 a introduit à des fins statistiques, cette nouvelle catégorie des ETI, entre les Petites et Moyennes Entreprises (PME) et les Grandes Entreprises (GE). Les ETI comprennent entre 250 et 4999 employés.

¹⁶⁵ Elles emploient 136 000 personnes en avril 2013.

2.3. Localisation et évolution des principaux secteurs d'activité en Bretagne

2.3.1. Une région encore agricole avec une faible progression des emplois

Avec 20 338 emplois et 44 129 établissements agricoles (dont 74% dans la culture et productions animales, chasse et services annexes, 24% dans la pêche et l'aquaculture et 2% dans la sylviculture) à la fin de l'année 2010¹⁶⁶, l'emploi agricole représente 11% de l'emploi total en Bretagne¹⁶⁷, dont 5% pour l'emploi agricole dans la culture et les productions animales. En termes de répartition, ces emplois sont plus nombreux dans le centre de la Bretagne, les espaces-rétro-littoraux et moins sur le littoral, notamment méridional et aux abords des agglomérations.

Pour évaluer le poids de l'agriculture en Bretagne au-delà des chiffres de l'emploi, le géographe Jean Ollivro a réalisé en 2007 une étude qui montre qu'environ 39 % du chiffre d'affaire des entreprises bretonnes (telles que les fabricants d'équipements, de fournitures, les transporteurs, les vétérinaires, le pôle frigorifique, le négoce international, *etc*) est lié au monde agricole, représentant au total environ 30 % des emplois mais seulement 13 % de la marge nette.

La répartition spatiale des activités agro-alimentaires n'est certes pas homogène, mais il n'apparaît pas non plus de territoires spécialisés. Les bassins où l'agroalimentaire à tendance agricole domine l'activité sont plutôt au centre de la Bretagne (à l'exception du Sud Cornouaille vers Pont-L'Abbé) et les bassins à dominante alimentaire situés à proximité des plus grandes villes et les littoraux de Bretagne. La transformation des produits d'élevage est réalisée dans des villes de petite taille (démographique), à l'exception de Vitré.

Alors qu'en 2005, 40% des salariés (tous secteurs confondus) dépendaient d'un siège d'exploitation en dehors de la région¹⁶⁸, dans l'industrie agro-alimentaire, les sièges d'entreprises se maintiennent en région. Ainsi, le siège du pâté Hénaff¹⁶⁹ est resté à Pouldreuzic (29), tandis qu'Yves Rocher¹⁷⁰ a gardé son siège à La Gacilly (56).

¹⁶⁶ INSEE, données CLAP au 31 décembre 2010.

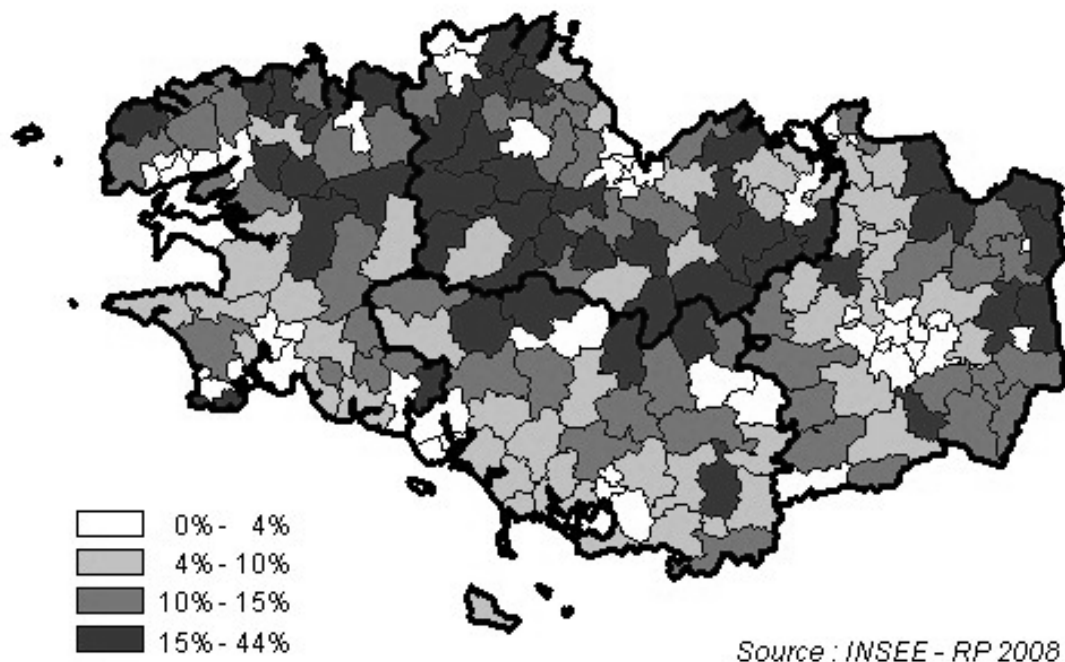
¹⁶⁷ INSEE, « Emploi et main d'œuvre dans les industries agroalimentaires en Bretagne », Dossier Octant n°55, décembre 2012. Ce sont les chiffres de l'emploi agricole (culture et IAA) de fin 2008.

¹⁶⁸ INSEE Bretagne, « Bretagne : une économie plutôt autonome et des entreprises rayonnantes », Octant n°100, janvier 2005.

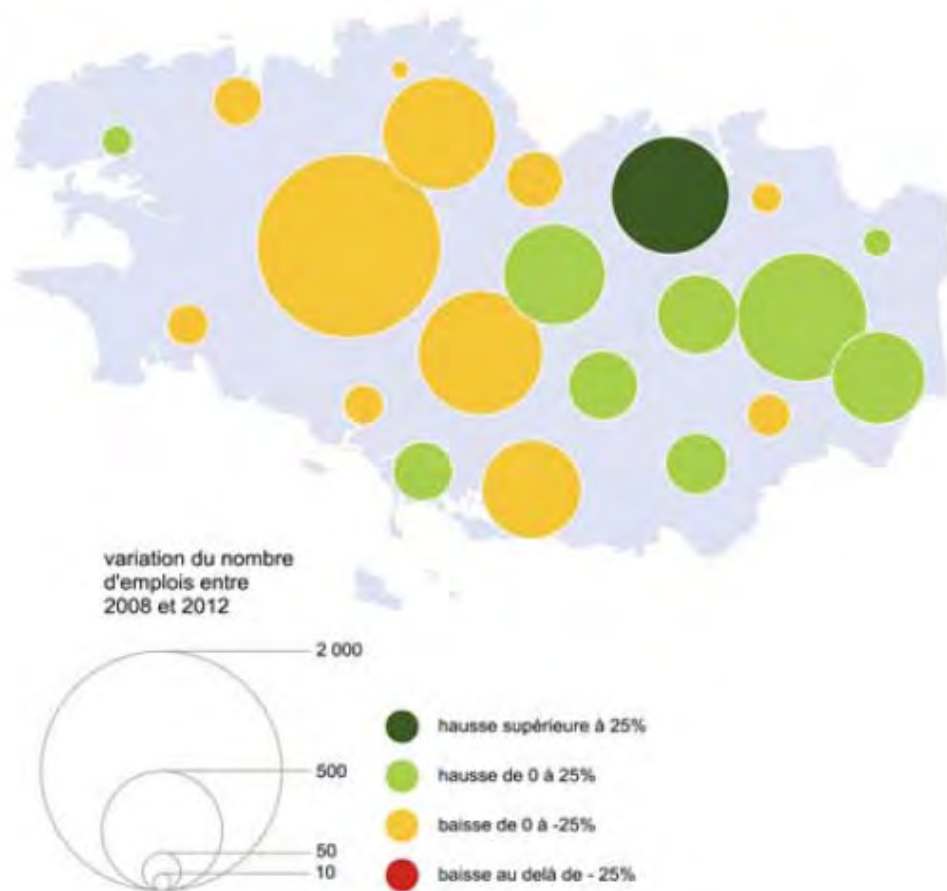
¹⁶⁹ Créée dans le Finistère en 1907, l'entreprise familiale a mis en place une nouvelle organisation en mars 2013, alors qu'elle compte 214 salariés, un effectif en hausse de 17 % depuis six ans.

¹⁷⁰ Fabricant et grossiste en parfumerie et cosmétique.

Carte 81. La répartition des emplois agricoles par canton



Carte 82. L'évolution de l'emploi dans les IAA

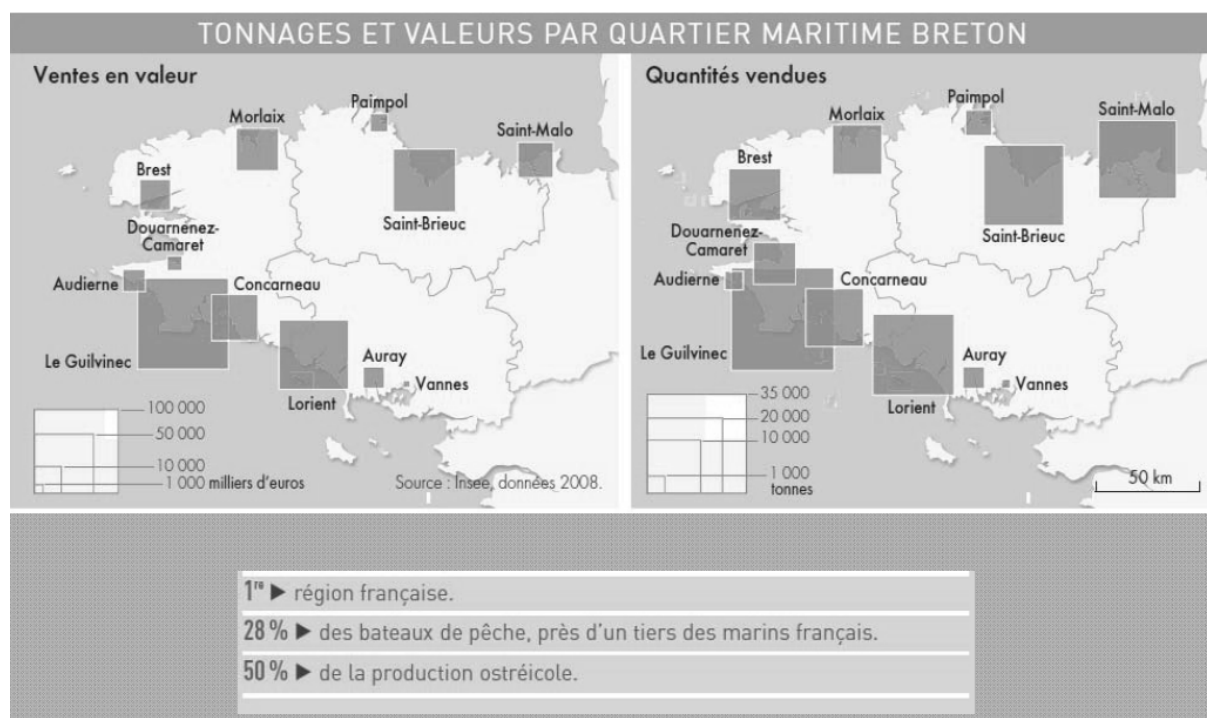


Source : Agences de développement et d'urbanisme de Bretagne, 2013

Des activités maritimes de valeur ajoutée diversifiée

Les activités maritimes ont une plus forte valeur ajoutée sur le littoral méridional, alors qu'en volume, l'écart entre la côte nord et la côte sud n'est pas si important. Saint-Malo, notamment, a un tonnage élevé mais ne génère pas d'importantes ventes en valeur.

Carte 83. Des productions aux valeurs inégales



Source : Audition de R. Ledélézir et F. Gourlay le 26 juin 2012

2.3.2. Un emploi industriel en baisse

Contexte national

A l'échelle de la France, la Bretagne n'est pas parmi les bassins contribuant le plus à l'emploi industriel (Nord, Haute-Normandie, Alsace et région lyonnaise), mais elle n'apparaît pas non plus comme faiblement contributrice comme de nombreux territoires de la diagonale centrale allant du Nord-Est au Sud-Ouest du pays. Sur 25 ans, on constate que l'emploi industriel du Nord-Est s'est relocalisé à l'Ouest et dans le Sud de la France.

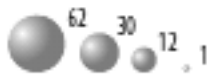
Carte 84. Répartition des activités industrielles

Fabrication industrielle

2,2 millions d'emplois



Contribution de chaque zone d'emploi à l'emploi total de la France métropolitaine, en 2006
(en % de l'emploi total de chaque région, par zone d'emploi 1990)



Note :
représ.
Donni

Source : Observatoire des territoires, 2012 (d'après les RP 1982 et 2006)

En Bretagne

En Bretagne, l'essor de l'industrie ayant été plus tardif, la progression de l'emploi dans les services est également intervenue plus tard que dans les autres régions.

Les grandes masses de l'emploi salarié en Bretagne confirment aujourd'hui l'importance de secteurs industriels comme l'automobile et les industries agro-alimentaires.

En 2009, l'industrie bretonne emploie 191 561 personnes, soit 15% de l'ensemble des salariés de la région. En nombre d'emplois industriels, la Bretagne se situe ainsi au 5^{ème} rang des régions françaises¹⁷¹.

La valeur ajoutée de l'industrie progresse plus vite en Bretagne que dans les autres régions. Mais en 5 ans (2006-2011), l'industrie en Bretagne a perdu 13400 emplois, dont la moitié en 2009. Le secteur le plus touché est celui de l'agro-alimentaire¹⁷², mais il n'est pas le seul à avoir perdu des emplois sur cette période.

¹⁷¹ CCIR Bretagne, Chiffres clés, édition 2012, chiffres au 1^{er} janvier 2009.

¹⁷² Le présent rapport est écrit dans un contexte économique tendu par la suppression de 1000 emplois au sein du groupe volailler Doux, le dépôt de bilan du transformateur Gal SAS – deux abattoirs en Bretagne - et l'avenir incertain de 1700 emplois.

En termes d'évolution de l'emploi industriel au cours de la dernière décennie, on constate des diminutions dans presque autant de territoires que d'augmentations. Les pertes d'emploi touchent davantage les aires urbaines de l'Ouest et du littoral méridional, avec des diminutions préoccupantes comme à Brest où 2900 emplois industriels ont été supprimés.

L'évolution de l'emploi dans les secteurs automobile et industries agro-alimentaires ont des effets forts les territoires.

Tableau 7. L'emploi par grand secteur économique en Bretagne

	Bretagne	
	Nombre (en milliers)	Evolution 2011-2006
Commerce ; Réparation d'automobiles et de motocycles	139,4	+ 1,7%
Construction	75,7	+ 2,6%
Transports et Entreposage	58,4	-0,4%
Industries Agro-Alimentaires	57,7	-3,4%
Action sociales & Hébergement médico-social	48,6	+ 5,9%

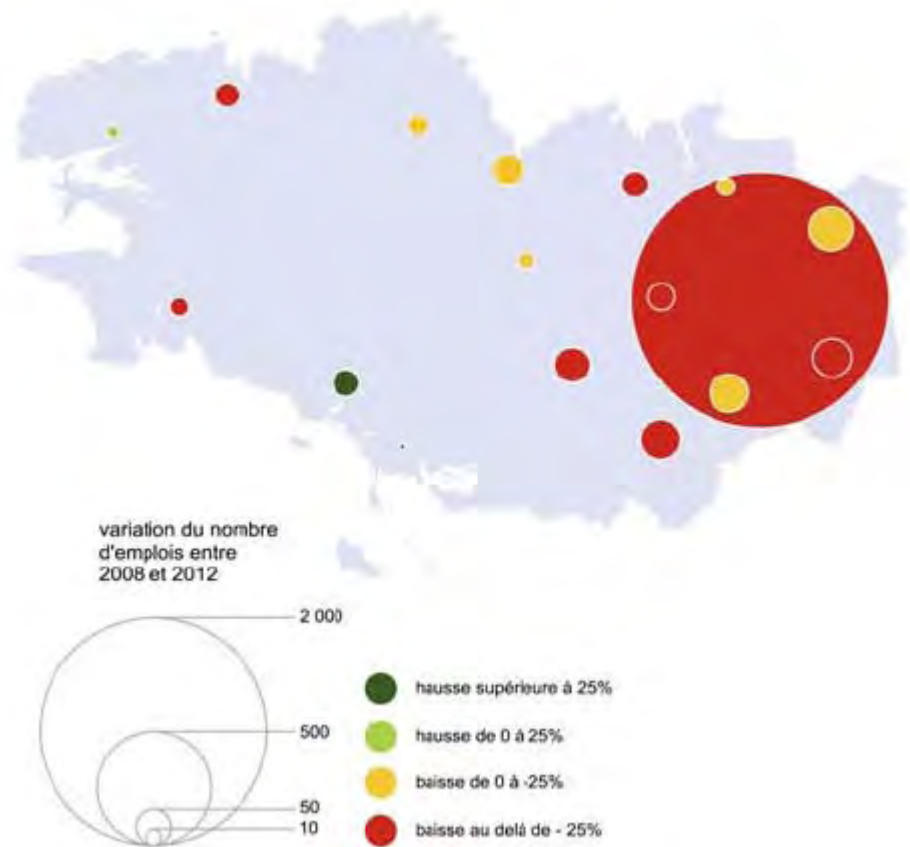
Source : Pôle emploi, 2012

Secteur automobile

Le secteur automobile est également très affecté par la crise économique et les fortes baisses des emplois affectent principalement le pays de Rennes où se situe le site de PSA-La Janais¹⁷³ (commune de Chartes de Bretagne). Les pays voisins sont également touchés du fait de la présence de sous-traitants automobiles, mais dans une moindre mesure.

¹⁷³ Au moment où est écrit ce rapport, le groupe PSA annonce la suppression de 1400 emplois sur ce site de La Janais, avec des perspectives de reclassement.

Carte 85. Les fortes baisses d'emploi dans le secteur automobile



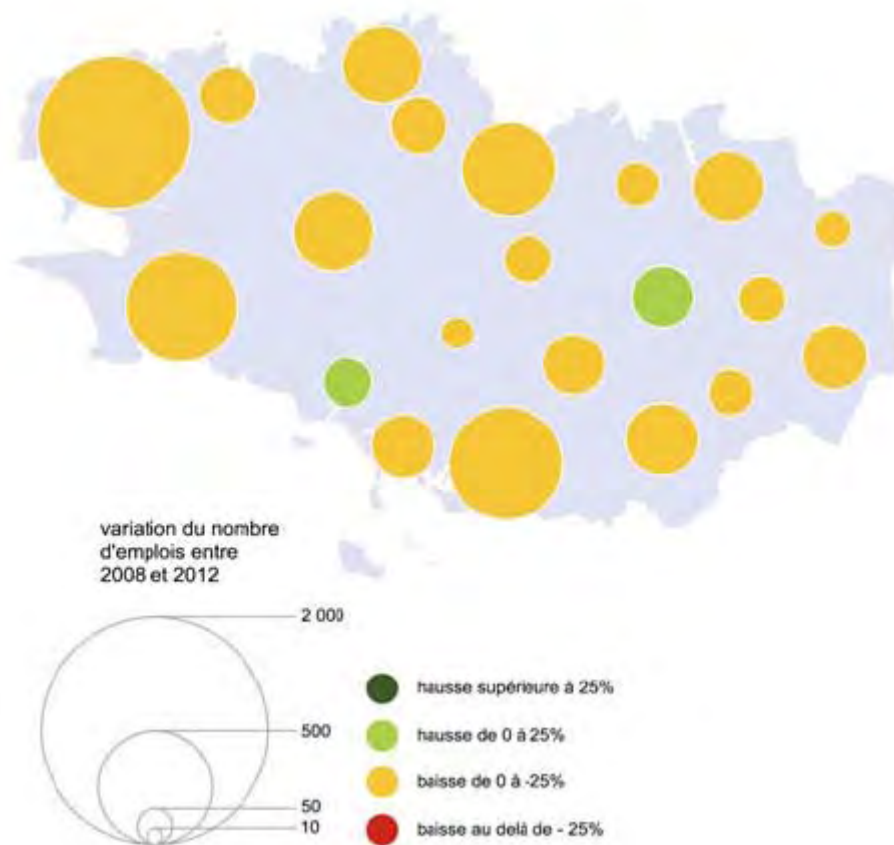
Source : Agences de développement et d'urbanisme de Bretagne, 2013

Secteur de la Construction

Dans la construction, la croissance de la valeur ajoutée, plus élevée en Bretagne que dans les autres régions (4,2% contre 3,6% entre 1990 et 2008), est principalement due à la croissance des services marchands (5,8%) et de la construction (5,5%).

Ce secteur est celui qui comptait le plus d'établissements en 2009, mais il a perdu beaucoup d'emplois entre 2008 et 2012. Seuls les pays de Brocéliande et de Lorient ont connu une progression de l'emploi dans ce secteur sur cette période.

Figure 27. Une baisse générale des emplois dans la construction



Source : Agences de développement et d'urbanisme, 2013

2.3.3. Une économie qui poursuit néanmoins sa tertiarisation

Les services progressent régulièrement depuis 40 ans (comme nous l'avons vu précédemment) et emploient aujourd'hui 940 624 personnes (526 987 dans les services marchands et 413 637 dans les services non marchands), soit 73% de l'emploi total en Bretagne¹⁷⁴.

Les services marchands

Parmi ces services marchands, les services aux entreprises (informatique, TIC, comptabilité et gestion), les activités financières et immobilières ont connu un fort dynamisme.

¹⁷⁴ CCIR Bretagne, Chiffres clés, édition 2012, chiffres au 1^{er} janvier 2009.

...Dont le commerce

A l'échelle de la Bretagne, le commerce a connu une forte croissance entre 1996 et 2001 puis un ralentissement. De plus, les activités commerciales de petites et moyennes surfaces et une grande partie des artisans ont été progressivement « renvoyées » en périphérie des villes durant les 30 dernières années. Cela s'explique par des nuisances propres à ces activités (comme le bruit des livraisons); mais ils quittaient aussi le cœur des villes par besoin d'espace (en vue de leur extension souhaitée) et pour se « rapprocher » de ces nouveaux marchés et clients induits par le développement de l'usage de l'automobile.

Or, la ville a besoin de commerces de proximité et d'artisans. Ce sont des services à la population qui seront de plus en plus sollicités par des habitants moins mobiles au quotidien (en particulier les personnes âgées par contrainte, mais aussi les personnes qui font le choix de moins se déplacer par souci d'économie ou par conviction énergétique et environnementale). Ils sont nécessaires au plus près des habitants, là où les densités humaines sont les plus fortes (centres-villes ou centres-bourgs et espace périurbain).

Questionnement : Les activités commerciales et artisanales ne devraient-elles pas être davantage accessibles dans les lieux où la population est dense et a besoin de ces activités de proximité ?

Cela pose avec acuité la question de la politique de localisation des centres commerciaux.

...Et les TIC

Les TIC¹⁷⁵ emploient 46 172 personnes en 2012¹⁷⁶. 390 PME¹⁷⁷ et ETI¹⁷⁸ (28% des établissements de TIC) totalisent 95% des effectifs dont 40 ETI de plus de 1000 salariés qui rassemblent 55% des effectifs. Avec plus de 26 000 personnes, les ingénieurs représentent près de 57% des effectifs TIC régionaux.

A l'échelle des départements, ces emplois sont concentrés dans l'Ille-et-Vilaine (67% des emplois régionaux), alors que le Finistère, en rassemble 15%, les Côtes d'Armor 11% et le Morbihan 7%.

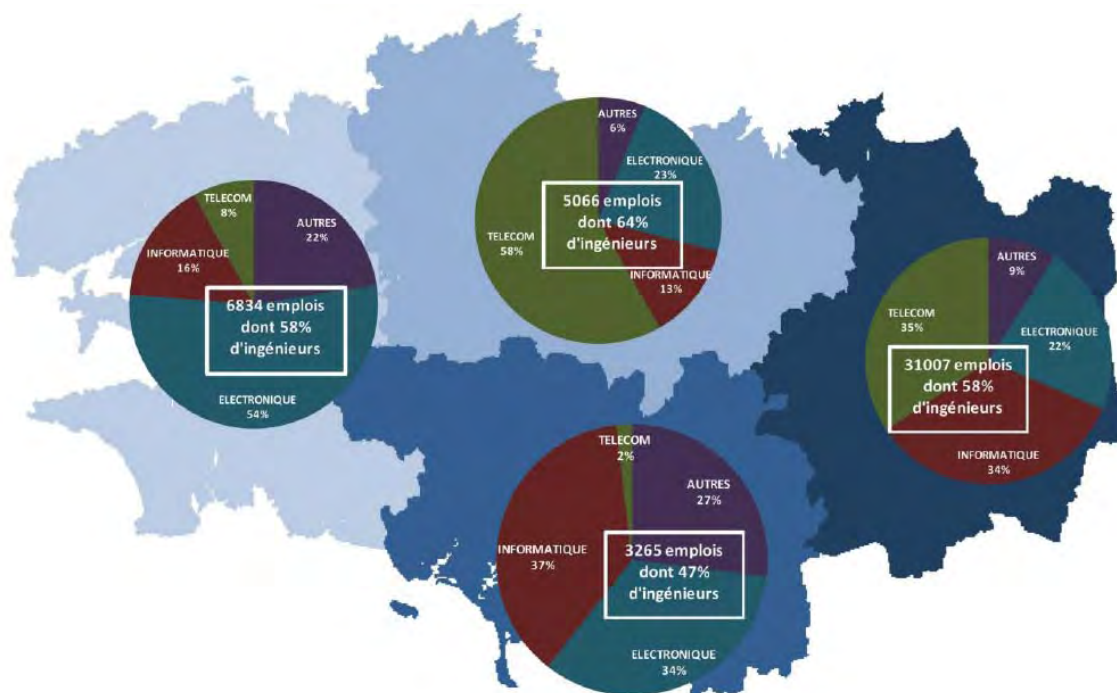
¹⁷⁵ Technologies de l'information et de la communication

¹⁷⁶ MEITO, *Note sur l'emploi en 2012 dans la filière TIC bretonne*, février 2013, 8p.

¹⁷⁷ Petites et moyennes entreprises : les micro-entreprises de moins 10 salariés ; les petites entreprises de 10 à 49 et les moyennes de 50 à 249 salariés.

¹⁷⁸ Entreprises de taille intermédiaire : entreprises de 250 à 999 salariés. Les ETI+ sont des entreprises de 1000 à 4999 salariés.

Carte 86. Localisation des TIC en Bretagne



Source : MEITO, février 2013

Dans le Morbihan les TPE¹⁷⁹ sont très nombreuses (94,5% du parc de 465 unités selon la CCI et 508 selon l'INSEE). Or, les TPE n'ont pas pu être prises en compte dans l'étude, ce qui explique l'apparente faiblesse des effectifs cartographiés, il faut considérer ces résultats comme des minima.

Les TIC jouent un rôle moteur dans la croissance et l'emploi en Bretagne, même en période de crise¹⁸⁰. Une amorce de dégradation de l'emploi est tout de même observée au 4^{ème} trimestre 2012, notamment dans la branche informatique. Des évolutions positives sont attendues dans les structures de taille moyenne, très spécialisées dans le *cloud*, la mobilité ou le *big data*.

L'économie présentielle

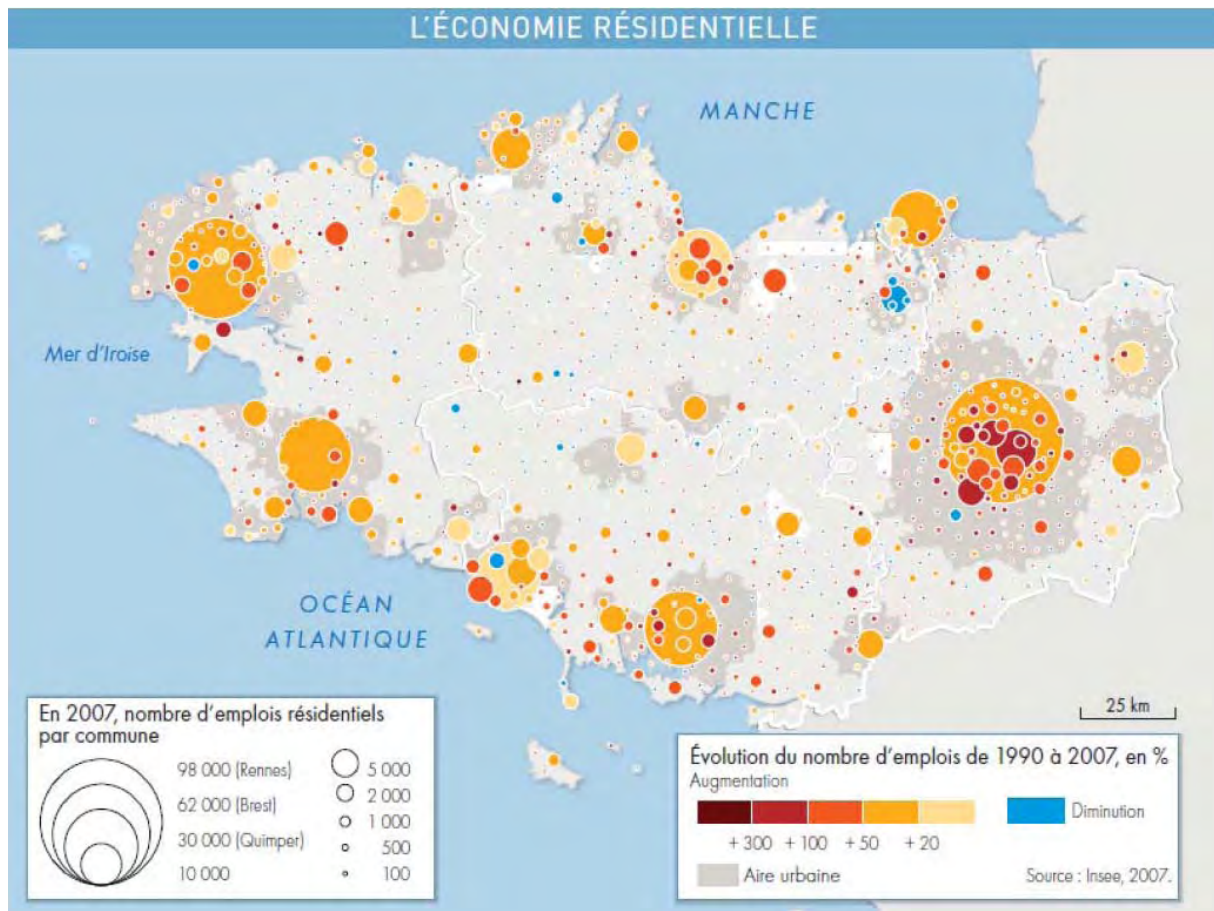
L'économie présentielle génère de nombreux emplois, logiquement localisés en priorité dans les centres urbains où s'exprime la demande, mais pas uniquement. On les trouve aussi là où des populations ont besoin de services à la personne spécifiques. On constate ainsi que la progression de ce type d'emplois a été plus importante dans les communes de toutes les agglomérations, autour des villes centres.

¹⁷⁹ Très petites entreprises : entreprises de moins de 10 salariés.

¹⁸⁰ Yanne Courcoux, déléguée générale de la Meito, à propos de l'étude sur la filière TIC, février 2013 (propos issus de l'article du Télégramme du 21 février 2013).

Peu de diminutions sont constatées (une commune par agglomération au maximum), sauf à Dinan et dans les communes limitrophes.

Carte 87. Des emplois résidentiels qui ne progressent pas uniquement dans les grandes villes

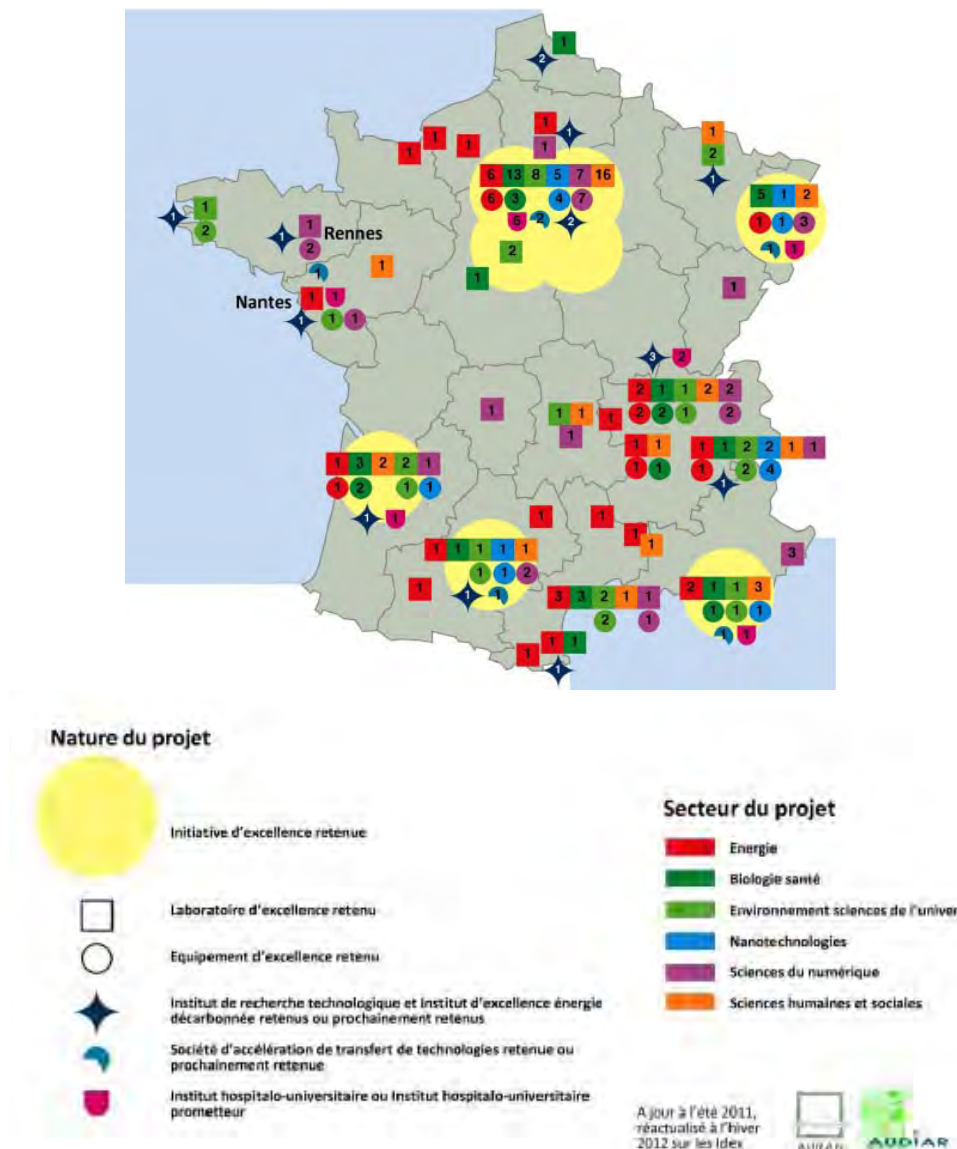


Source : Audition de R. Ledélézir et F. Gourlay le 26 juin 2012

2.3.4. La structuration de l'enseignement supérieur et de la recherche

La localisation des enseignants-chercheurs et chercheurs à plein temps correspond à celle des établissements présentée précédemment (chapitre 1, analyse des flux d'intelligence). Ils sont majoritairement localisés sur les sites principaux d'implantation universitaires tels que Rennes et Brest, ainsi que sur certains sites secondaires comme Lorient, Vannes, Roscoff, Lannion ou encore Saint-Brieuc. Rennes concentre une part importante de ces emplois, dans un rapport du simple au double avec Brest. Au regard des caractéristiques des établissements, les disciplines sont réparties sur tout le territoire.

Carte 88. Les dispositifs du Grand Emprunt ne favorisent pas l'Ouest français



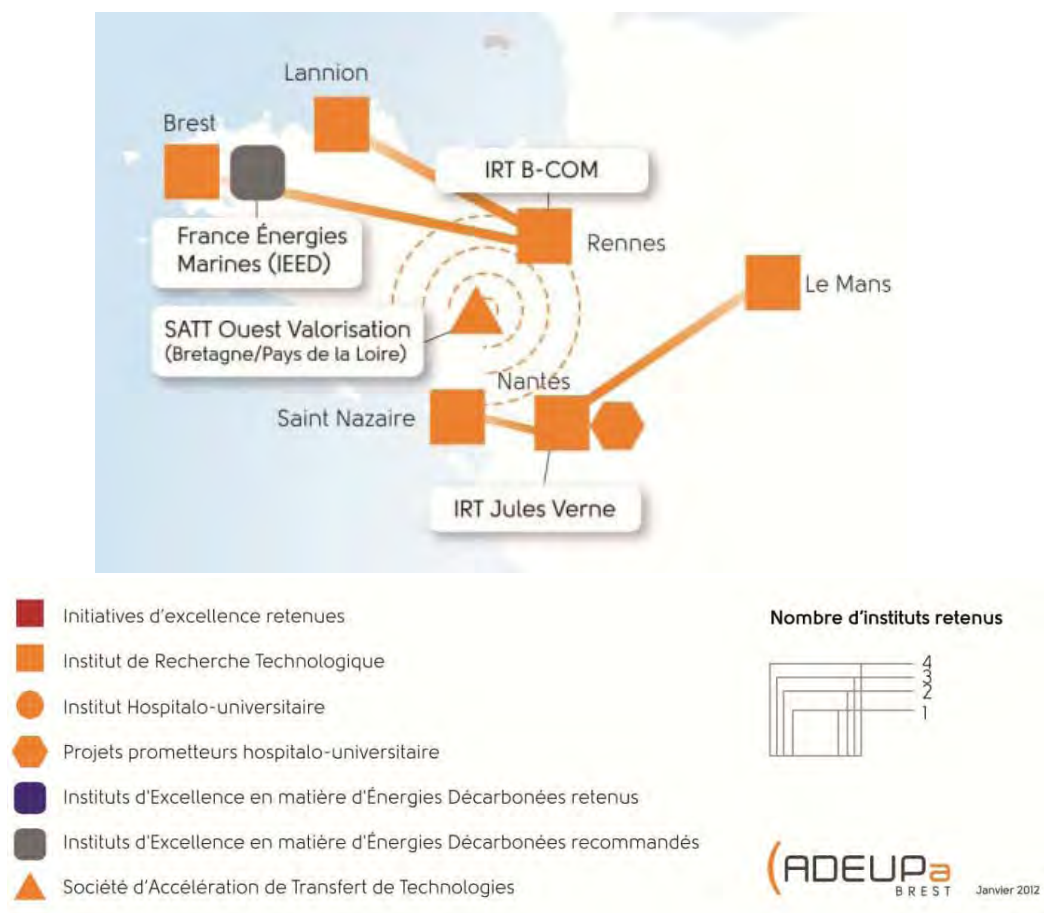
Source : Audition de Gwénaél Bodo, le 18 septembre 2012

Les dispositifs prévus dans le cadre des appels à projets des Investissements d'Avenir sont peu nombreux en Bretagne, et plus largement dans le grand Ouest, comme le montre nettement la carte supra. D'après le Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, en avril 2012, on comptait 34 projets pour un montant total de 423 millions d'euros total dont 120 millions dans des projets impliquant uniquement des partenaires issus de la région :

- 4 initiatives d'excellence en formations innovantes (17,3 millions d'euros)
- 8 laboratoires d'excellence (70 millions d'euros)
- 7 équipements d'excellence (43,48 millions d'euros)
- 6 projets biotechnologies-bioressources (39,5 millions d'euros)
- 6 infrastructures nationales en biologie-santé (88,5 millions d'euros)
- 1 institut d'excellence sur les énergies décarbonnées (34,3 millions d'euros)
- 1 institut de recherche technologique (60 millions d'euros)
- 1 société d'accélération du transfert de technologie (70 millions d'euros).

On notera que deux laboratoires d'excellence (labex) portés par l'Université européenne de Bretagne ont été labellisés : le labex Mer « Océan dans le changement » à Brest et le Labex Comin Labs - « COMMunication and INformation sciences Laboratories » sur l'Internet du futur à Rennes. Les établissements bretons émergent également à des labex nationaux en réseaux, avec les Pays de la Loire par exemple (sept projets avaient été présentés). Par ailleurs, l'institut de recherche technologique (IRT) B-Com (technologies de l'image et de l'hyperconnexion), s'appuie sur une coopération scientifique et industrielle entre Rennes, Brest et Lannion, il sera implanté sur les trois sites. L'IEED France Energie Marine situé à Brest impliquera aussi des acteurs de la région. Enfin, à l'échelle interrégionale Bretagne-Pays de la Loire, 70 millions d'euros ont été obtenus pour la création de la société d'accélération de transfert de technologie (SATT) Ouest Valorisation.

Carte 89. Localisation d'une partie des projets financée par le Grand Emprunt dans l'Ouest français



Source : Audition de Gwénaél Bodo, le 18 septembre 2012

2.3.5. Le poids de l'économie sociale et solidaire et la densité du tissu associatif

En 2009, la Bretagne comptait 133 000 emplois dans l'économie sociale et solidaire (ESS), soit 13,5% de l'emploi total régional¹⁸¹, ce qui est le taux le plus important des régions françaises (Pays de la Loire et Poitou-Charentes, au second rang, ont un taux de 12,4%). Cette proportion est particulièrement forte dans les pays centraux et du littoral nord.

Les effets de la crise sont sensibles sur les emplois de l'économie sociale et solidaire dans les pays de Bretagne comme le montre la carte des évolutions 2010 de ces emplois. Les territoires qui ont le plus souffert sont ceux qui avaient un taux d'emploi dans l'ESS le plus important en 2009 : Centre Ouest Bretagne a perdu le plus d'emplois, puis Guingamp et le Trégor-Goëlo.

L'Ouest de la Bretagne affiche une croissance faible de l'emploi dans l'ESS pour l'année 2010, avec des pertes d'emplois dans quelques pays (Trégor-Goëlo, Guingamp et Centre-Ouest-Bretagne). Ce dernier se distingue par une chute importante du nombre d'établissements (-7%).

Si elle reste positive, l'évolution de l'emploi du pays de Saint-Brieuc est très faible en comparaison des autres pays urbains. L'Observatoire régional de l'ESS, dans une note de conjoncture pour l'année 2010 précise que le développement de l'emploi dans le secteur social y est deux fois moins important qu'au niveau régional. En effet, l'évolution des effectifs salariés de l'ESS est corrélée aux évolutions de son principal secteur : l'action sociale.

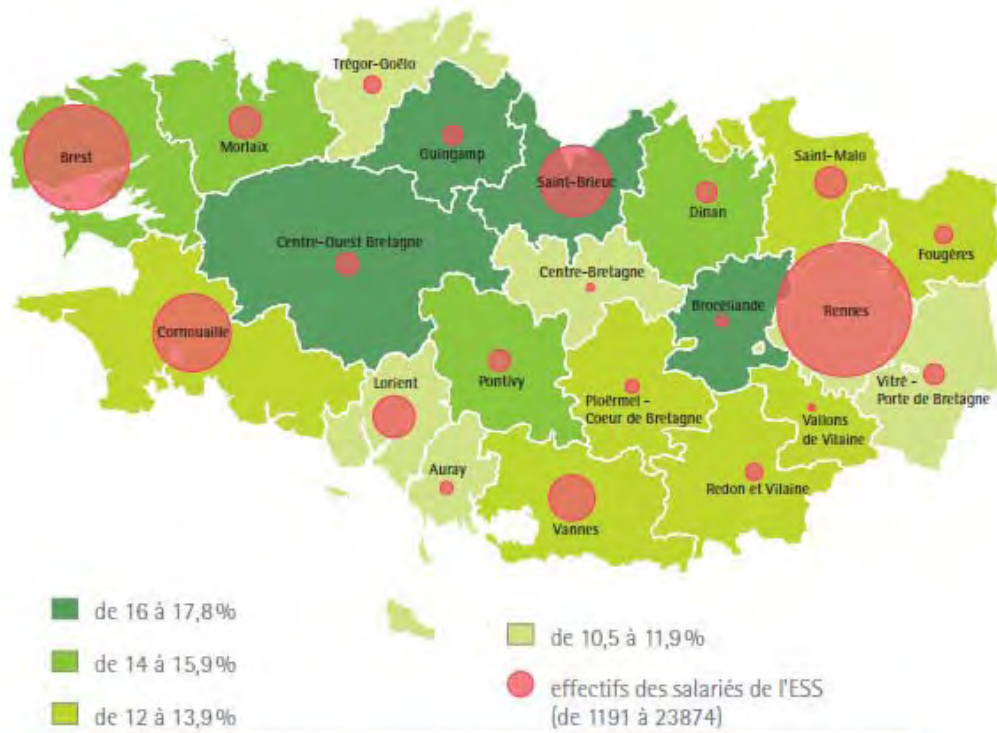
Les pays de Vitré, Saint-Malo ou Redon montrent d'ailleurs les croissances les plus élevées, en lien avec un fort développement de l'aide à domicile.

Les pertes d'emplois dans le Centre-Ouest-Bretagne sont pour partie dues à des baisses d'effectifs de l'aide par le travail, facteur que l'on retrouve sur le pays du Trégor-Goëlo couplé à des baisses d'effectifs dans la mise à disposition de ressources humaines (groupements d'employeurs, associations intermédiaires).

Le secteur associatif représente 83% des établissements employeurs et 73% des actifs, il emploie à lui seul plus de 86 000 personnes en 2010.

¹⁸¹ Pour une étude approfondie de la réalité de l'économie sociale et solidaire en Bretagne, voir le rapport du CESER réalisé en 2006 « L'économie sociale en Bretagne - Pour une région compétitive, sociale et solidaire ».

Carte 90. Les emplois dans l'ESS dans les pays de Bretagne

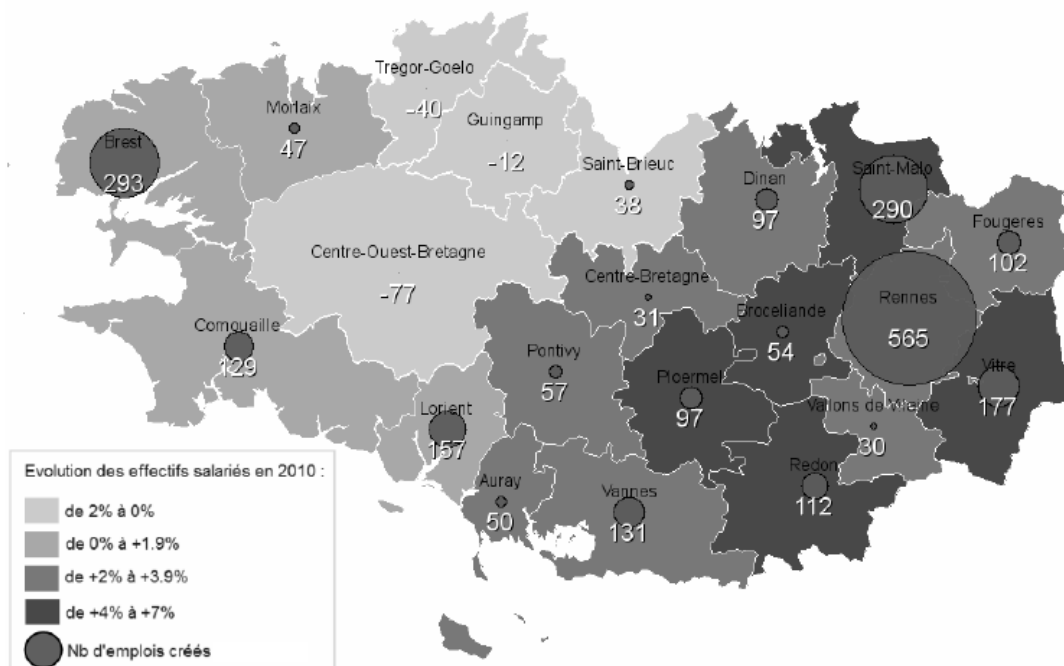


Poids et effectifs des salariés de l'ESS dans les pays bretons

GéoFLA®IGN - 2008 / Source : INSEE, CLAP 2006 / Traitement : ORESS Bretagne

Source : Observatoire régional de l'économie sociale et solidaire, juin 2009

Carte 91. D'importantes disparités face à l'emploi dans l'ESS

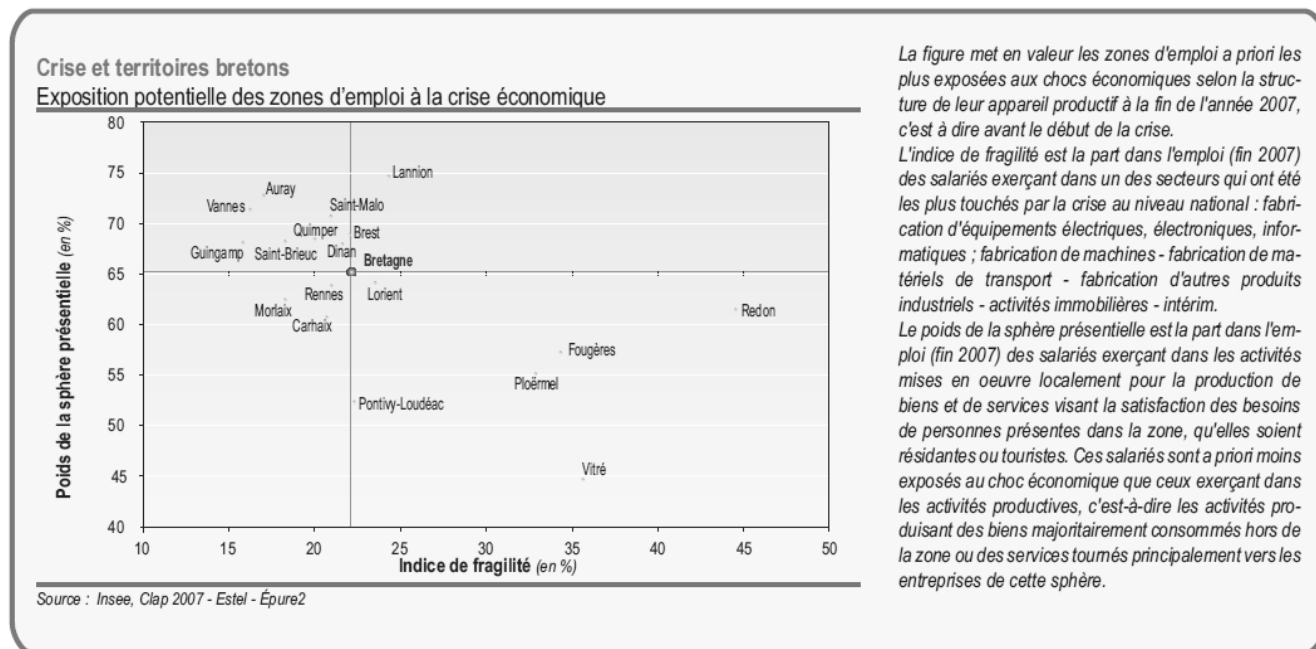


Source : ORESS et les 4 URSAFF de Bretagne, 2012

2.4. Le degré de fragilité des territoires de Bretagne face à la crise

L'INSEE calcule un **indice de fragilité** en termes d'emplois dans les secteurs les plus touchés par la crise (cf. définition dans l'encadré ci-dessous) pour rendre compte de l'exposition potentielle des zones d'emploi face à la crise. En début de crise¹⁸², ce sont les territoires les plus industriels (en particulier la fabrication d'équipements électriques et électroniques et l'automobile) qui ont été les plus affectés par la crise, alors que les territoires à vocation plus résidentielle ont mieux résisté. Ploërmel, Fougères, Redon ont l'indice de fragilité le plus fort ; elles ont vu leur emploi salarié baisser de 5%. Par contre, Vitré a peu souffert malgré un indice de fragilité un peu plus élevé que celui de Fougères. L'industrie s'y maintient mieux qu'ailleurs et les autres baisses sont compensées par le tertiaire marchand qui progresse fortement. Les zones du centre-Bretagne (Pontivy, Loudéac, Carhaix, Morlaix) sont relativement protégées par l'importance des IAA, qui tempèrent les pertes des autres secteurs industriels. Guingamp, Quimper et Auray ont surtout subi des pertes dans le secteur de la construction. Rennes et Vannes ont subi d'importantes pertes dans l'industrie, en particulier le secteur automobile, mais ont une exposition potentielle inférieure à la moyenne régionale grâce aux services marchands encore créateurs d'emplois durant les deux années de crise.

Figure 28. Peu de zones d'emploi plus exposées à la crise que la moyenne régionale



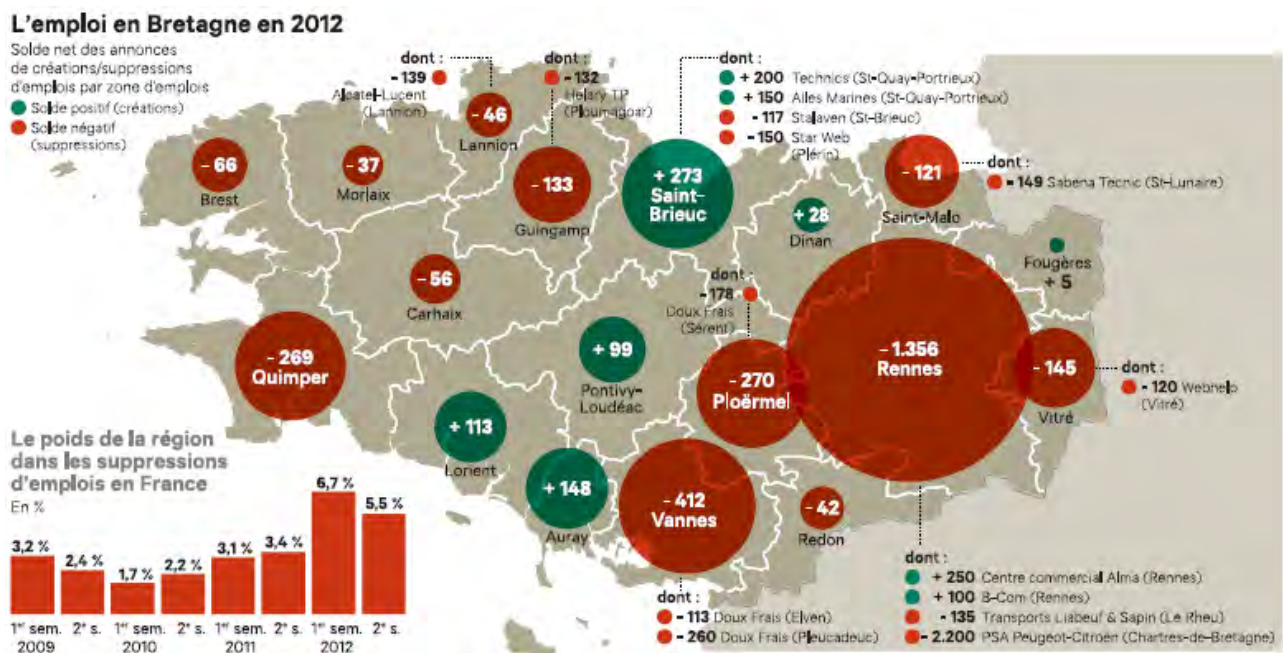
Source : INSEE, janvier 2011

¹⁸² INSEE, « Economie, territoires », Octant Analyse n° 11, janvier 2011.

L'annonce des créations et suppressions d'emploi par plusieurs entreprises dans différents secteurs économiques où un autre indicateur de l'évolution de la répartition des emplois sur les territoires.

Notons toutefois que la carte ci-dessous ne présente qu'une évolution sur un temps court (début 2009 à fin 2012, pour évaluer les effets de la crise). Les zones d'emploi les plus bénéficiaires sur cette carte sont celles du centre de la Bretagne, d'une côte à l'autre, enserré entre les zones d'emploi occidentales et orientales où sont annoncées des suppressions supérieures aux créations d'emplois. Dans le détail, on voit que le déficit de Rennes correspond au plan social annoncé par PSA¹⁸³ et celui du groupe Doux à Vannes.

Carte 92. Les disparités territoriales en termes de solde des annonces d'emplois



Les annonces de suppressions de postes fixes indiquent que les entreprises ont déjà supprimé les postes flexibles (CDD, intérim). De plus les effets induits sur les territoires sont sous-estimés car ces plans de licenciements s'accompagnent d'une baisse d'emplois parmi les sous-traitants d'une part et dans les services liés à cette activité économique d'autre part ; les services de proximité sont fragilisés du fait de la baisse du pouvoir d'achat des populations, voire du départ de ces populations.

¹⁸³ Au moment de l'écriture du rapport, des perspectives sont annoncées en termes de reclassements.

3. Différentes analyses et représentations de l'organisation de la Bretagne

3.1. Les différents profils socio-économiques des territoires

Recherchant à caractériser les territoires, l'Observatoire des territoires, pour son rapport de 2011, a réalisé une carte représentant des typologies qui prennent en compte différentes données à l'échelle communale: les taux de chômage, de formation, les emplois dans l'économie résidentielle, et dans les principaux secteurs d'activité économique.



Sur la carte « Emploi et activités économiques » élaborée suivant cette méthode, le profil de la Bretagne est équivalent à celui du sud de l'Auvergne...

La typologie est la suivante :



- Deux types d'espaces s'opposent dans leur rapport à l'emploi :
 - ceux qui sont en périphérie de ville avec un faible taux de chômage : largement étendus autour de Rennes, au nord de Brest et autour du golfe du Morbihan ;
 - ceux qui sont polarisés avec un taux de chômage moyen et une économie diversifiée : la pointe de la Cornouaille ;
- Deux types d'espace fortement résidentiels s'opposent également en fonction de l'importance du taux de chômage :
 - très fort : très peu de communes de Bretagne (contrairement à une grande partie des communes frontalières de l'Italie...) ;
 - très faible : quelques communes littorales, surtout finistériennes ;
- Trois types d'espaces sont définis avec en commun une croissance économique incertaine et des niveaux de chômage et de formation moyen :
 - ceux à dominante industrielle : des communes du Centre et de l'Est de la Bretagne ;
 - ceux à dominante agri-alimentaire : majoritaires et plus nombreux dans l'Ouest et le Centre de la Bretagne, peu sur le littoral ;
 - ceux qui sont polarisés et avec une économie à dominante résidentielle et industrielle : concentrés dans le Centre-Est Bretagne.
- Enfin, des espaces fragiles où le marché du travail est en difficulté, la croissance faible, le taux de chômage très fort et un taux de diplômés très faible : le Grand Ouest n'est pas concerné par ces zones « fragiles » (en rouge).

Carte 93. Typologie de synthèse combinant chômage, profil économique et niveau de formation



Espaces en croissance économique, taux de diplômés du supérieur élevé


-  en périphérie des villes, très faible chômage
-  polarisées à l'économie diversifiée, taux de chômage moyen

A l'économie fortement résidentielle et touristique


-  avec un très faible chômage
-  avec un très fort chômage

Espaces où la croissance économique est incertaine, niveaux de formation et de chômage moyens

-  polarisés à l'économie résidentielle et industrielle
-  à l'économie fortement industrielle

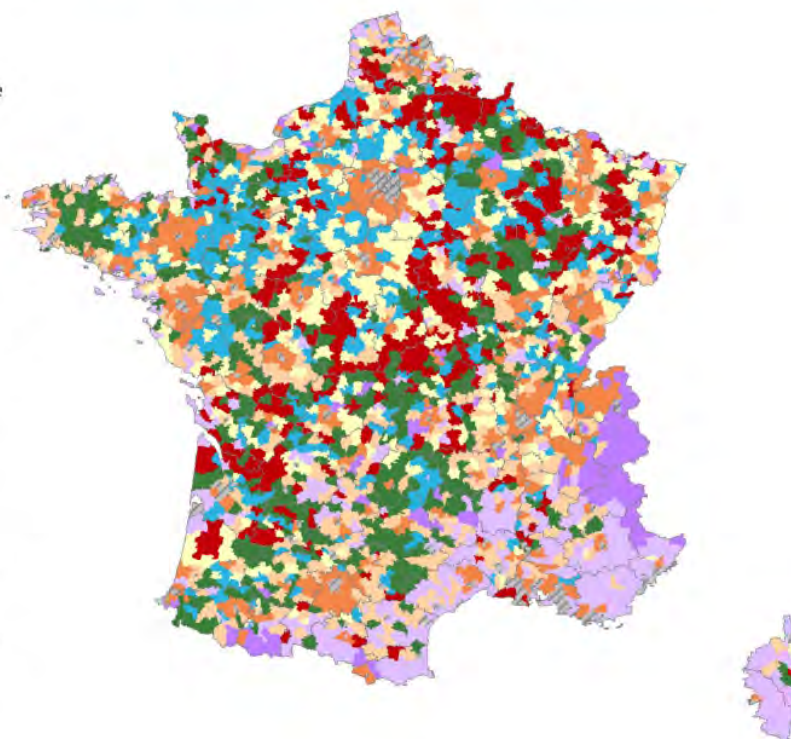
-  à l'économie fortement agri-alimentaire

Espaces où le marché du travail est en difficulté

-  à très faible croissance, très fort chômage et très faible taux de diplômés

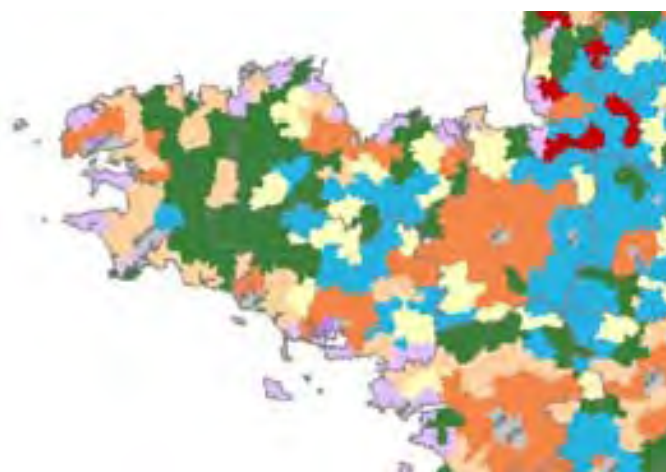
© CEMAGREF DTR Grenoble, d'après : IGN, INSEE

Typologie du champ « Emplois et activités économiques »



Source : Observatoire des territoires, juin 2012

Carte 94. Zoom sur la Bretagne



Source : Observatoire des territoires, juin 2012

En résumé, l'évolution de la répartition des activités économiques fait apparaître de nombreuses dynamiques différenciées.

On observe un dynamisme plus important à l'Est, voire au **Sud-Est de la Bretagne par rapport au Nord-Ouest**. C'est le cas pour les indicateurs suivants :

- évolution de l'emploi global de ces 25 dernières années ;
- évolution de l'emploi global des 4 dernières années (pendant la crise) ;
- évolution du taux de chômage (avec une progression plus forte ou Nord-Ouest et au Centre-Est)

L'opposition est davantage **Est-Ouest** pour les indicateurs suivants :

- évolution de l'emploi dans l'ESS (progression à l'Est, diminution plus forte au centre qu'à l'Ouest) ;
- fragilité des villes en termes d'emplois : les villes de l'Est sont identifiées comme les plus fragiles (Redon, Vitré, Fougères, Ploërmel).

Les créations d'emplois concernent une bande centrale de la Bretagne, la traversant du Nord au Sud, au contraire des bandes de l'Est et de l'Ouest.

L'opposition **Nord-Sud** se manifeste sur l'évolution de l'emploi industriel : les diminutions les plus fortes touchent le littoral méridional et Lannion et Saint-Malo sur le littoral septentrional.

De fortes inégalités apparaissent **entres les agglomérations** (et surtout leurs couronnes) **et les autres territoires** pour les indicateurs suivants :

- arrivée des actifs dans les couronnes des agglomérations ;
- évolution des revenus médians supérieure dans ces mêmes couronnes ;
- les grands pôles et les communes hors de l'influence urbaine abritent les populations les plus pauvres ;
- évolution de l'emploi résidentiel positive dans les couronnes des agglomérations.

Ces différentes analyses montrent des dynamiques territoriales en se référant à des territoires qui dépassent souvent les villes (les pays par exemple). Elles montrent néanmoins l'importance des villes dans ces dynamiques. C'est pourquoi la référence à l'armature urbaine est mobilisée pour rendre compte de l'organisation de la Bretagne.

3.2. Une organisation polycentrique reposant sur l'armature urbaine

L'étude porte sur les dynamiques, les éléments d'analyse portent donc principalement sur ce qui relève de mouvements, d'évolutions dans les territoires. Selon la thématique abordée et les indicateurs analysés, différentes organisations spatiales sont apparues. Mais comment peut-on décrire l'organisation territoriale de la Bretagne aujourd'hui ?

Peu de travaux en font la synthèse. Le plus souvent, seules les données démographiques sont représentées. Plusieurs grilles de lectures montrent des interprétations variées de la métropolisation, cette dernière ne faisant pas forcément référence.

3.2.1. Des représentations de l'organisation spatiale de la Bretagne aujourd'hui

A la lumière de la répartition des populations et des activités se dessine une organisation de la Bretagne qui est analysée ou perçue de diverses façons. Selon les observateurs ; les notions mobilisées sont les réseaux, l'armature urbaine, le polycentrisme.

Voici l'organisation de la Bretagne selon l'INSEE : *« Deux aires urbaines principales, Rennes et Brest, concentrent une part importante de la population, de l'emploi, en particulier de l'emploi qualifié, et de l'enseignement supérieur. Un maillage homogène de villes moyennes complète la structuration du territoire. Pratiquement toutes ces villes sont situées près du littoral, à l'exception de la capitale régionale. »*¹⁸⁴

L'**armature urbaine** est l' *« ensemble hiérarchisé de pôles urbains »*¹⁸⁵ *« et de leurs aires d'influence qui assurent dans un territoire donné les fonctions qui nécessitent un minimum de population desservie »*¹⁸⁶. La notion d'armature urbaine est plus ou moins liée à celles de réseau urbain et de réseau de villes. Le **réseau urbain** est synonyme de l'armature urbaine, il s'agit d'une réalité spatiale observable et mesurable par les liens qui lient les différents niveaux et les rapports de complémentarité éventuels dans les fonctions des différentes villes du réseau. Tandis que le **réseau de villes** est une organisation des autorités urbaines qui décident de coopérer sur différents sujets. Comme le souligne Guy Baudelle, *« Les villes sont des acteurs collectifs qui n'évoluent pas en vase clos. Les villes s'inscrivent dans un réseau urbain et échangent entre elles (habitants, biens, informations). De ce fait, il est aussi un « système de villes » où les villes sont en interactions dynamiques, elles font système. »*¹⁸⁷

Le réseau (!) des agences d'urbanisme et de développement de Bretagne avait travaillé sur l'armature urbaine et fait débattre un panel de chercheurs¹⁸⁸ sur leurs représentations et/ou travaux concernant l'organisation de la Bretagne. Les différentes visions sont complémentaires et donnent une image de l'armature urbaine bretonne :

¹⁸⁴ INSEE, Présentation de la région Bretagne, août 2012.

¹⁸⁵ LUSSAULT M, LEVY J (dir), 2003, *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, Belin, Paris, p87.

¹⁸⁶ CHOAY F., MERLIN P., (dir), 1988, *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*, PUF,

¹⁸⁷ Audition de M. Guy Baudelle, professeur de géographie, devant la commission le 15 mai 2012.

¹⁸⁸ Jacques Beauchard, Guy Baudelle, Nadine Cattan, Stéphane Cordobes, Gérard-François Dumont, Alain Even, Jacques Fache, Bernard Fritsch, Olivier Léon, Christian Le Bart, Jean Ollivro, Josselin Tallec, Yvan Pelle.

- « L'urbanisation de la région est moins marquée qu'ailleurs avec une part importante des villes moyennes dans l'armature urbaine. »
- « Le polycentrisme intégré avec des rapports entre les territoires moins hiérarchisés et plus complexes est le modèle que l'on retrouve en Bretagne, dans les Pays de la Loire, et en Languedoc-Roussillon. »
- « Les villes de la région fonctionnent en réseaux polycentriques. »
- « 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 polycéphalique. »
- « 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. »

Face à l'affirmation « le polycentrisme breton repose sur un équilibre entre les 6 plus grandes agglomérations », seules 2 personnes se sont prononcées en accord total parmi les 14 participants, 4 personnes étaient mitigées et 5 n'étaient pas d'accord, les autres ne savaient pas ou ne souhaitaient pas se prononcer. L'affirmation pouvait certes générer des débats sur le terme d'équilibre, mais au-delà, tous signalaient que d'autres villes devraient être ajoutées (Morlaix, Lannion) et que cette affirmation ne rendait pas justice à la multiplicité des coopérations entre les territoires, autres que les agglomérations.

Pour finir, citons d'autres visions de l'organisation de la Bretagne parmi toutes celles qui peuvent exister:

« La richesse de la Bretagne est d'avoir des villes polycentriques même si Rennes et Brest structurent le territoire avec Nantes pas si loin qui a une influence sur le développement de la Bretagne, la question est d'organiser les relations entre Rennes, Nantes et Brest. Surtout pour le Nord Bretagne : la place de nos villes pour aménager le territoire départemental fait que la question du réseau de villes est essentielle. »¹⁸⁹

« Le Finistère n'est pas organisé autour de Brest. En tant que président de l'agglomération, je n'ai pas joué la métropolisation autour de Brest, nous ne sommes ni Lyon ni Toulouse ; nous avons un équilibre et une armature urbaine différente. Nous ne devons pas jouer dans la cour de Lyon. »¹⁹⁰

« Nous avons la chance d'avoir une métropole attractive qui attire de loin mais peut attirer près, dans les communes autour. »

¹⁸⁹ Audition de Mme Monique Le Clézio, vice-présidente du Conseil général des Côtes d'Armor, devant la commission le 11 décembre 2012.

¹⁹⁰ Audition de M. Bernard Poignant, président de Quimper Communauté, accompagné de Mme Nathalie CONAN-MATHIEU, Directrice de Cabinet, le 29 novembre 2012 à Quimper.

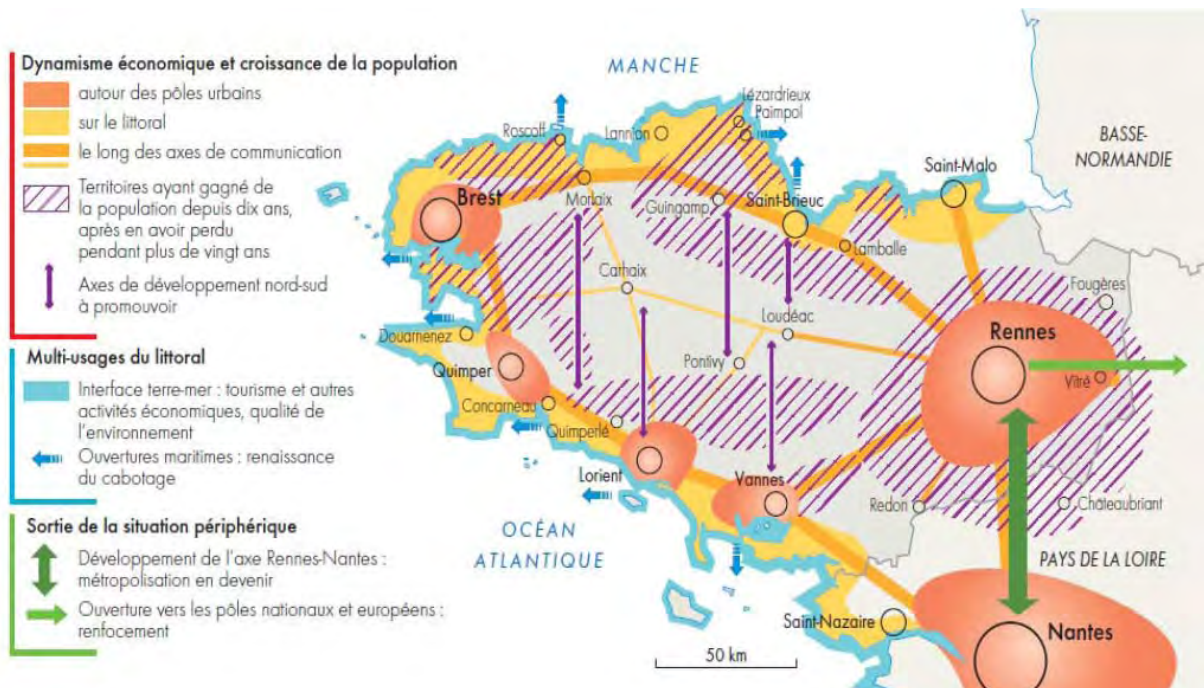
Elle doit donc diffuser, mailler le territoire en créant des pôles d'équilibre comme Saint-Malo, Fougères, avec une détermination politique. »¹⁹¹

Questionnement : Le renforcement de l'armature urbaine peut-il favoriser le développement de la Bretagne ? La répartition des populations et des activités ne doit-elle pas être pensée sur les territoires plus mixtes où villes et campagnes sont interconnectées ?

3.2.2. Une schématisation de la situation actuelle et des enjeux de développement pour l'avenir

Schématiser l'armature urbaine n'est pas chose aisée tant il y a d'éléments qui peuvent être pris en compte. Les représentations les plus courantes sont ciblées sur la démographie.

Carte 95. Organisation spatiale de la Bretagne privilégiant le critère démographique



Source : Audition de R. Le Délézir et F. Gourlay le 26 juin 2012

Mis à part les éléments concernant les usages du littoral (en bleu) et ceux sur la sortie de la situation périphérique (en vert), tout ce qui est schématisé sur cette carte relève de la démographie. Cette carte constitue une bonne image d'ensemble des dynamiques démographiques de la Bretagne, voire du Grand Ouest : une armature urbaine qui est caractérisée par un essor de la capitale régionale et de la côte méridionale ; les villes de la côte nord n'étant pas

¹⁹¹ Audition de M. Jean-Louis Tourenne, président du Conseil général d'Ille-et-Vilaine, devant la commission le 11 décembre 2012.

considérées comme des pôles urbains... Un dynamisme presque aussi important est visible le long des espaces littoraux et des voies de communications. En revanche, il n'y a pas d'axes porteurs d'Est en Ouest et encore moins du Nord au Sud, sauf aux extrémités sur les axes Brest-Quimper et Saint-Malo-Rennes-Nantes) même si depuis une décennie de nouveaux espaces plus dynamiques existent vers l'intérieur de la Bretagne.

En ce qui concerne les enjeux pour l'avenir, les auteurs suggèrent de développer les axes Nord-Sud de l'intérieur de la Bretagne, ainsi que celui de Rennes-Nantes qualifié de « en devenir » comme pour signifier que la dynamique est déjà largement engagée. L'ouverture « vers des pôles nationaux et européens » de la capitale régionale est proposée comme une piste de sortie de la situation périphérique. Notons de surcroît que cette ouverture à l'international est également importante pour les autres aires urbaines de Bretagne.

Les exemples de répartition et d'évolution pris parmi les principaux secteurs d'activité ont complété les tendances des dynamiques territoriales présentés dans le chapitre précédent (population, services et modes de vie). En Bretagne, le littoral est urbain et même industriel en partie... Il ne s'agit pas d'un littoral purement résidentiel ou touristique. C'est une chance pour la Bretagne l'économie peut se développer dans des territoires à la fois attractifs résidentiellement et avec des services urbains et des infrastructures maritimes.

Dans les territoires de Bretagne, on observe un dynamisme plus important à l'Est, et surtout au Sud-Est de la Bretagne par rapport au Nord-Ouest, identique à la dynamique démographique. C'est particulièrement le cas en termes d'évolution de l'emploi global et de taux de chômage (avant et pendant la crise).

Les territoires qui ont le plus souffert de la crise ont dans un premier temps été les plus industriels, alors que les territoires à vocation agricole ou plus résidentielle ont mieux résisté.

A une échelle plus fine, de fortes inégalités apparaissent entre les agglomérations et les autres territoires pour l'arrivée des actifs qui privilégient les couronnes des agglomérations. Ces dernières connaissent aussi une évolution des revenus médians supérieure et une progression de l'emploi résidentiel. Les agglomérations et les communes hors de l'influence urbaine abritent les populations les plus pauvres. Enfin, les activités de commerce et artisanales ont progressivement « migré » vers les périphéries urbaines au cours des 30 dernières années.

La métropolisation est très présente dans les discours, notamment du fait des évolutions législatives en cours au moment de cette étude. Les débats qu'elle a suscités nous ont convaincu de regarder plus avant les composantes du processus, ses moteurs, ses manifestations, ce qui fait controverse en nous posant la question générale de ses effets sur le développement des territoires.

Chapitre 4

Les effets de la métropolisation sur le développement des territoires

1. La métropolisation : une notion à préciser et à évaluer	205
1.1. La métropolisation rassemble plusieurs processus	206
1.1.1. Un processus spatial, économique autant que social	206
1.1.2. Les facteurs déterminants de la métropolisation	207
1.1.3. Les facteurs de la transformation d'une ville en métropole	209
1.2. La métropole, un objet très étudié pour une notion très subjective, voire performative	210
1.2.1. La métropole : un objet d'étude géographique, économique, politique et social	
1.2.2. Combien de métropoles existe-t-il d'après ces études?	212
1.2.3. La métropole : une définition juridique récente	220
1.2.4. Combien de métropoles « politiques » ?	223
1.3. L'évaluation de l'influence urbaine ou métropolitaine, de la polarisation et de la métropolisation	225
1.3.1. Les aires d'influence des villes en Bretagne	227
1.3.2. La polarisation des systèmes urbains	228
1.3.3. Le degré de métropolisation de ces mêmes systèmes urbains	230
1.4. La métropolisation des villes mesurée par les fonctions métropolitaines dans les territoires	233
1.4.1. Fonctions métropolitaines : de quoi parle-t-on ?	233
1.4.2. Une localisation des fonctions métropolitaines dans les grandes villes et les villes moyennes de France	234
1.4.3. La croissance des fonctions métropolitaines plus forte à l'Ouest et au Sud	235
2. Un processus qui fait controverse	237
2.1. Les avantages de la métropolisation	238
2.1.1. Un capital proximité	238
2.1.2. Des liens sociaux facilités	239
2.1.3. Des économies d'agglomération	240
2.1.4. Des lieux de production de richesses	240
2.1.5. Des lieux d'innovation	241
2.1.6. Des lieux de créativité	242
2.1.7. Des lieux attractifs	243
2.2. Les limites de la métropolisation	244
2.2.1. L'engorgement des axes d'accès et des périphériques métropolitains	244
2.2.2. De multiples pollutions	244
2.2.3. La ségrégation socio-spatiale	245
2.2.4. Des limites en termes d'emplois	245
2.2.5. Les difficultés de gouvernance	245
2.2.6. La complexité démocratique	246
2.2.7. De la polarisation à la « menace de l'équilibre territorial »	246
2.3. Une métropolisation conciliable avec le développement équilibré des territoires ?	249
2.3.1. Un objectif de cohésion territoriale	249
2.3.2. Un phénomène inéluctable ?	250
2.3.3. L'effet sur l'organisation spatiale de la Bretagne	251
3. Métropolisation et villes moyennes	253
3.1. Des seuils de population variables pour définir les villes moyennes	253
3.1.1. Villes petites ou moyennes ?	253
3.1.2. Ville moyenne ou ville intermédiaire ?	254
3.1.3. Les villes de Bretagne sont-elles toutes des villes moyennes ?	254
3.2. Les atouts des villes moyennes	255
3.2.1. Des villes moyennes attractives aujourd'hui	255
3.2.2. Des villes moyennes au cœur des enjeux de développement de demain	
3.3. Des villes moyennes fragiles ?	257
4. Métropolisation et territoires ruraux	258
4.1. Les limites floues de la ruralité	259
4.1.1. Un terme polysémique	259
4.1.2. Des territoires ruraux aux campagnes	260
4.1.3. Le caractère rural d'une commune est relatif...	261
4.2. La ruralité dynamique, ressource et source d'innovations	262
4.2.1. La dynamique démographique caractérise le monde rural, les campagnes	262
4.2.2. Les ressources et aménités rurales attractives	264
4.2.3. L'innovation dans les campagnes	265
4.3. Les fragilités des territoires ruraux	266

La métropolisation étant un phénomène mondial, la Bretagne n'y échappe pas. Ce phénomène nécessite une définition tant il suscite d'intérêt et de controverses. La métropolisation est la combinaison de processus multiples, ce qui entraîne souvent une confusion lors de l'utilisation de ce terme (titre 1). Précisons en introduction que la métropolisation n'est pas le stade ultime de l'urbanisation qui serait la « méga-urbanisation »¹⁹², mais davantage un changement de nature de la ville (notamment par des « fonctions métropolitaines », comme nous le verrons). Le phénomène génère des controverses du fait de ses aspects à la fois positifs (les avantages métropolitains) et négatifs (les limites de la métropolisation). De plus, en tant que phénomène dynamique ayant des incidences sur l'organisation spatiale, il suscite aussi des inquiétudes en termes de développement territorial (titre 2). La métropolisation se manifeste par une concentration des populations et des activités, ce qui a été présenté dans les deux chapitres précédents. Il est ici question de compléter ce tableau métropolitain par des approches synthétiques à travers des travaux sur un degré de polarisation, un degré de métropolisation et enfin l'analyse des « emplois dits « métropolitains » (titre 3). Enfin, les typologies spatiales récentes témoignent de l'influence que conserve le fait urbain pour analyser les territoires et leurs dynamiques (titre 4).

1. La métropolisation : une notion à préciser et à évaluer

Dans le but d'aider à la compréhension de ce phénomène multiforme, commençons par évoquer les différents processus que la métropolisation renferme (1.1). Nous détaillerons ensuite ce qui caractérise une métropole : quels éléments permettent de dire si l'on parle d'une ville ou d'une métropole (1.2) ?

Evaluer la métropolisation d'un pays, d'une région ou d'une ville ne revient pas à observer les mêmes éléments. La notion d'échelle est ici essentielle. Pour un pays ou une région, c'est la concentration, la polarisation (de la population, des emplois, des services, etc.) dans une ou plusieurs de leurs ville qui va faire l'objet des analyses (1.3), alors qu'à l'échelle d'une ville, c'est l'évolution de la part d'emplois caractérisés de « métropolitains supérieurs » ou la part de « cadres de fonctions métropolitaines » qui va être mesurée (1.4).

¹⁹² Audition de Ludovic Halbert, géographe au LATT, devant la commission le 23 octobre 2012.

1.1. La métropolisation rassemble plusieurs processus

1.1.1. Un processus spatial, économique autant que social

Les références académiques sont essentiellement économiques et géographiques : Claude Lacour et Sylvette Puissant avaient réalisé un ouvrage de synthèse de 500 contributions de chercheurs dans le monde sur la métropolisation en 1999. Les notions ont été précisées depuis, mais l'ouvrage continue de faire référence (même si les travaux des chercheurs américains et asiatiques sont à distinguer des autres travaux car ils ne s'appliquent pas à nos réalités urbaines européennes). Ces auteurs considéraient que la métropolisation était **la manifestation spatiale de la mondialisation**.

Des multiples définitions existantes de la « métropolisation », on peut retenir les caractéristiques suivantes:

- C'est un **ensemble de processus dynamiques qui transforment une ville en métropole**. A ce titre, ce processus est en cours depuis une soixantaine d'années.

- Elle renferme **deux processus distincts mais indissociables** de :

1°) **structuration interne, tant sociale que spatiale**, d'une ville pour devenir métropole et de

2°) formation d'une **armature mondiale de métropoles**.

La métropolisation se réalise à plusieurs échelles de façon concomitante. Le schéma suivant, réalisé par la géographe Cécile Rozenblat¹⁹³, éclaire ces différents niveaux en indiquant que s'opèrent entre eux une relation duale, à la fois ascendante (du niveau le plus local, intra-urbain au niveau mondial) et descendante.

Des effets temporels

La métropolisation est un processus qui s'inscrit dans le temps de façon **irréversible** : ce qui semble caractériser le plus sûrement le processus de métropolisation est « *l'aptitude de la très grande ville à susciter le renouvellement incessant de ses activités motrices, selon un processus cumulatif, auto-entretenu et irréversible* ».

Des effets spatiaux

En termes de concepts géographique, la métropolisation se manifeste par une **polarisation** (attraction dans un pôle) et donc des relations entre un centre et ses périphéries. Plus précisément les conséquences de la métropolisation sont :

¹⁹³ ROZENBLAT C., 2004, *Tissus de villes : réseaux et systèmes urbains en Europe*, habilitation à diriger des recherches, université Montpellier III.

- **l'accroissement de la concentration des populations et des activités** dans des villes existantes sur des territoires de plus en plus larges ;
- un **étalement urbain** ;
- un **accroissement des mobilités et des échanges** ;
- une **fragmentation territoriale** concomitante à une **ségrégation sociale** et spatiale.

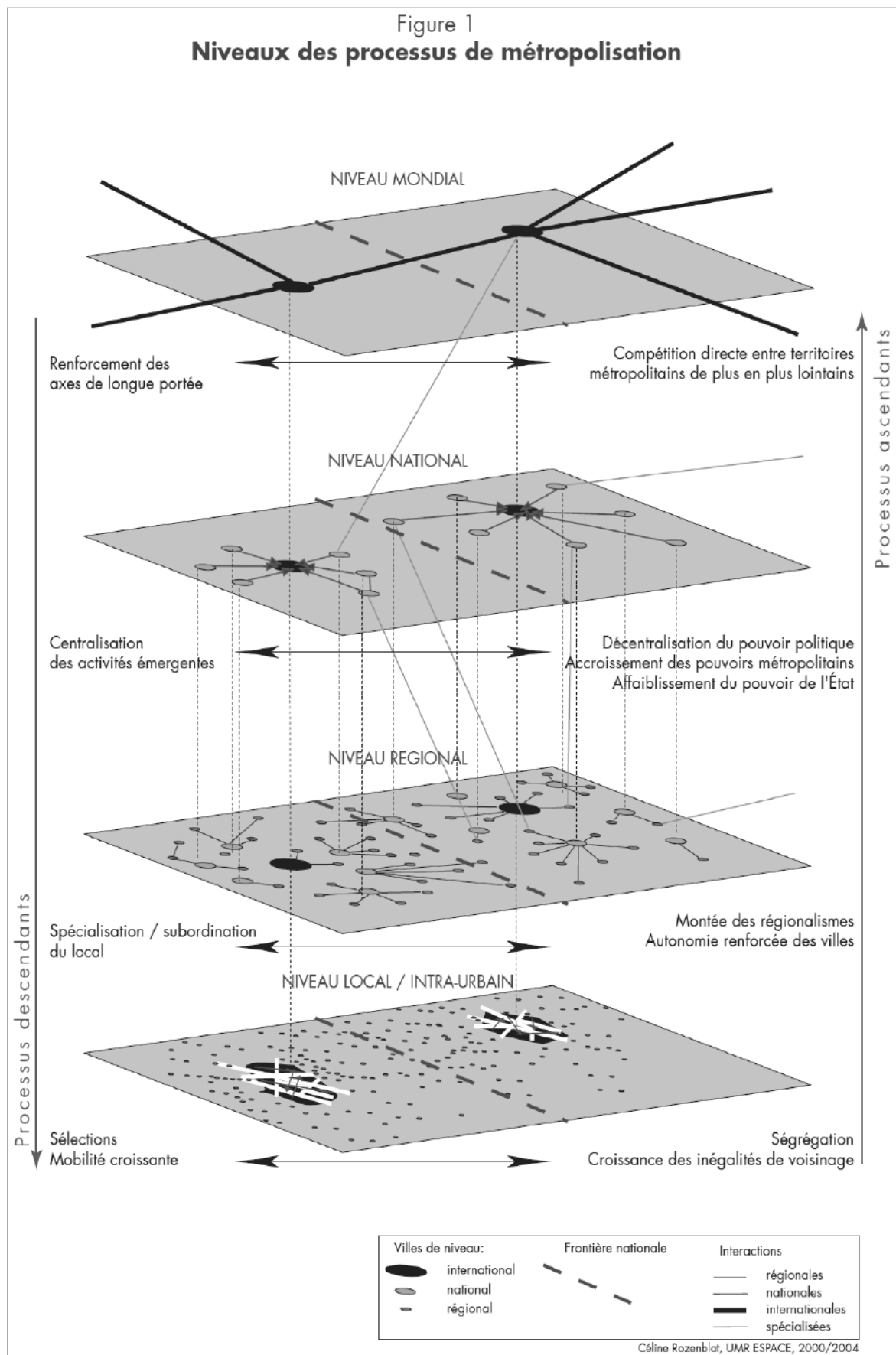
Pour Michel Lussault, la métropolisation constitue **le processus qui explique la concentration dans des métropoles**. Ludovic Halbert considère pour sa part qu'il y a deux lectures de la métropolisation : l'une, plutôt **économique** où la métropolisation serait la traduction économique de la mondialisation (les traders, les sièges des entreprises ont besoin des métropoles pour organiser la chaîne de valeur de l'économie); l'autre, plus **cosmopolite**, voit dans la métropolisation la présence des mondes, à travers la multiplicité des activités (par exemple : musiques du monde à Barbès, cuisines du monde dans les aéroports).

1.1.2. Les facteurs déterminants de la métropolisation

Le rapport « Imaginer les métropoles de l'avenir » cité plus haut liste les facteurs à l'origine de la métropolisation :

- **L'ouverture des marchés** : l'internationalisation des firmes renforce la polarisation des activités à forte valeur ajoutée vers les grandes métropoles ;
- **Les nouveaux modes de production et d'échange** : les entreprises intègrent de plus en plus les performances des territoires dans leurs stratégies. Les métropoles sont au centre des réseaux de relations entre les entreprises et leurs alliances technologiques, financières et commerciales ;
- **La sécurisation des risques** : en offrant des marchés du travail et des services plus larges, la métropole permet de mieux affronter l'imprévu et les risques qu'il génère.
- **La généralisation des TIC** : ces technologies sont à la base du fonctionnement en réseau et sont devenues les outils de la métropolisation. En stimulant l'ensemble des systèmes de production, de distribution, de financement et de communication, elles permettent de développer les services métropolitains.
- **Le fonctionnement en réseau** : les métropoles sont devenues les points d'articulation des réseaux d'entreprises, de transports, de technologies ainsi que des réseaux sociaux et politiques.

Figure 29. Les relations entre les niveaux des processus de métropolisation.



Source : Audition de Guy Baudelle le 15 mai 2012

1.1.3. Les facteurs de la transformation d'une ville en métropole

A partir de quel moment, selon quels critères peut-on dire d'une ville qu'elle est une métropole ? Les paragraphes suivants tenteront d'en préciser les contours, en termes de croissance démographique et de co-présence de certaines activités et fonctions. Selon une approche plus théorique, les facteurs explicatifs de la croissance métropolitaine n'ont pas changé depuis 30 ans. Le géographe Christian Vandermorten considérait en 1999 que les facteurs de réussite d'une métropole étaient :

- **la localisation** (dans l'espace central européen, position de « *gateway* » ou porte d'accès multifonctionnel, proche d'un cours d'eau, sur le littoral, la situation de la ville au carrefour d'axes majeurs, etc.) ;

- **la structure économique** (une structure diversifiée, pas mono-spécifique avec un secteur industriel diversifié axé sur la qualité de la main d'œuvre, sans développement excessif des industries lourdes ou sur l'exploitation des ressources naturelles un poids important du secteur tertiaire marchand, un fort positionnement en R&D, des activités innovatrices, un centre universitaire de renom, de nombreux sièges sociaux et de firmes internationales, présence d'institutions internationales) ;

- **la structure sociale** (une structure diversifiée, avec des catégories socio-professionnelles moyennes et élevées en nombre important, de faibles inégalités sociales grâce à une politique redistributive des revenus, un accès aisé au logement de qualité, une forte mixité sociale dans les quartiers, une tradition entrepreneuriale locale) ;

- **le patrimoine et la culture** (vieille ville, architecture diversifiée alliant préservation de l'ancien (fortes conservation et rénovation) et projets contemporains, mobilier urbain de qualité, politique culturelle de rayonnement international, mais aussi populaire d'intégration sociale) ;

- **l'environnement** (la qualité de l'air respiré, de l'eau consommée, plans d'eau ou fleuve intra-urbain, aménagement des berges de qualité, développement de la trame verte intra-urbaine, maîtrise de la circulation automobile, politique restrictive de parking en voirie, transports en commun efficaces) ;

- **la politique urbaine** (cadre administratif adéquat, marge de manœuvre budgétaire, management des conflits urbains et de la sécurité, influence des leaders et de leurs orientations qui est aussi fonction du nombre de mandats successifs, bonne politique de marketing urbain).

Ces facteurs sont cumulatifs et en relation étroite avec la capacité d'innovation d'une ville qui est aussi une caractéristique prise en compte pour définir une métropole (cf. infra).

La mobilité est un facteur complémentaire sur lequel insiste Ludovic Halbert : « *Dans les métropoles, on est dans des sociétés très mobiles et c'est ce qui renforce la métropolisation. Les sociétés s'appuient sur des nœuds de circulation* »

de biens, de marchés, de culture, etc, équivalents des hubs dans le transport aérien. Les facteurs de cette mise en mobilité sont la mondialisation, l'augmentation de la concurrence et les nouveaux modes de travail.»¹⁹⁴

1.2. La métropole, un objet très étudié pour une notion très subjective, voire performative

1.2.1. La métropole : un objet d'étude géographique, économique, politique et social

Pour introduire la multiplicité des définitions académiques et législatives, nous proposons ici une définition de la « métropole », sachant qu'elle dépend aussi de l'échelle à laquelle on se place pour regarder cette ville (mondiale, nationale, régionale). Il s'agirait donc d'une ville qui présente les particularités suivantes :

- concentration des populations et des activités donc concentration importante des ressources;
- centralité mondiale ou nationale ou régionale selon l'échelle à laquelle on se place... ;
- économies d'agglomération ;
- attractivité, rayonnement mondial ou national ou régional... ;
- externalités négatives : encombrements, pollutions, etc.

D'après Jean-Claude Jager¹⁹⁵, le terme de métropole est né en Méditerranée orientale (...) « la cité mère » était liée par des rapports de domination à ses filles situées le long des côtes lointaines. Les définitions issues des dictionnaires font toutes référence à un lieu qui possède du **pouvoir** sur un territoire : la Cité-mère grecque qui contrôle ses colonies, le siège archiépiscopal de l'église catholique (incarné par la personne du métropolitain) ; une ville principale, une capitale (Petit Robert) ; une capitale politique ou économique d'une région, d'un Etat (Larousse). L'**influence** d'une métropole ne s'étend plus au travers de conquêtes militaires, mais plutôt au travers d'une domination économique et politique.

Pour le géographe Ludovic Halbert, la métropole est « un système d'acteurs situés historiquement et géographiquement qui "fabriquent" les grandes circulations de la mondialisation »¹⁹⁶. Elle présente plusieurs caractéristiques :

- **région** (et non ville, ce qui montre l'importance spatiale, l'emprise au sol) **d'une certaine taille démographique**, même s'il est impossible de définir un seuil dans l'absolu qui bénéficierait d'économies d'agglomération donc d'externalités positives ;

¹⁹⁴ Audition de M. Ludovic Halbert, géographe au LATTS, devant la commission le 23 octobre 2012.

¹⁹⁵ Jean-Claude JAGER était délégué général de l'association Villes et territoires méditerranées, à Marseille et a rédigé avec Abdelmajid ARIF un dossier bibliographique « Urbanisation du littoral méditerranéen » pour le Ministère de l'équipement en 1998.

¹⁹⁶ HALBERT L., 2010, *L'avantage métropolitain*, Collection « la ville en débat », PUF, p22.

- **région spécialisée dans ses « fonctions supérieures »** qui restent à être précisées (cf. Cadres de fonctions métropolitaines infra) ;
- **région participant à des réseaux européens et mondiaux** donc inscrite dans une économie d'archipel (Pierre Veltz).

Pour Nadine Cattan, la métropole est un **système de villes** qui entretiennent des relations plus ou moins denses (flux).

Michel Lussault note que « *dans l'acception usuelle, la métropole est une **organisation urbaine de grande taille et aux fonctions supérieures concentrées.***

*On établit ici un lien entre taille, fonctions métropolitaines, économie spécifique, rayonnement et polarisation de l'espace. La métropole s'impose alors comme un pôle d'agrégation et d'interactions spatiales des réalités sociales qui affirme son rayonnement sur un territoire élargi – avec une **internationalisation de l'influence** qui serait l'apanage des vrais amas métropolitains. De très nombreux travaux abordent la question des seuils (sans qu'il y ait le moindre consensus, même si la barre du million d'habitants est souvent utilisée pour séparer les métropoles des villes plus petites et celle des 10 millions pour séparer les métropoles des mégapoles) ainsi que celle, liée, des fonctions métropolitaines. »*

Le réseau des régions et aires métropolitaines d'Europe (METREX) considère que pour être une métropole, une ville doit rassembler quatre critères :

1- **La densité**, la diversité et la diversification des populations et des activités qui constituent une garantie tant pour les entreprises que pour les salariés.

2- **Les réseaux** : les métropoles sont des espaces d'attraction et de diffusion, de captage des flux d'activités, d'informations et d'innovations. Elles sont devenues - ou ont vocation à devenir - des points d'articulation entre les différents réseaux d'entreprises et réseaux techniques (innovation, transports, télécom), les réseaux sociaux et les réseaux de pouvoirs.

3- La puissance et **l'attractivité**, c'est-à-dire l'image et le rayonnement.

4- **L'irréversibilité** : à la différence de la ville, la métropole trouve dans sa diversité et sa puissance les éléments lui permettant de répondre aux diverses exigences de son développement et aux contraintes que celui-ci lui impose.

Lors d'une journée d'échanges organisée par les agences d'urbanisme et de développement en juin 2011, un panel d'intervenants a débattu de la définition du concept de métropole. Il a d'abord été souligné la difficulté de parler des métropoles tant le débat est influencé 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 selon eux un « concept pernicieux » et qui débouche sur une « impasse métropolitaine ».

Pour d'autres, il y a confusion entre les « **fonctions métropolitaines** : services aux entreprises, innovation, création, culture... » et la métropole elle-même, en

tant que ville. « *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.* »

1.2.2. Combien de métropoles existe-t-il d'après ces études?

De nombreuses études ont tenté de répondre à la question du nombre de métropoles. Selon le seul critère démographique, l'ONU dénombre **451 métropoles de plus de 1 million d'habitants, dont 4 en France.**

Le réseau METREX retient **le seuil de 500 000 habitants.** Le rapport « Imaginer les métropoles d'avenir » coordonné par Dominique Perben en 2008 retient ce même seuil ; il y aurait alors **9 métropoles françaises.** L'INSEE dénombre **13 aires urbaines de plus de 500 000 habitants** sans les qualifier de métropoles.

Les travaux fondateurs sur l'analyse des villes européennes conduits dès 1989 par l'équipe du géographe montpelliérain Roger Brunet avaient tenté de décrire et hiérarchiser de façon quantifiée le **système des grandes villes européennes.** Pour la Datar, l'enjeu consistait à situer les villes françaises en Europe dans un contexte d'intégration économique et politique en pleine accélération. Il en était ressorti une concentration de métropoles européennes le long de la « **dorsale européenne** », désignée par la suite « banane bleue » en raison de l'illustration reproduite par la presse française.

En 2003, la DATAR a souhaité actualiser ces travaux et l'équipe de géographes coordonnée par Céline Rozenblat et Patricia Cicille¹⁹⁷ avait retenu le seuil de **200 000 habitants, soit** 180 agglomérations en Europe dont **30 françaises.** Le titre de l'étude¹⁹⁸ ne faisait pas référence aux « métropoles », mais ces agglomérations étaient parfois qualifiées de « grandes métropoles » ou de « métropole régionale » (sans distinction de seuil de population). L'étude proposait en outre la notion de « ville globale européenne » pour celles qui se situaient dans le haut de la hiérarchie (aux premiers rangs selon de nombreux indicateurs parmi les 15 retenus : démographie, trafics portuaires et aéroportuaires, accessibilité en une journée, sièges sociaux, places financières, nuitées touristiques, foires et salons, musées, manifestations culturelles, étudiants, revues scientifiques et réseaux de recherche). Ainsi Nantes était une des villes de classe 5 sur les 7¹⁹⁹ résultant de l'étude, et au rang 54 (sur 180), à égalité avec Porto, Leeds, Salonique et dans la même classe que Rotterdam, Luxembourg ou Grenade par exemple). Dans la classe 6, figurait Rennes (rang 63) à égalité avec Cannes, Salzbourg et Vérone et Brest au rang 96 (Berne, Graz ou Liverpool). Aucune autre ville de l'Ouest n'apparaissait dans ce classement.

¹⁹⁷ Laboratoire de recherche ESPACE, UMR CNRS 6012, Université de Montpellier III.

¹⁹⁸ DATAR, 2002, « *Les villes européennes, analyse comparative* », 92 p.

¹⁹⁹ La France comptait Paris dans la classe 1 (de deux villes avec Londres), aucune ville dans les classes 2 et 3, puis 3 villes dans la classe 4, 7 villes dans la classe 5, 9 villes dans la classe 6 et 10 villes dans la dernière classe, la 7.

Les villes de la classe 6 ne jouaient pas de fonction majeure au niveau européen et « *n'avaient pour elles que leur dynamisme géographique* ». Rennes figurait parmi les exceptions au titre de son rayonnement universitaire.

En 2012, c'est une autre équipe de géographes²⁰⁰, qui a repris cette analyse comparée, toujours commandité par la DATAR. Lors de son audition, Ludovic Halbert, chercheur au LATTTS a présenté le résultat de cette étude cette fois intitulée « *Quelles métropoles en Europe ?* »²⁰¹.

Notons l'évolution sémantique de la « ville » à la « métropole » traduisant l'importance de la référence alors que l'objet d'étude n'a pas changé. La typologie résultant de l'étude n'est pas non plus présentée de la même façon : les 7 « classes » sont devenues « types ». La volonté de sortir d'une analyse comparative de type palmarès, avec des villes « de premier rang » ou de première classe », dévalorisant ou stigmatisant implicitement celles qui sont dans les dernières classes est manifeste.

Depuis les premières études comparatives, d'autres travaux, élaborés dans le cadre de l'Observatoire en réseau de l'aménagement du territoire européen (ORATE ou ESPON)²⁰² ont abouti à la définition des **aires urbaines fonctionnelles (AUF)**²⁰³ afin de faciliter les comparaisons à l'échelle européenne. Les AUF sont alors délimitées à partir des flux de navetteurs sur le modèle français des aires urbaines. L'étude couvre ainsi **357 AUF de plus de 200 000 habitants** appartenant aux 27 pays de l'Union Européenne étendue à la Suisse et à la Norvège. **En France, 47 AUF** ont été analysées.

Cette nouvelle analyse comparative prend en compte des indicateurs qui donnent à voir le nombre d'échanges mais aussi l'intensité et la diversité de ceux-ci, la nature des spécialisations et l'insertion dans les réseaux. La position des AUF sera fonction d'un effet de taille (le poids démographique est toujours un indicateur important des analyses), d'un effet de fonction (culturelle, politique, spécialisation économique, etc.), de la participation aux réseaux européens.

L'étude révèle ainsi quatre grands « blocs » urbains en fonction de leur hiérarchie (poids démographique), de la diversité de fonctions et de l'intensité de l'insertion dans les réseaux :

- Les « **métropoles majeures** » : Paris et Londres. Elles sont les deux villes qui constituent le type 1 (en bordeaux sur la carte infra). Elles se distinguent peu en termes de rayonnement scientifique.

- Les « **métropoles principales** » : 24 AUF, principalement des capitales régionales **dont aucune française**.

²⁰⁰ Le laboratoire LATTTS (Laboratoire techniques, territoires et sociétés), UMR CNRS 8134, Université Paris-Est.

²⁰¹ DATAR, 2012, « *Quelles métropoles en Europe ? Analyse comparée* », *Etude n°11*,

²⁰² ESPON en anglais pour European spatial planning observation network. Citons par exemple les travaux du projet ESPON 1.1.1-Potentials for polycentric development in Europe, en 2005 ; ESPON 1.4.3-Study on urban fonction, en 2007 ; ESPON FOCI- Future orientations for cities, en 2010.

²⁰³ FUA en anglais pour *Functional urban areas*, abréviation qui figure sur les cartes issues de ces travaux.

Le poids exceptionnel de Paris reste le principal phénomène explicatif de l'absence de villes françaises dans la catégorie des « métropoles principales » alors que l'Allemagne compte cinq AUF dans cette catégorie, la Belgique en compte 3, l'Italie, l'Espagne et les Pays Bas en comptent 2.

- Les « aires urbaines au profil moyen mais aux fonctions diversifiées » : 250 AUF soit 70% des « villes » européennes, dont 45 AUF françaises. Au sein de ce groupe figurent des **AUF diversifiées à dominante « services »** (type 8) : toutes les villes de l'Ouest dont Brest, Rennes, Nantes, Poitiers, Bordeaux mais aussi Lille (en turquoise sur la carte et listées dans le tableau ci-dessous). Leur emploi public est un peu au dessus de la moyenne. Les autres dominantes sont « affaires » (Lyon, Strasbourg, Marseille, Nice, Toulouse), « recherche » (Grenoble) et « industrie » (Chambéry et Annecy).

- Les « aires urbaines fonctionnelles à orientation économique particulière » : 79 AUF.

Il existe donc plusieurs profils d'AUF en Europe, toutes n'ayant pas vocation à être Paris ou Barcelone... Toutefois, on peut constater qu'Amsterdam (moins peuplée) est mieux classée que Lyon et Marseille. Aucune ville de l'Ouest français n'atteint la taille critique de 1,5 millions d'habitants, villes qui trouvent leur place dans le réseau des villes européennes.

Ces quatre « grands blocs » montrent que la hiérarchisation entre les villes n'est donc pas absente de l'analyse, mais la classification selon 12 types d'AUF permet de préciser les profils « socio-économiques » des villes : 25 indicateurs ont été mobilisés pour rendre compte du développement territorial, de la mobilité, du poids et du rayonnement économique, de l'emploi supérieur et de la recherche et d'autres types de rayonnements (scientifique notamment). **Il ne s'agit pas d'un classement, ni d'un modèle à suivre.**

En Europe, deux « modèles » ou types principaux d'urbanisation co-existent : le premier est très centralisé, construit dès le Moyen Âge autour d'une capitale économique, le second, plus fédéral, avec des villes plus petites mais de rang supérieur. En Allemagne le poids des Länder limite la capacité des aires urbaines à se construire politiquement. Les freins au renfort des métropoles ont été prolongés en Allemagne, jusque dans les années 1995-1996. De la même manière, « *En France, les Régions ne veulent pas laisser la main aux métropoles, il suffit de regarder les débats que suscitent les pôles métropolitains.* »²⁰⁴

L'étude suggère en conclusion de soutenir le développement des métropoles françaises en renforçant leurs relations transnationales avec des villes proches : Lyon et Grenoble avec Genève, Lille avec Bruxelles, Nancy et Metz avec le Luxembourg, etc.

²⁰⁴ Audition de M. Ludovic Halbert, géographe au LATTTS, devant la commission le 23 octobre 2012.

Il en ressort principalement qu'il faut inventer des complémentarités entre AUF européennes.

Tableau 8. Liste des AUF diversifiées à dominante « service »

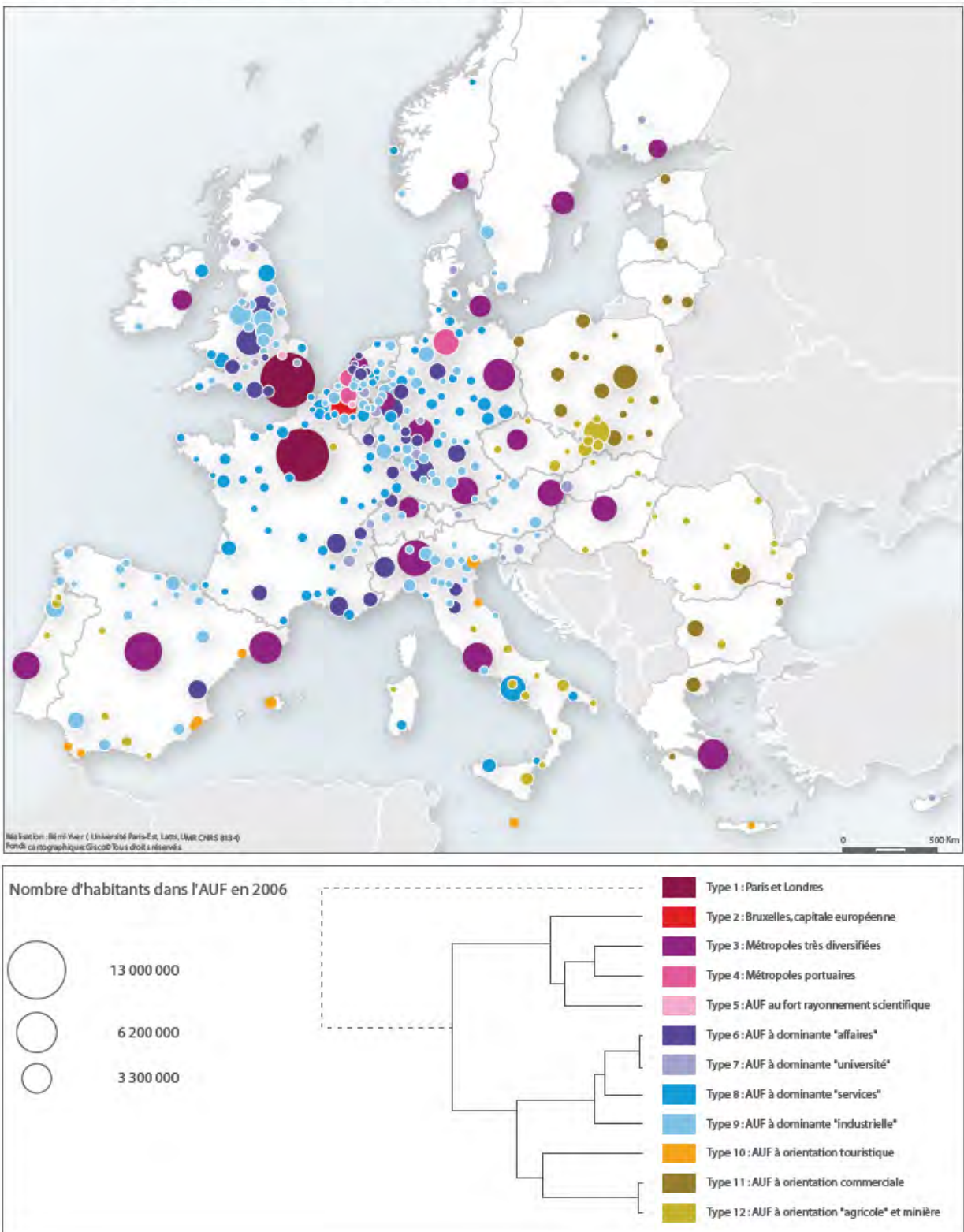
Pays	AUF diversifiées à dominante « services » (type 8)	Nombre d'AUF	Population moyenne
Allemagne	Bayreuth - Bonn - Bremerhaven - Brunswick - Chemnitz - Dresde - Erfurt - Flensburg - Fribourg - Fulda - Göttingen - Halle - Kaiserslautern - Kassel - Kiel - Leipzig - Lubeck - Magdebourg - Munster - Oldenburg - Paderborn - Passau - Rostock - Trèves - Würzburg	25	453 000
Belgique	Bruges - Liège - Mons - Namur	4	371 000
Danemark	Odense	1	294 000
France	Amiens - Angers - Avignon - Bayonne - Besançon - Béthune - Bordeaux - Brest - Caen - Clermont-Ferrand - Dijon - Dunkerque - Le Havre - Le Mans - Lens - Lille - Limoges - Lorient - Metz - Montbéliard - Montpellier - Mulhouse - Nancy - Nantes - Nîmes - Orléans - Pau - Perpignan - Poitiers - Rennes - Rouen - Saint-Étienne - Saint-Nazaire - Tours - Valence - Valenciennes	37	441 000
Italie	Cagliari - La Spezia - Messine - Naples - Palerme - Tarente	5	554 000
Norvège	Bergen - Trondheim	2	300 000
Pays-Bas	Apeldoorn - Arnhem - Ede - Leeuwarden - Middelburg - Nimègue - Tilburg	6	302 000
Royaume-Uni	Belfast - Bournemouth - Cardiff - Newcastle - Norwich - Plymouth - Swansea	7	749 000

Source : Audition de Ludovic Halbert, le 23 octobre 2012

Carte 96. La majorité des villes françaises sont à dominante « services »

Figure 1. Typologie générale des aires urbaines européennes

(Types d'après une classification ascendante hiérarchique (CAH) sur 25 indicateurs)

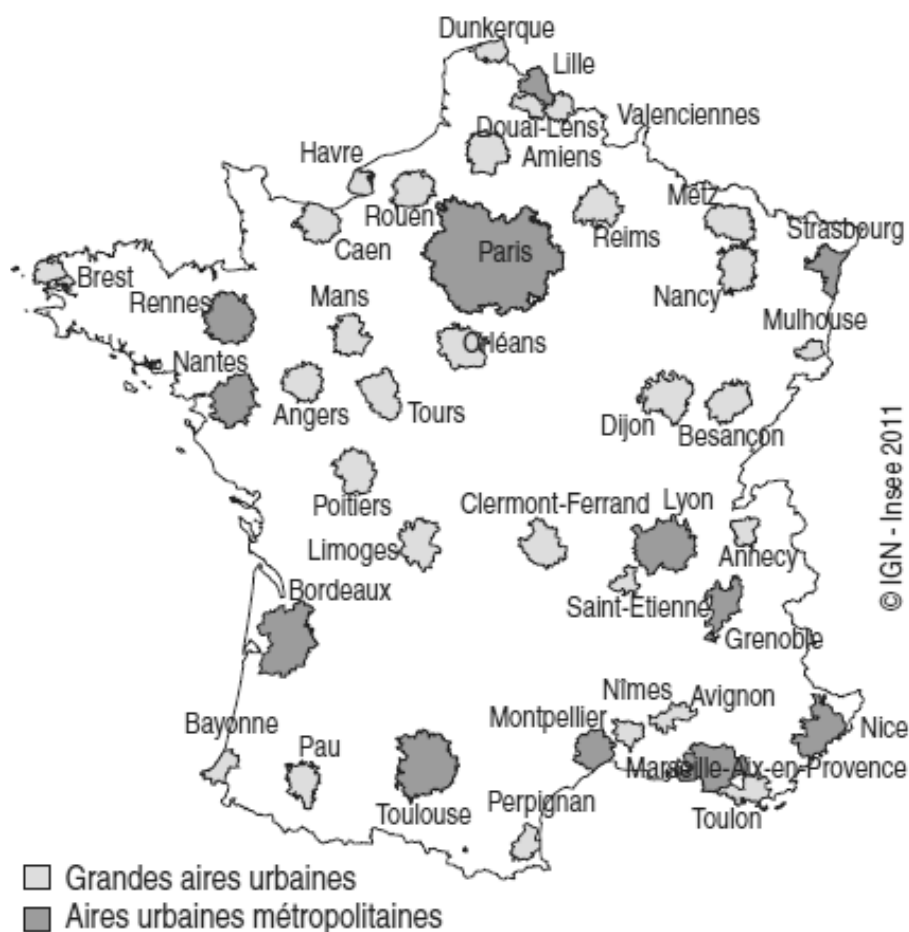


Source : Audition de Ludovic Halbert, le 23 octobre 2012

Les villes de Bretagne apparaissent-elles dans d'autres catégories métropolitaines ? Chantal Brutel²⁰⁵, statisticienne à l'INSEE, considère qu'à l'échelle nationale, il existe 41 aires urbaines qui structurent le territoire. Ces 41 aires reflètent les zones d'influence nationale et régionale du territoire car elles regroupent les emplois à fort potentiel de développement économique et à contenu décisionnel élevé.

Elles sont réparties en **12 aires urbaines dites « métropolitaines »** et 29 qualifiées de « grandes aires ». Les aires métropolitaines sont relativement proches des frontières nationales, les grandes aires dans le bassin parisien ou à proximité des aires métropolitaines. Rennes et Nantes font partie des 12 « aires métropolitaines » ; Brest appartient à l'autre catégorie.

Carte 97. Rennes et Nantes qualifiées d'aires urbaines métropolitaines



Source : Insee, recensement de la population 2006.

Source : INSEE, 2011

²⁰⁵ INSEE Première, 2011, Un maillage du territoire français, 12 aires métropolitaines et 41 grandes aires urbaines, n°1333, janvier 2011.

1.2.3. La métropole : une définition juridique récente

Les métropoles d'équilibre

Quand en 1964, Olivier Guichard, alors délégué à l'aménagement du territoire, invente la « métropole d'équilibre », elle n'a pas de définition juridique. Elle a néanmoins inspiré le développement, dans les années 1980, de 8 villes ou espaces urbains composés de villes proches : 1. Lille-Roubaix-Tourcoing, 2. Nancy-Metz-Thionville, 3. Lyon - Saint-Etienne - Grenoble, 4. Aix-Marseille, 5. Toulouse, 6. Bordeaux, 7. Nantes - Saint-Nazaire et 8. Strasbourg. Elles paraissaient aptes à soutenir la comparaison avec les métropoles des pays voisins et susceptibles d'animer la vie économique, sociale et culturelle de leur région respective. Elles devaient équilibrer le territoire face à « l'hypertrophie parisienne »²⁰⁶ (Damette, 1995). La métropole d'équilibre fonctionnait par un rayonnement régional basé sur la proximité et en entretenant avec les autres villes des relations « hiérarchiques et verticales ».

La loi du 16 décembre 2010 portant réforme des collectivités territoriales

En 2010, le législateur retient une définition de la métropole basée sur des critères de poids démographique et de compétences. La loi du 16 décembre 2010 portant réforme des collectivités territoriales (dite RCT) avait créé trois nouvelles structures : les **métropoles**, les pôles métropolitains et les communes nouvelles.

Une métropole était alors un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) comprenant plus de 500 000 habitants (450 000 dans le projet de loi).

D'après ce texte, la métropole n'héritait de manière automatique que des **zones d'activité départementales et de la promotion à l'étranger**. Les nouveaux transferts portent sur des secteurs peu stratégiques dans la compétition urbaine européenne comme les **transports scolaires et les routes départementales**. Nice Côte d'Azur est ainsi la première métropole créée le 1^{er} janvier 2012 sur une superficie 3,5 fois l'équivalent de l'ancienne communauté urbaine.

Dans les débats ultérieurs précédant l'élaboration des lois dites « 3^{ème} acte de décentralisation », la distinction entre "communauté métropolitaine" et "métropole" qui prévalait a été abandonnée. Seule la seconde notion, déjà prévue dans la loi RCT, était retenue dans la dernière mouture du projet de loi. Selon la définition qu'en donne une version intermédiaire du texte²⁰⁷, *"la métropole est un établissement public de coopération intercommunale regroupant plusieurs communes d'un seul tenant et sans enclave au sein d'un espace de solidarité pour élaborer et conduire ensemble un projet d'aménagement et de développement économique, écologique, éducatif, culturel et social de leur territoire afin d'en améliorer la compétitivité et la cohésion à*

²⁰⁶ DAMETTE F., SCHEIBLING J., 1995, La France, permanences et mutations, Paris, Hachette Supérieur.

²⁰⁷ Projet de loi « décentralisation et modernisation de l'action publique », version du 5 janvier 2013.

l'échelle nationale". Pour prétendre à ce statut, l'ensemble urbain doit comprendre en son sein certains équipements structurants, tels qu'une gare, un aéroport, une université par exemple, et compter plus de 400 000 habitants, ce qui correspond au nouveau seuil de création d'une communauté urbaine, fixé auparavant à 450 000. En fonction de ces critères cumulatifs, et si l'on exclut Paris, Marseille Lyon et Lille qui devaient disposer d'un statut à part, cet habit de métropole aurait pu être endossé par Toulouse, Bordeaux, Nantes, Strasbourg et Nice – qui bénéficiait déjà de ce statut version 2010. En revanche, Nancy, qui compte moins de 400 000 habitants mais qui est une communauté urbaine, ne pouvait se prévaloir du statut de métropole, du fait du couperet que représente le seuil des 400 000 habitants. A l'inverse, d'autres villes comme Rennes, Grenoble ou Montpellier dépassaient ce seuil, mais leur statut de communauté d'agglomération pouvait peut-être constituer un frein à leur transformation en métropole.

Le projet de loi « de décentralisation et de réforme de l'action publique » de 2013

Le texte transmis au Conseil des Ministre le 10 avril 2013²⁰⁸, projet de loi « de décentralisation et de réforme de l'action publique » ferait évoluer le statut de métropole, en proposant d'élargir le nombre de villes souhaitant accéder au statut. L'article 93 « crée » **un nouvel EPCI** à fiscalité propre : la métropole. Il s'agit d'un statut un peu différent de celui défini dans la loi du 16 décembre 2010. La métropole est alors **une aire urbaine de plus de 500 000 habitants dont l'agglomération en compte plus de 400 000**. La notion de seuil est donc renforcée pour définir une métropole. Néanmoins six autres critères ont été ajoutés. Ainsi pourrait devenir métropole un EPCI qui exerce les compétences prévues à l'article L. 5215-20 du code général des collectivités territoriales (c'est-à-dire **les compétences obligatoires des communautés urbaines**, voir les précisions au chapitre 6) et qui **cumulativement** :

- 1°) dispose sur son périmètre d'un **aéroport** accueillant au moins 450 000 passagers par an ;
- 2°) dispose sur son périmètre d'une **gare** accueillant au moins 5 millions de passagers par an ;
- 3°) compte dans l'aire urbaine de son périmètre au moins **9%** de sa population dans l'emploi appartenant à la catégorie des cadres des fonctions métropolitaines (**CFM**) ;
- 4°) comprend dans son périmètre au moins **50 établissements d'entreprises membres de pôles de compétitivité** ;
- 5°) accueille dans les établissements d'enseignement supérieur de son périmètre au moins **30 000 étudiants**.

²⁰⁸ Le projet de loi a ensuite été scindé en trois parties pour être déposé devant le conseil des Ministres le 10 avril 2013, la première porte sur les métropoles, la seconde sur les régions et départements, la troisième sur les communes et intercommunalités.

Ces critères visent à sélectionner parmi les grandes villes françaises celles qui ont déjà un certain rayonnement international car l'objectif affiché est de relever le défi de la concurrence européenne.

Ces nouvelles métropoles sont justifiées, dans le projet de loi, par un passage contextuel sur le fait urbain : « *Les grandes aires urbaines françaises sont caractérisées depuis plusieurs années par le développement des grandes agglomérations, auquel s'ajoute une situation de concurrence en termes d'attractivité dans laquelle ces agglomérations se trouvent vis-à-vis des métropoles européennes.*

Aujourd'hui, plus de 60 % de la population réside dans une aire urbaine de plus de 100 000 habitants et on assiste à un progressif rééquilibrage entre Paris et les grandes métropoles régionales.

*A partir d'analyses diverses et concordantes, de la DATAR notamment, l'organisation métropolitaine des territoires montre une organisation « en système, structurées par des pôles (espaces urbains centraux, villes moyennes, etc..) et des liens fonctionnels efficaces » représentant aujourd'hui « les lieux essentiels de la croissance française »²⁰⁹. La métropole rassemble des fonctions diversifiées, notamment **des fonctions tertiaires supérieures**. Elle **rayonne sur son environnement régional, national et international** et fonctionne **en réseau avec les autres grandes villes et les villes moyennes qui l'entourent**. Les villes françaises, malgré d'indéniables atouts, ont besoin d'affirmer leurs fonctions économiques afin de mieux s'intégrer dans la **compétition économique des villes européennes**.*

*Depuis les années quatre-vingt dix, des lois successives **se sont efforcées de proposer un cadre intercommunal adapté à la montée en puissance du fait urbain**. Toutefois, si le développement urbain s'inscrit depuis lors dans un tel cadre intercommunal, **les périmètres apparaissent encore inadaptés pour conduire les politiques de développement à une échelle européenne** qui se caractérise par une concurrence en termes d'attractivité.*

Aussi, a-t-il paru opportun au Gouvernement de légiférer à nouveau afin d'accroître les potentialités des très grandes métropoles françaises en remplaçant le statut de la métropole instituée par la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales.

*Cette nouvelle catégorie d'établissements public de coopération intercommunale est destinée à regrouper **plusieurs communes d'un seul tenant et sans enclave et qui s'associent au sein d'un espace de solidarité** pour élaborer et conduire ensemble un projet d'aménagement et de développement économique, écologique, éducatif, culturel et social de leur territoire afin d'en améliorer la compétitivité et la cohésion à l'échelle nationale et européenne. »*

Ce statut s'accompagnerait d'un renforcement des compétences (cf. chapitre 6) et d'une **dotations spécifique, équivalente à celle d'une communauté urbaine**, ce qui peut être intéressant pour les communautés d'agglomération qui

²⁰⁹ DATAR., 2009, *Une nouvelle ambition pour l'aménagement du territoire*, Documentation française.

pourront désormais accéder à ce statut. « *Les métropoles entrent dans la catégorie des communautés urbaines pour ce qui concerne le calcul de la **dotations d'intercommunalité** et de la dotation de compensation des établissements publics de coopération intercommunale. Ainsi le montant de leur dotation d'intercommunalité sera égal à **60 euros par habitant**, auxquels s'ajouterait le cas échéant une garantie. Cette garantie leur assure de percevoir le même montant de dotation d'intercommunalité par habitant qu'elles percevaient avant leur transformation en métropoles.* »

Le texte prévoit la possibilité **pour le Conseil général ou le Conseil régional de transférer l'exercice de certaines de leurs compétences à une métropole**. Un tel transfert doit s'accompagner de compensations financières, selon les conditions prévues par le texte.

Questionnement : Comment lever l'incompréhension que revêt le terme de « métropole », depuis la création juridique d'un statut de métropole fin 2010 ?

1.2.4. Combien de métropoles « politiques » ?

Des métropoles auto-proclamées, voire performatives

La France compte 64 aires urbaines entre 100 000 et 500 000 habitants, au sein desquelles de nombreuses communautés urbaines ou d'agglomération se sont définies comme des métropoles : par exemple « Brest Métropole Océane »²¹⁰, « Nantes Métropole », « Rennes Métropole », etc.). Ces dénominations ont généralement été adoptées bien avant la loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010 qui en a donné une première définition, modifiée dans le projet de loi de décentralisation et de réforme de l'action publique de 2013²¹¹.

Des métropoles choisies

Après la loi du 16 décembre 2010, une seule communauté urbaine a choisi d'adopter le statut en vigueur de métropole (Nice Côte d'Azur) peut-être parce que les compétences étaient très proches de celles des communautés urbaines. Du reste, les avis sont alors partagés à propos de ce choix : « *Ce périmètre représente depuis des siècles un seul et même bassin de vie* » selon Christian Estrosi (UMP) et « *cette métropole qui va du Nord du département jusqu'à la mer va couper les Alpes maritimes en deux* » selon Patrick Allemand (PS).

²¹⁰ La communauté urbaine a fait le choix de ce nom en 2005. Finalement la référence à la métropole disparaît dans les usages puisque personne ne prononce le nom complet de la communauté urbaine, mais lui préfère l'acronyme BMO.

²¹¹ Au moment de l'écriture du présent rapport, le projet de loi a été déposé en conseil des ministres et le débat parlementaire n'a pas encore abouti.

Lyon, Lille, Marseille et Nantes n'étaient pas intéressées par cette transformation en métropole et s'étaient tournées vers les pôles métropolitains.

Des métropoles décrétées

Le projet de loi de « décentralisation et réforme de l'action publique » consacre une section à la création de chacune des trois métropoles : de Paris (Paris Métropole Île-de-France)²¹², Lyon (Lyon Métropole)²¹³ et Marseille (Marseille Provence Métropole)²¹⁴ et une section aux autres métropoles de France²¹⁵. Ces quatre sections représentent à elles seules près de la moitié du projet de loi²¹⁶. Le texte précise que les communautés urbaines répondant aux critères définissant le statut de métropole – toujours selon les dispositions de cette loi – seront transformées en métropoles par décret. Finalement, le souhait de scinder le projet de loi en trois parties²¹⁷ et de donner la priorité à la partie consacrée aux métropoles montre l'importance de la question métropolitaine au niveau national.

Au moment où cette étude a été menée, discuter de métropolisation devient compliqué du fait du glissement d'intérêt sur ce sujet, moins investi par les chercheurs (notamment les géographes, car les économistes se sont peut-être davantage saisi du sujet), et plus investi par les politiques, à travers leur marketing territorial. Le contexte national d'élaboration d'une nouvelle étape de décentralisation et les positions adoptées par les représentants des différents types de territoires qui l'accompagnent contribuent à rendre le paysage institutionnel peu lisible.

Questionnements :

- **Comment saisir l'opportunité des nouveaux modes de coopération territoriale au service de la cohésion régionale ?**
- **Comment se saisir de ces nouveaux objets administratifs pour servir au mieux le développement régional ?**
- **En Bretagne, ces objets répondent-ils à l'organisation actuelle du territoire, notamment à son maillage de villes moyennes ?**
- **Sont-ils compatibles avec le développement des villes moyennes ?**
- **Comment peuvent-ils accompagner le développement des métropoles et des autres territoires ?**

²¹² Titre III-La territorialisation de l'action publique », Chapitre 2 « La reconnaissance du fait urbain », section 1- « Les dispositions spécifiques à l'Île-de-France », 13 pages.

²¹³ Idem, section 2-« Les dispositions spécifiques à la Métropole de Lyon », 21 pages.

²¹⁴ Idem, section 3-« Les dispositions spécifiques à la Métropole de Marseille », 6 pages.

²¹⁵ Idem, section 4-« Les métropoles », 13 pages.

²¹⁶ Le texte déposé en conseil d'Etat comportant 175 pages dont 43 d'exposé des motifs synthétisant le contenu des 122 articles, 53 pages (sur les 132 du projet de loi s.s) consacrées aux quatre sections « métropolitaines ».

²¹⁷ Trois projets de lois, l'un sur les métropoles, le second sur les Régions et le troisième sur la « solidarité territoriale » qui concernera les départements et le bloc local (communes et intercommunalité).

1.3. L'évaluation de l'influence urbaine ou métropolitaine, de la polarisation et de la métropolisation

Rappelons que selon le nouveau zonage en aires urbaines, 61 millions de personnes, représentant 95 % de la population, vivent « sous l'influence » des villes, c'est-à-dire dans des communes qui ne répondent pas à la définition de « communes isolées ». Selon cette acception, toute commune qui n'est pas isolée est sous influence urbaine. Celle-ci est mesurée soit par l'extension de son aire urbaine (donc en fonction des déplacements domicile-travail) soit par l'extension des pôles d'emplois. Ces différentes méthodes permettent d'évaluer la polarisation des populations et des activités, en représentant des aires d'influence des villes. A cela s'ajoutent le calcul d'un degré de polarisation d'un espace et enfin celui d'un degré de métropolisation de ce même espace.

Pour introduire ces différentes analyses, nous souhaitons rappeler les différents « poids » des villes de Bretagne par rapport à la région. Ce poids diffère en fonction de ce que l'on considère comme la ville : la commune, l'agglomération (EPCI) ou l'aire urbaine.

Ainsi, le classement des « villes » diffère en fonction du critère retenu... Rennes et Brest sont les deux premières quel que soit le critère retenu (avec un rapport de 1 à 3 environ entre la population de la commune-centre et celle de l'aire urbaine). Mais si Lorient est bien la troisième agglomération et aire urbaine de la région, c'est Quimper qui est la troisième commune la plus peuplée. Saint-Brieuc est la 4^{ème} aire urbaine alors qu'elle est la 7^{ème} commune la plus peuplée. Les écarts de classement augmentent lorsque l'on regarde des communautés de communes plus petites. Par exemple la commune de Ploudalmézeau qui compte environ 6 000 habitants est au cœur de la 16^{ème} communauté de commune de la région qui compte plus de 45 000 habitants (un rapport de 1 à 7,5)...

Tableau 9. Le poids démographique des villes de Bretagne

Ville	Population commune	Population EPCI	Population Aire urbaine
Rennes	207 178 (1)	402 619 (1)	671 845 (1)
Brest	141 303 (2)	207 267 (2)	313 686 (2)
Lorient	57 204 (4)	185 515 (3)	213 189 (3)
Vannes	52 515 (5)	131 628 (4)	147 559 (5)
Saint-Brieuc	46 209 (7)	114 537 (5)	169 638 (4)
Quimper	63 550 (3)	86 534 (6)	124 621 (6)
Saint-Malo	46 342 (6)	80 603 (7)	72 282 (7)
Morlaix	15 421 (12)	64 794 (8)	39 989 (10)
Vitré	16 834 (11)	64 556 (9)	27 923 (13)
Redon	9 592 (18)	55 225 (10)	29 020 (12)
Lannion	20 079 (8)	54 825 (11)	64 814 (8)
Quimperlé	11 776 (16)	53 890 (12)	14 015 (26)
Concarneau	19 048 (10)	49 053 (13)	22 885 (17)
Auray	12 322 (15)	47 558 (14)	26 391 (15)
Landerneau	15 272 (13)	46 561 (15)	Com multipolarisée
Ploudalmézeau/ CC d'Iroise)	6 301	45 662 (16)	Com multipolarisée
Pontivy	13 765 (14)	44 698 (17)	23 078 (20)
Fougères	19 779 (9)	40 636 (18)	43 066 (9)
Dinan	10 819 (17)	39 862 (19)	27 175 (14)
Plabennec/ CC du Pays des Abers)	8 094	39 498 (20)	Com multipolarisée
Guingamp	7 280	21 692	25 986 (16)
% Rennes/région			
	6,5	12,6	21
% 4 premières/région			
	14,7	28,8	42,8
% 5 premières/région			
	16,3	32,4	47,4

NB : Population légale municipale (pas population totale, les comptés à part ne sont donc pas compris dans le chiffre). Population de la Bretagne 2010 : 3 199 066. Limites territoriales au 1^{er} janvier 2011 (EPCI) et au 1^{er} janvier 2012 (communes et aires urbaines).

Source : Recensement de la population 2010

Si l'on calcule le poids démographique de la capitale régionale, on note qu'il est faible si on prend en compte la commune (6,5 %) et moyen si l'on prend en compte l'agglomération (21 %) ou l'aire urbaine (33 %). En regardant les 4 (Rennes, Brest, Lorient, Vannes) ou 5 premières agglomérations (avec Saint-Brieuc) de la région, on reste dans une polarisation moyenne avec près de 29 % ou 32,4 %. Si c'est le poids des aires urbaines que l'on regarde, alors on atteint presque 43% pour les 4 premières et 47,4 % si l'on en ajoute une...

1.3.1. Les aires d'influence des villes en Bretagne

Par rapport aux autres régions françaises, la Bretagne est moins urbanisée, mais « l'influence » des villes y est plus forte qu'ailleurs.

Dans l'ensemble, la croissance de la population sous influence urbaine tient désormais autant à la densification des territoires déjà sous l'emprise des villes, qu'à l'extension géographique de leur aire d'influence.

Ce constat masque toutefois de fortes disparités au sein de la région, liées aux dynamiques propres des villes mais aussi à la proximité du littoral ou d'autres pôles urbains qui limitent les capacités d'extension.

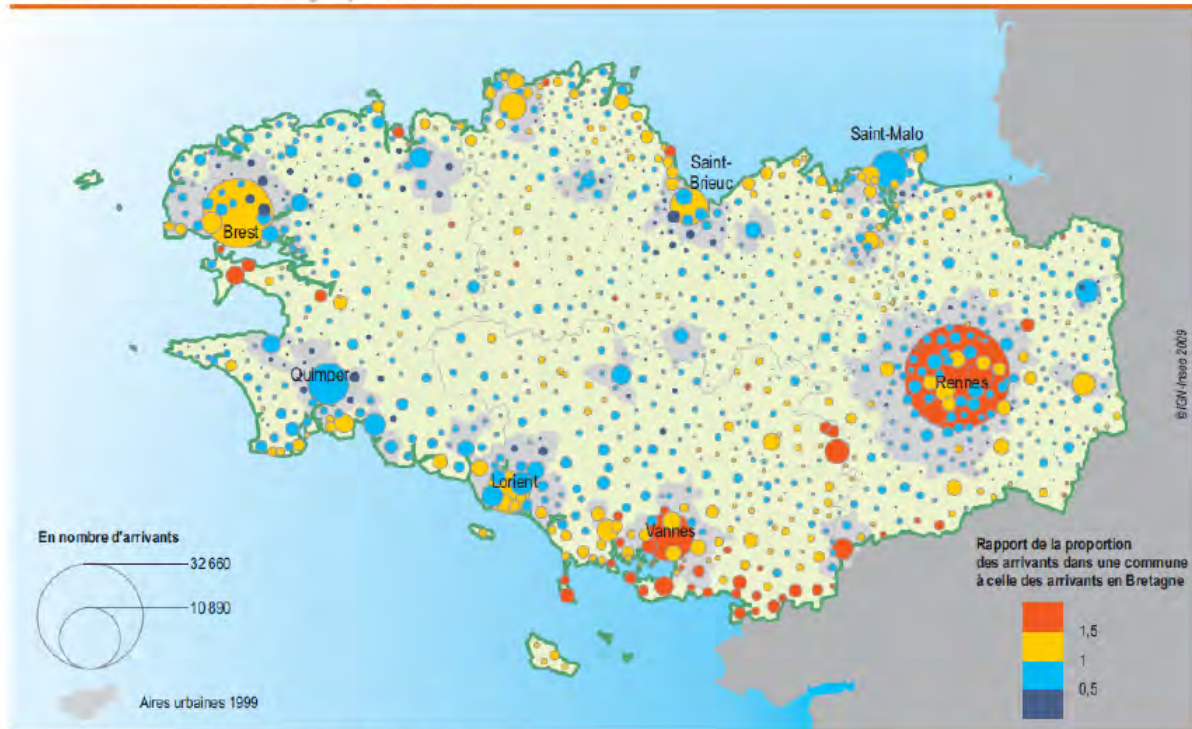
En Bretagne, les 56 pôles d'emplois, à savoir des unités urbaines abritant au moins 1 500 emplois, leurs couronnes, ainsi que l'ensemble de l'espace multipolarisé (sous influence de plusieurs pôles), représentent 1 082 communes, couvrant 83 % de la superficie régionale, contre 73% au niveau national (hors aire urbaine de Paris). Ainsi, alors que la part de la population bretonne vivant en commune urbaine est légèrement plus faible que la moyenne nationale, **l'influence des villes bretonnes s'exerce sur un territoire plus étendu**²¹⁸. Le réseau des villes petites et moyennes, mais aussi la répartition spatiale moins concentrée des emplois (en partie du fait de la répartition diffuse des emplois agroalimentaires) confèrent à la région un système urbain plus diversifié et un maillage relativement serré.

La carte (de 2006) localisant la part des nouveaux arrivants en Bretagne dans les différentes communes montre qu'ils ne se concentrent pas seulement autour de Rennes, mais aussi sur le littoral Sud-Est (et à mi-chemin, autour de Guer, Plélan-le-Grand), essentiellement autour du Golfe du Morbihan et dans les communes en limite régionale qui sont davantage sous influence nantaise. D'autres communes littorales attirent une proportion importante des nouveaux arrivants en Bretagne comme Crozon, Plougasnou ou encore Saint-Quai-Portrieux.

²¹⁸ INSSE, « Les nouvelles aires urbaines, l'influence des villes bretonnes se renforce », Octant Analyse n°23, octobre 2011.

Carte 98. Le mouvement de concentration des populations ne concerne pas uniquement Rennes

Les nouveaux habitants s'installent dans les villes-centres et sur le littoral
 Les nouveaux habitants en Bretagne par commune



Source : Insee, recensement de la population 2006, exploitation principale

Lecture : à Quimper, la proportion des arrivants par rapport aux sédentaires est plus faible que sur l'ensemble de la Bretagne (1,96 %, contre 2,14 %). Le rapport de ces proportions est égal à 0,92.

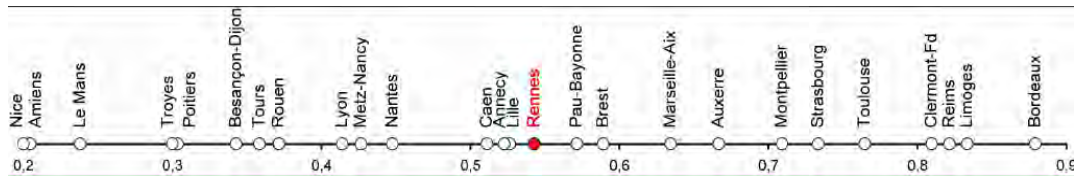
Source : INSEE, 2009

Par rapport aux autres régions de province, la population bretonne est beaucoup moins concentrée dans les grands pôles urbains (36 % contre 52 %, ce qui la place au 19^{ème} rang national) et plus étalée dans les couronnes mais aussi dans les espaces multipolarisés. La dispersion de l'habitat individuel explique en partie cette répartition. Notons que l'extension des aires d'influence des villes pourrait également être contrainte par l'évolution des comportements de localisation des ménages, dans un contexte de hausse des coûts et des temps de transport quotidiens.

1.3.2. La polarisation des systèmes urbains

A une échelle un peu différente de celle de la région, Nadine Cattan propose de calculer un **degré de polarisation** des systèmes urbains qu'elle a identifiés. Compris entre 0 et 1, plus il s'approche du 1, plus la ville polarise sa région.

Figure 30. Les degrés de polarisation des systèmes urbains par leur ville principale

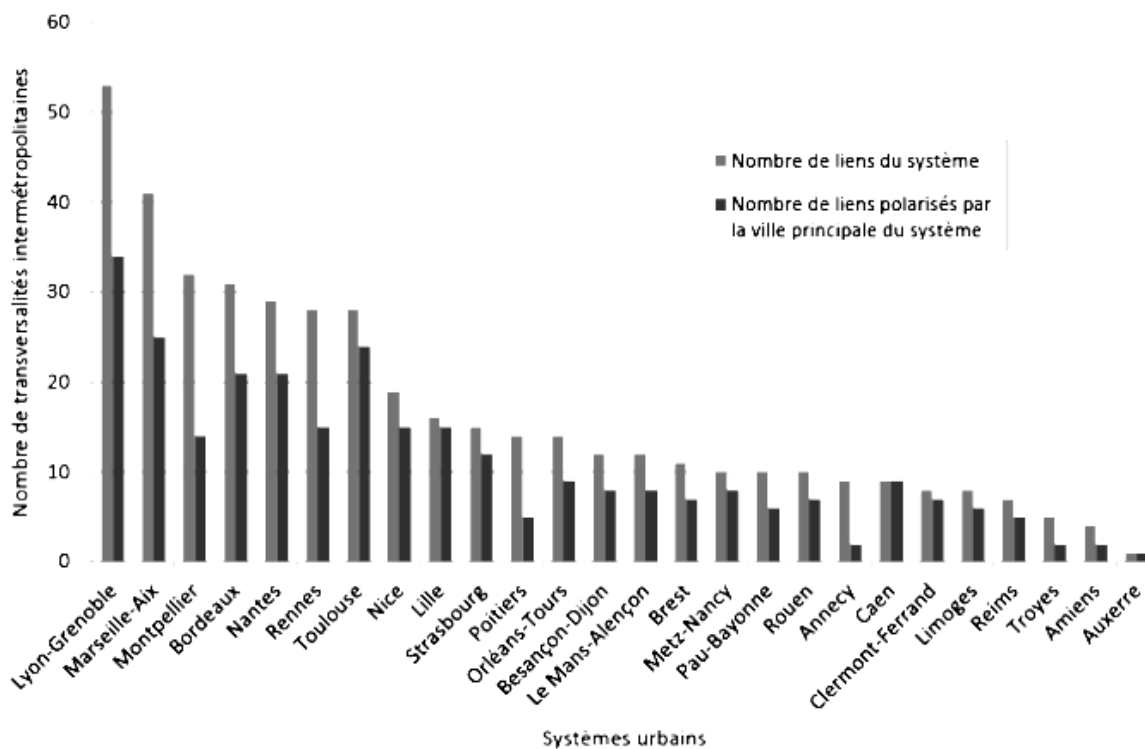


Source : Audition de Nadine Cattan le 26 juin 2012

L'axe présentant les villes placées selon leur degré de polarisation montre bien la situation moyenne de Rennes et Brest. Caen est encore plus proche de la moyenne (0,5). Nantes est un peu moins polarisée (0,45) que Rennes et Brest (toutes deux entre 0,5 et 0,6).

La représentation sur un même axe des degrés de polarisation des 26 systèmes urbains de proximité donne une appréciation précise des différentes configurations, difficiles à estimer à la simple lecture des cartes représentant ces systèmes les nombreux liens entre villes d'un même système. Ainsi, les systèmes les moins polarisés sont ceux de Nice et d'Amiens ; à l'autre extrémité se trouve le système de Bordeaux.

Figure 31. Les liens indiquant la polarisation d'un système urbain par sa ville principale



Source : Audition de Nadine Cattan le 26 juin 2012

Ces histogrammes représentant à gauche (en gris foncé) le nombre total de liens entre les villes au sein du système et à droite (en noir) le nombre de ces liens qui sont polarisés par la principale ville du système permettent de préciser la

polarisation des systèmes. Si les deux barres arrivent au même niveau, c'est que le système est totalement polarisé par sa principale ville. Il en ressort donc que les systèmes les plus polarisés en France sont ceux de Caen, Clermont-Ferrand, Limoges Toulouse et Bordeaux (pas tout à fait dans le même ordre que suivant l'axe des degrés de polarisation). Selon cette représentation, Brest apparaît comme polarisant davantage son système que Rennes (15 liens sur 28) et Nantes (21 liens sur 29).

1.3.3. Le degré de métropolisation de ces mêmes systèmes urbains

Nadine Cattan propose également de calculer un **degré de métropolisation** basé sur 14 indicateurs. Il en résulte une échelle allant de 2 à 37 points. Les deux systèmes urbains étudiés supra (chapitre 1) apparaissent comme peu métropolisés ; celui de Brest, encore moins que celui de Rennes.

Les systèmes urbains de France sont répartis en 7 groupes, en fonction du nombre de points. Si le système interurbain de Rennes est dans le groupe 5, donc avec un profil global assez moyen (18 points), il présente cependant trois capacités remarquables : le nombre de sièges de groupes internationaux est élevé (dans les industries alimentaires, le commerce de gros et l'industrie du logiciel notamment) ; et les cadres des fonctions métropolitaines ainsi que les services à forte intensité de connaissance, sont bien représentés, même si les industries de haute technologie sont relativement peu présentes. Le nombre de partenariats dans les secteurs innovants est aussi relativement important. Ces spécificités assurent au système un bon potentiel métropolitain.

Pour le système interurbain de Brest (9 points, la moitié du total de Rennes), il se situe dans le groupe 6 qui se caractérise par des valeurs inférieures à la moyenne nationale pour la plupart des indicateurs. Comparés les uns aux autres, les systèmes interurbains présents dans ce profil manifestent cependant des spécificités, les uns plus dotés en capacité d'innovation, d'autres plus ouverts à l'international. Ainsi, Brest se retrouve avec les systèmes de Poitiers, Clermont-Ferrand et du Mans qui ont un potentiel créatif certain, avec des proportions significatives d'emploi dans les services et industries innovants, mais ils sont assez faiblement insérés dans les réseaux d'échange internationaux.

Tableau 10. Les indicateurs pris en compte pour le calcul du degré de métropolisation

Aspects de la métropolisation	Indicateurs	Mobilité & Loisirs	Connaissance & Information	Economie
Capacité d'ouverture internationale	Transport aérien: - Nombre de destinations internationales (OAG 2010)	++		+
	Entreprises - Nombre de têtes de groupe françaises avec effectifs à l'étranger (LIFI, 2008) - Part de l'emploi dans des établissements détenus par un groupe étranger (LIFI, 2008) - Nombre de pays étrangers investisseurs ayant des parts dans des établissements localisés en France	+		++
	Recherche/Université - Nombre de pays partenaires dans les PCRD (CORDIS, 2002-06) - Part des étudiants ERASMUS entrants dans la population scolarisée >18 ans, (SOCRATES, 2005-06)	++	++	+
	Institutions internationales - Nombre d'organisations internationales (source : MAE, INSEE)	+	++	
	Tourisme - Nombre de chambres d'hôtel 4 * (INSEE)	++		++
Capacité d'innovation	Créativité - Part de l'emploi dans les KIS (Knowledge Intensive Services) (OCDE-Eurostat 2009, INSEE, 2007) - Part de l'emploi dans les secteurs High-Tech Manufacturing (OCDE-Eurostat 2009, INSEE, 2007)		++	++
	Recherche dans les secteurs innovants - Nombre de partenariats scientifiques dans les secteurs : Nanotechnologies et nanosciences, Biotechnologies, Recherche et Innovation, Sciences de l'Information, Sciences et technologies nouvelles et émergentes (CORDIS, 2002-06)		++	++
Capacité d'accumulation	Richesse - Total des salaires versés (CLAP, 2008)	+		++
	Emplois métropolitains - Part des cadres des fonctions métropolitaines (INSEE, 2007)	+	+	++
Capacité d'interconnexion nationale	Relations entre les systèmes urbains - Nombre de liens transversaux avec les autres systèmes urbains de proximité et avec Paris (phase 1)	++	++	++

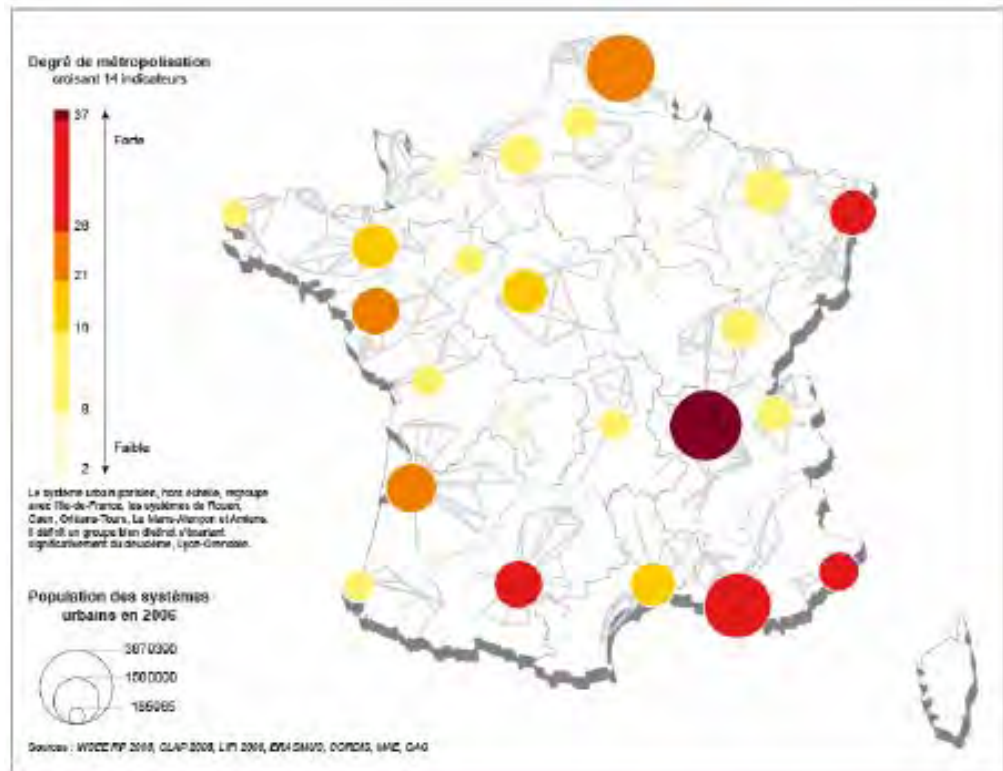
+ Indicateurs qui impactent le domaine concerné

++ Indicateurs qui impactent fortement le domaine concerné

* Indicateurs définis dans le cadre de l'étude pour la DATAR « Les systèmes urbains français » - Géographie Cités – 2011. Ces indicateurs ont été également mobilisés pour mesurer le degré de métropolisation des systèmes interurbains régionaux et interrégionaux (dénommés SUP dans l'étude).

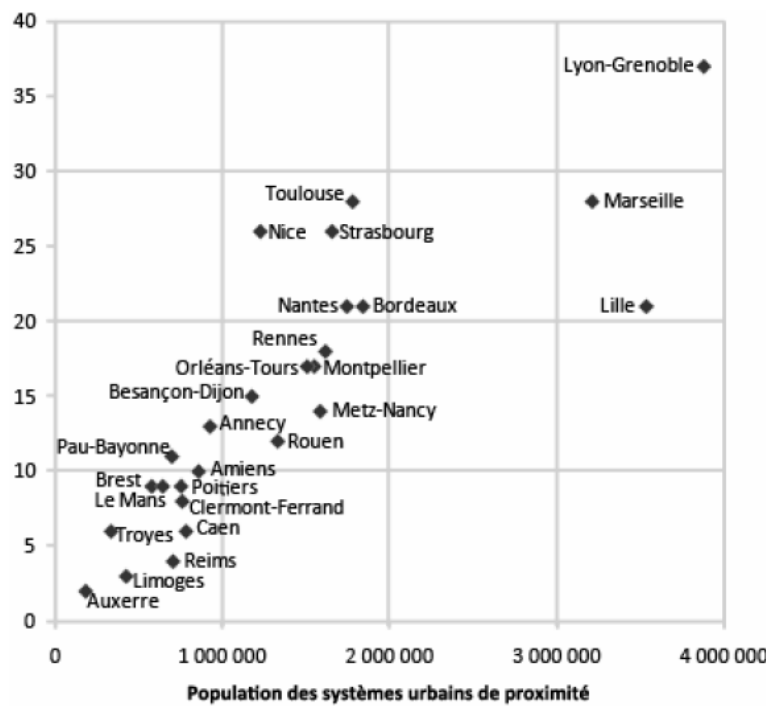
Source : DATAR, juillet 2012

Carte 99. Des systèmes urbains plus métropolisés au Sud et à l'Est de la France



Source : Audition de Nadine Cattani le 26 juin 2012

Figure 32. Relation entre degré de polarisation et poids démographique du système urbain



Sources : INSEE RP 2006, CLAP 2008, LIFI 2008, ERASMUS, CORDIS, MAE

Source : INSEE, 2006

1.4. La métropolisation des villes mesurée par les fonctions métropolitaines dans les territoires

Une autre façon de mesurer la métropolisation, à l'échelle des villes cette fois, est de compter les emplois (au sein de chaque ville) qui relèvent des fonctions dites métropolitaines.

1.4.1. Fonctions métropolitaines : de quoi parle-t-on ?

La grille d'analyse fonctionnelle des emplois qui décrit le système productif ; comprend quinze fonctions construites par regroupement des professions et catégories socioprofessionnelles. Parmi ces 15 fonctions, 5 sont qualifiées de « métropolitaines »²¹⁹ :

- gestion ;
- conception-recherche ;
- prestations intellectuelles ;
- commerce inter-entreprises ;
- culture-loisirs.

L'indicateur utilisé pour mesurer ces fonctions dans chaque métropole peut être le nombre ou la part de **l'emploi dans les fonctions métropolitaines** par rapport à l'emploi total ou le nombre (ou la part) de **cadres des fonctions métropolitaines (CFM)** qui regroupent les cadres et chefs d'entreprise de dix salariés ou plus des 5 fonctions métropolitaines, ce qui donne des pourcentages moins élevés que la part des fonctions métropolitaines.

Avant de parler de CFM, l'INSEE travaillait (jusqu'à la moitié des années 2000 environ) sur les emplois métropolitains supérieurs (EMS). La grille qui a défini les EMS a été construite de façon empirique. Non exhaustive, elle a sélectionné des fonctions selon trois critères :

- des fonctions aisément identifiables ;
- des fonctions davantage présentes dans les villes, et, de fait, d'autant plus que la ville est importante ;
- des fonctions correspondant essentiellement au plus haut niveau de qualification, de type cadres ou ingénieurs.

Définies au niveau de l'individu, les EMS ont été quantifiées par agrégation sur les communes où étaient situés les emplois. Ceci permettait de qualifier ces territoires au regard de cette grille.

L'INSEE qualifie ces fonctions de métropolitaines « parce qu'elles sont plus particulièrement présentes dans les grandes agglomérations ». Or elles sont utilisées pour mesurer le caractère métropolitain des villes, il y a donc là une construction tautologique...

²¹⁹ Définition de l'INSEE.

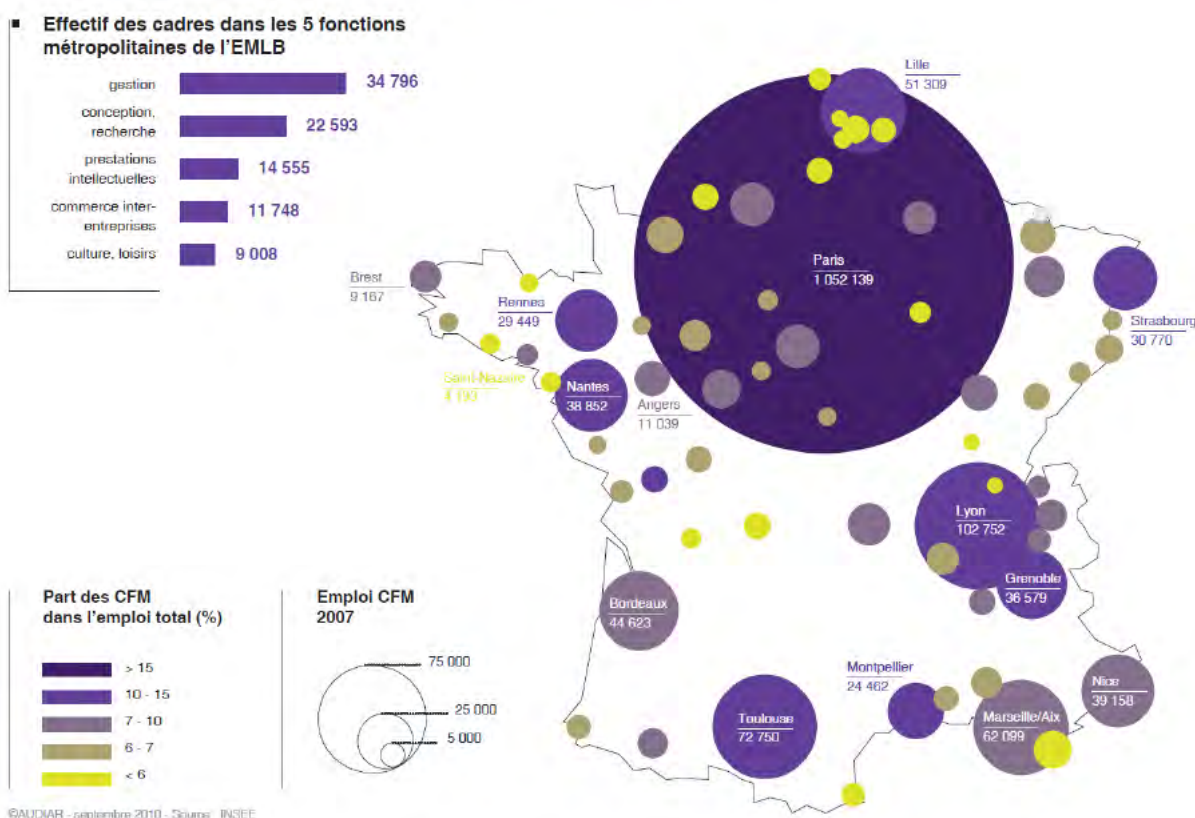
1.4.2. Une localisation des fonctions métropolitaines dans les grandes villes et les villes moyennes de France

A l'échelle nationale, Paris concentre la majeure partie des emplois de cadres des fonctions métropolitaines, en valeur absolue et en part de l'emploi total (seule ville de France à compter plus de 15% de CFM dans l'emploi total).

Carte 100. Les cadres de fonctions métropolitaines des villes françaises

Nombre et part des CFM

dans l'emploi total dans les principales aires urbaines françaises en 2007



Source : Audiar 2010

Cependant, les fonctions métropolitaines ne sont pas « réservées » aux très grandes villes. La majorité des capitales régionales comptent entre 10 et 15 % de CFM (Nantes, Rennes (10%), Lille, Strasbourg, Lyon, Montpellier et Toulouse), ce qui est supérieur à Bordeaux, Orléans, Nice ou Marseille Aix qui en comptent entre 7 et 10%. En valeur absolue, le nombre de CFM de Rennes est équivalent à celui de Strasbourg avec environ 30 000 emplois.

Les 12 aires urbaines qualifiées d'aires métropolitaines par l'INSEE²²⁰ sont, dans l'ordre d'importance des CFM, Paris, Lyon, Marseille, Lille, Toulouse, Bordeaux, Nice, Nantes, Strasbourg, Rennes, Grenoble et Montpellier. Elles accueillent chacune plus de 500 000 habitants et plus de 20 000 cadres des fonctions métropolitaines. Elles concentrent les fonctions métropolitaines supérieures liées à la conception-recherche, aux prestations intellectuelles, à la gestion, mais aussi aux éléments de rayonnement international comme le commerce inter-entreprises ou la culture et les loisirs. Elles ont toutefois chacune leur spécificité. Ainsi Rennes présente un profil moyen avec une prépondérance dans les prestations intellectuelles et le commerce inter-entreprise. En sortant Paris de la comparaison, Rennes se situe au quatrième rang en termes d'emplois dans les fonctions culture-loisirs (derrière Montpellier, Nice, et Marseille).

Tableau 11. Les spécificités des aires métropolitaines

Aires métropolitaines	Emploi total (en milliers)	Part des CFM dans l'emploi total (en %)	Part de l'emploi des fonctions métropolitaines dans l'emploi total (en %)	Indice de spécificité de chacune des fonctions métropolitaines ¹				
				Gestion	Conception Recherche	Prestations intellectuelles	Commerce inter-entreprises	Culture Loisirs
Paris	5 562	18,3	37,3	0,99	0,99	1,01	0,96	1,13
Lyon	811	12,1	31,7	1,00	1,01	0,99	1,20	0,70
Marseille	621	9,5	27,5	1,09	0,77	1,00	0,97	0,86
Lille	499	9,9	28,5	1,13	0,71	0,88	1,11	0,73
Toulouse	505	13,7	31,4	0,87	1,63	1,07	0,95	0,73
Nice	385	9,7	26,3	1,04	0,98	0,97	0,90	0,99
Bordeaux	449	9,5	27,4	1,07	0,82	0,93	1,13	0,78
Nantes	352	10,5	29,4	1,04	0,87	0,99	1,15	0,74
Strasbourg	294	10,1	28,5	1,07	0,82	0,95	1,09	0,81
Rennes	274	10,0	27,1	1,00	1,00	1,02	1,09	0,82
Grenoble	250	14,0	32,1	0,84	1,87	1,01	0,88	0,76
Montpellier	212	11,0	29,1	0,99	1,03	1,09	0,93	1,00

1. Rapport entre la part de chacune des fonctions dans l'emploi de l'aire métropolitaine et cette même part dans l'ensemble des aires urbaines métropolitaines.

Lecture : à Paris, la fonction gestion est moins représentée que dans l'ensemble des aires métropolitaines.

Source : Insee, recensement de la population 2006.

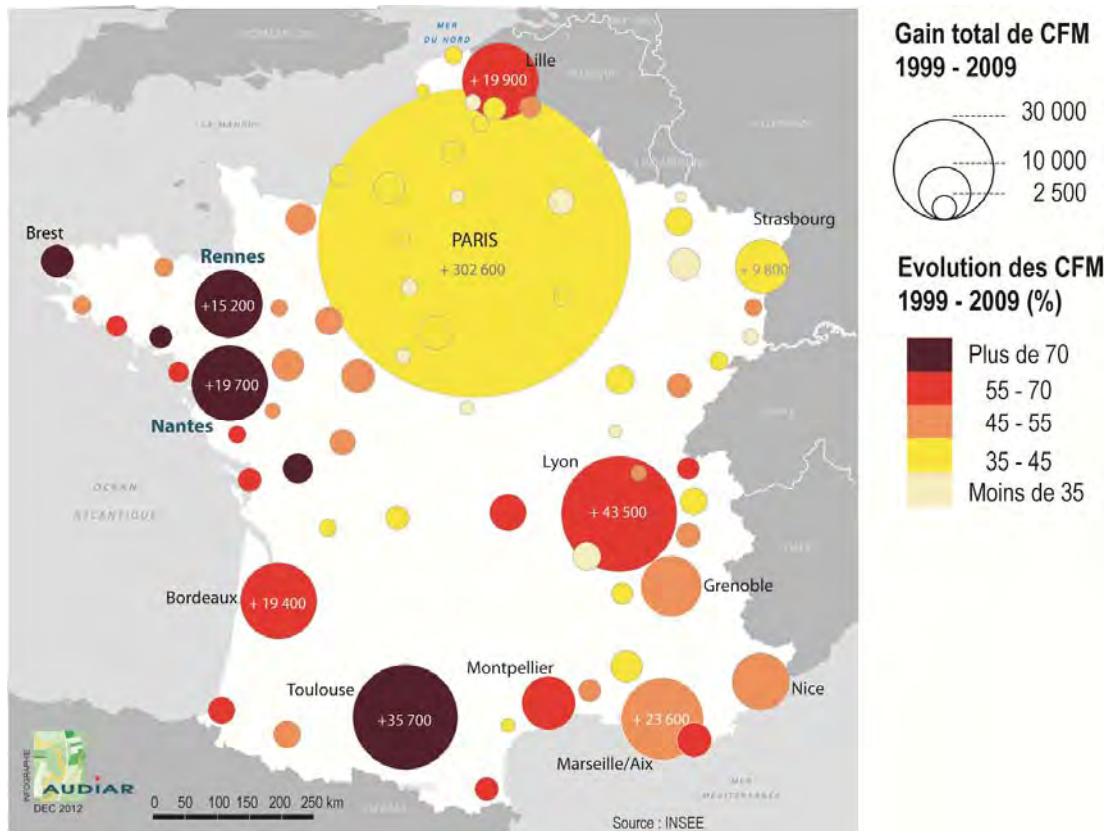
Source : INSEE, 2011

1.4.3. La croissance des fonctions métropolitaines plus forte à l'Ouest et au Sud

C'est surtout en termes de dynamique que les villes de l'Ouest se distinguent. Les CFM de Brest, Rennes, Vannes, Nantes et Poitiers ont progressé de plus de 70% en 10 ans, ce qui est uniquement le cas de Toulouse, parmi les autres grandes villes françaises. Les autres villes de l'Ouest ont toutes progressé entre 55 et 70% pour Lorient et entre 45 et 55 % pour Quimper, Saint-Brieuc et Laval.

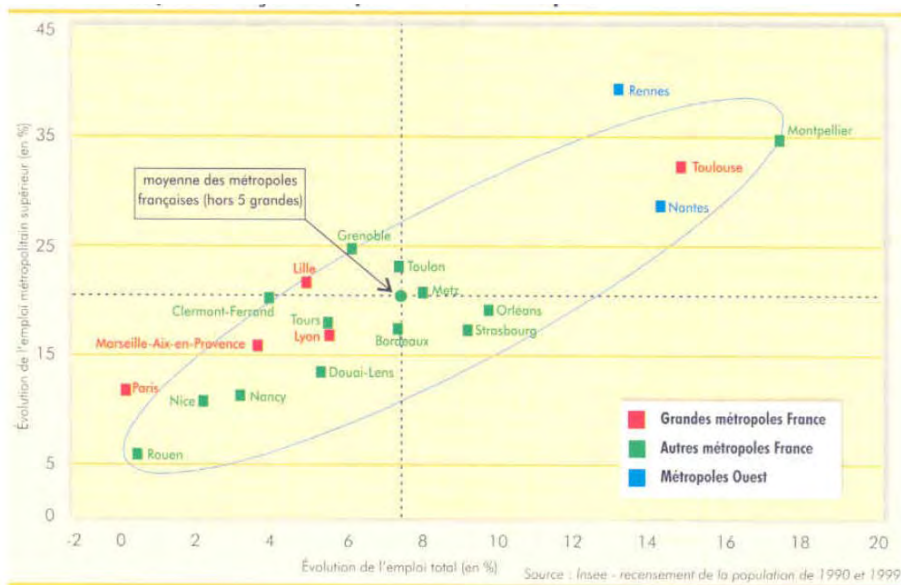
²²⁰ INSEE Première, 2011, Un maillage du territoire français, 12 aires métropolitaines et 41 grandes aires urbaines, n°1333, janvier 2011.

Carte 101. Les villes de l'Ouest en forte progression pour leurs fonctions métropolitaines



Source : Audiar, 2010

Figure 33. L'emploi métropolitain supérieur tire la croissance des villes de l'Ouest et du Sud



Source : Audition de Guy Baudelle, le 15 mai 2012

En termes d'influence des emplois métropolitains supérieurs sur l'emploi global, il semble que l'effet d'entraînement ait particulièrement eu lieu entre 1990 et 1999 dans les villes de l'Ouest et du sud de la France. Rennes (avec la plus forte progression de la part des emplois métropolitains) et Nantes se singularisent nettement, avec Montpellier et Toulouse.

Pour conclure, dans le débat sur le fait de savoir si la métropolisation (au sens des fonctions ici analysées) est forcément concentrée dans la grande ville, on constate que les cadres des fonctions métropolitaines augmentent très vite en dehors des métropoles. Il n'y a donc pas de rupture fondamentale mais davantage une différence de volume et d'intensité entre la métropole (au sens la grande ville) et les autres territoires.

2. Un processus qui fait controverse

La métropolisation peut être perçue comme une dynamique de développement synonyme de croissance et d'innovation ou, au contraire, comme un processus qui menacerait « l'équilibre » des territoires. Le géographe Pierre Veltz résume les sentiments que gênèrent actuellement les métropoles : *« le plus souvent, les grandes métropoles n'ont pas bonne presse. Elles sont associées aux bidonvilles et entachées d'une vision catastrophiste. La France est marquée par une vieille tradition « d'urbanophobie » remontant notamment à Jean-Jacques Rousseau. La grande ville a toujours fait peur. L'aménagement du territoire à la française repose sur l'idée qu'il faut maîtriser la croissance de la grande ville, équilibrer le territoire. Il semble que ressurgisse actuellement, sous des formes nouvelles et sourdes, le rêve de vivre dans de grandes banlieues résidentielles calmes et tranquilles. »*²²¹

Au risque de simplifier à l'extrême, la métropolisation est globalement perçue positivement par les agglomérations, les plus grandes villes, mais inquiète les plus petites villes et les territoires ruraux, quelques pays, voire la Région et les départements. Les pages suivantes nuancent cette introduction schématisée par souci pédagogique.

²²¹ Intervention « La recomposition des territoires », Pierre Veltz en tant que président-directeur général de l'Etablissement Public Paris-Saclay au colloque « La société des urbains », organisé par l'Institut Palladio, à Paris le 16 décembre 2011.

2.1. Les avantages de la métropolisation

Pour la DATAR²²², la réforme des collectivités territoriales et la diffusion du nouveau zonage en aires urbaines de l'Insee **placent les métropoles au cœur de l'actualité**. Ces deux approches soulignent leur importance grandissante au sein du territoire national : si 95% de la population vivent aujourd'hui sous influence urbaine, plus de 40% se trouvent en effet concentrés dans les 15 plus grandes aires urbaines françaises.

Le poids démographique n'est certes pas une condition suffisante pour « faire métropole » : il faut également que les logiques d'agglomération qui président à la construction de ces espaces fassent émerger des **fonctions exclusives, dites supérieures**, en matière d'économie, de recherche, d'innovation, de créativité, de formation, de services, de finances, d'assurance, d'échanges et, évidemment, de gouvernance et de décision. Ainsi dotées et constituées, les métropoles prennent place dans la mondialisation et son économie d'archipel tout en jouant un rôle de levier de développement pour le pays. Le géographe Ludovic Halbert définit le concept d' « avantage métropolitain »²²³ qui tiendrait en « la capacité de mobilisation de ressources et d'acteurs variés, en interrelation au sein et à l'extérieur de la métropole. »

2.1.1. Un capital proximité

La concentration de population et d'activités en un même lieu, même si une métropole peut être étendue, présente l'avantage d'une co-présence et donc d'un accès facilité à ce dont les populations ont besoin (emplois, services, logements, transports en commun, certains loisirs, etc).

Pour Christophe Guilluy²²⁴, la métropole dispose d'un « précieux capital spatial », y vivre c'est « l'assurance de vivre à proximité d'un marché de l'emploi très actif et de l'offre sociale et scolaire la plus dense. » L'intégration métropolitaine permet désormais des ascensions sociales que le traditionnel ascenseur social ne promet plus.

Dans les pages introductives de l'étude récente sur les métropoles européennes commanditée par la DATAR, on peut lire : « *Les territoires métropolitains disposent d'un « capital humain » unique (...). Ils offrent alors une assurance-flexibilité aux agents économiques (Veltz, 2005), cumulant des avantages relevant de la spécialisation (clusters), de la diversité économique et d'une insertion dans des circulations de nature variée (Halbert, 2010).* »²²⁵ C'est pourquoi la grande ville est aussi parfois nommée « ville assurance ».

²²² Position présentée lors de la journée « Prospective info : Métropoles et espaces résidentiels » du 15 novembre 2011 à Paris.

²²³ HALBERT L., 2010, *L'avantage métropolitain*, Collection La ville en débat, PUF, 143 p.

²²⁴ GUILLUY C., 2013, *Fractures françaises*, François Bourin Editeur, Paris, 198 p.

²²⁵ DATAR, 2012, « Quelles métropoles en Europe ? Analyse comparative », Revue Etude n°11, p 8.

La métropole permet en effet de trouver en un même lieu de nombreux emplois. Du point de vue des employeurs, c'est précisément l'importance du bassin d'emploi disponible qui est avantageux. Le tableau ci-dessous synthétise ces éléments et ajoute la notion de réduction de plusieurs risques. Ainsi la taille de la métropole réduit le risque de rareté (des emplois, du capital, notamment) ; la variété réduit celui d'être cantonné à un secteur (d'activité, d'investissement) ; la profondeur de la métropole réduit le risque fonctionnel ; enfin la sélectivité réduit le risque de sophistication. Dans le même esprit, pour le CESER Pays de la Loire, « *la montée en puissance de la métropole est tout aussi nécessaire pour que les Ligériens disposent des services rares, sophistiqués, indispensables dans la compétition économique.* »²²⁶

Tableau 12. Manifestations de l'avantage métropolitain

Effet	Dimension	Réduction du risque...	Exemple 1 : main-d'œuvre	Exemple 2 : capital
Taille	Quantité	... de rareté	Vaste bassin d'emploi	Volumes à investir disponibles importants
Variété	Diversité	... sectoriel	Tous secteurs	Toutes classes d'investissements
Profondeur	Spécialisation	... fonctionnel	Tous métiers	Multiplicité des supports d'investissement
Sélectivité	Rareté	... de sophistication	Compétences pointues	Complexité de certains montages financiers

Source : Audition de Ludovic Halbert, 23 octobre 2012

2.1.2. Des liens sociaux facilités

La proximité et la concentration de populations aux caractéristiques, origines et aspirations diversifiées permettent aussi des liens sociaux facilités. Le cosmopolitisme des grandes villes augmente les potentialités de rencontrer des personnes très différentes, même si les liens entre personnes semblables sont peut-être plus naturels, comme l'affirme Pierre Veltz. « *La connectivité nous sert surtout à nous relier à nos semblables. Des études démontrent qu'Internet participe du mouvement d'archipelisation des communautés. A cet égard, la ville, par sa logique de coprésence physique dans un espace partagé, peut jouer un rôle d'antidote. Elle peut continuer à rassembler des dissemblables, qui ne sont pas connectés aujourd'hui. Tout son intérêt est de faire se rencontrer des individus issus de communautés diverses.* »²²⁷

²²⁶ Audition de M. Dominique Duclos, rapporteur de l'autosaisine du CESER PDL, devant la commission, le 27 mars 2012.

²²⁷ Intervention « La recomposition des territoires », Pierre Veltz au colloque « La société des urbains », organisé par l'Institut Palladio, à Paris le 16 décembre 2011.

2.1.3. Des économies d'agglomération

La concentration et la coprésence de populations et d'activités font atteindre à la métropole une « masse critique » lui permettant de faire des économies d'agglomération. Pour les économistes, ce terme recouvre toutes les économies externes dont bénéficie une entreprise qui se trouve à proximité de nombreuses autres entreprises pouvant lui rendre les services dont elle a besoin à un moindre coût, justement du fait de la proximité et de la concentration de ces entreprises (notion de clusters). L'exemple local classique est celui de la coprésence de commerces spécialisés qui partagent les ressources de main-d'œuvre, de logistique, de parking dans un même lieu.

Les économistes El Mouhoub Mouhoub et Hugues Jennequin affirment en effet que la proximité autorise la formation d'économies d'agglomération. Ces économies sont décomposables en trois familles distinctes.

- « Les **économies d'urbanisation** interviennent lorsque la présence de certaines activités accroît l'attractivité globale du territoire, en générant des effets positifs pour toutes les autres activités. Les services qui induisent de tels effets sont les services logistiques et informationnels, la R&D, les services financiers... Leur présence et leur efficacité sur le territoire déterminent en partie l'efficacité et la présence ultérieure d'autres types d'activités.
- Les **économies de spécialisation**, attraction d'activités de même nature, s'observent dans les secteurs où la proximité importe (réparation). Elles jouent beaucoup dans les services financiers (finance d'affaires, marchés boursiers...) contrairement aux emplois liés à la construction ou au commerce.
- Les **économies de complémentarité** concernent les activités proches géographiquement et complémentaires : les compétences sont alors articulées (Laurent, du Tertre, 2008). Dans la santé, le médecin gagne à être à proximité d'un laboratoire d'analyses, d'un kinésithérapeute et d'infirmières. Le malade est alors pris en charge dans un processus global. Dans certaines catégories de tourisme également les dimensions culturelles, sportives et gastronomiques sont associées même s'il ne s'agit pas d'un critère essentiel de localisation. »²²⁸

2.1.4. Des lieux de production de richesses

Les métropoles sont considérées comme les lieux de production des richesses par de nombreux auteurs (Davezies, Veltz). « Dans l'économie contemporaine, les grandes métropoles jouent un rôle décisif. L'interaction rendue possible par les villes suscite des effets démultiplicateurs qui échappent au marché. Cet effet de surproductivité est particulièrement marqué dans les grandes métropoles. L'économie mondiale est aujourd'hui constituée par un ensemble de très grandes régions urbaines qui fonctionnent en archipel les unes avec les autres, parfois en court-circuitant les espaces intermédiaires.

²²⁸ MOUHOUD EM., JENNEQUIN H., « Les activités tertiaires sur les territoires : typologie des services, fonction d'emploi et spécialisation des zones d'emploi françaises », article s'appuyant en partie sur les travaux réalisés au sein du groupe de travail « économie des services et territoires » mis en place par la DATAR (2008-2010).

Les dix premières grandes régions urbaines du monde comptent 6% de la population mondiale, mais représentent 40% à 50% du PIB mondial et 70% à 80% de la production de technologies mondiales. »²²⁹

Les travaux du Plan urbanisme, construction et architecture (PUCA)²³⁰ sur la spécialisation des villes et leur capacité à créer des entreprises mettent en évidence ce statut de « villes nourricières » où se créent de nombreuses entreprises (comme à Paris et sa banlieue).

2.1.5. Des lieux d'innovation

La plupart des travaux consacrés aux métropoles mettent en avant leur caractère innovant (Rozenblat, Cicille, LATTS, ORATE). Les indicateurs retenus relèvent le plus souvent d'innovations technologiques et sont souvent relatifs à des productions liées aux universités et laboratoires de recherche qui sont majoritairement localisés dans les grandes villes.

L'économie post-fordiste (ou « flexible ») privilégie les services aux entreprises et l'innovation. Les technopoles²³¹ représentent donc un atout selon ce critère. A contrario, les métropoles héritant d'un tissu économique insuffisamment innovant ont une évolution médiocre. L'effet technopolitain recoupe un « effet Sud » avec une localisation géographique attractive et des facteurs de développement indépendants des activités. Les villes avantagées selon ce critère sont alors celles qui ont un profil méridional.

De plus, ces facteurs sont cumulatifs : les relations entre innovation et croissance urbaine font système²³² : certaines sont directes, d'autres passent par l'accumulation économique et sociale puis par les demandes économiques et sociales. « *Les technopoles vont donc continuer à se développer. Plus aucun pays, aucun Etat, aucune région, aucune ville n'a le monopole de l'innovation technologique mais l'innovation est un impératif pour l'avenir.* »²³³

²²⁹ Intervention « La recomposition des territoires », Pierre Veltz en tant que président-directeur général de l'Établissement Public Paris-Saclay au colloque « La société des urbains », organisé par l'Institut Palladio, à Paris le 16 décembre 2011.

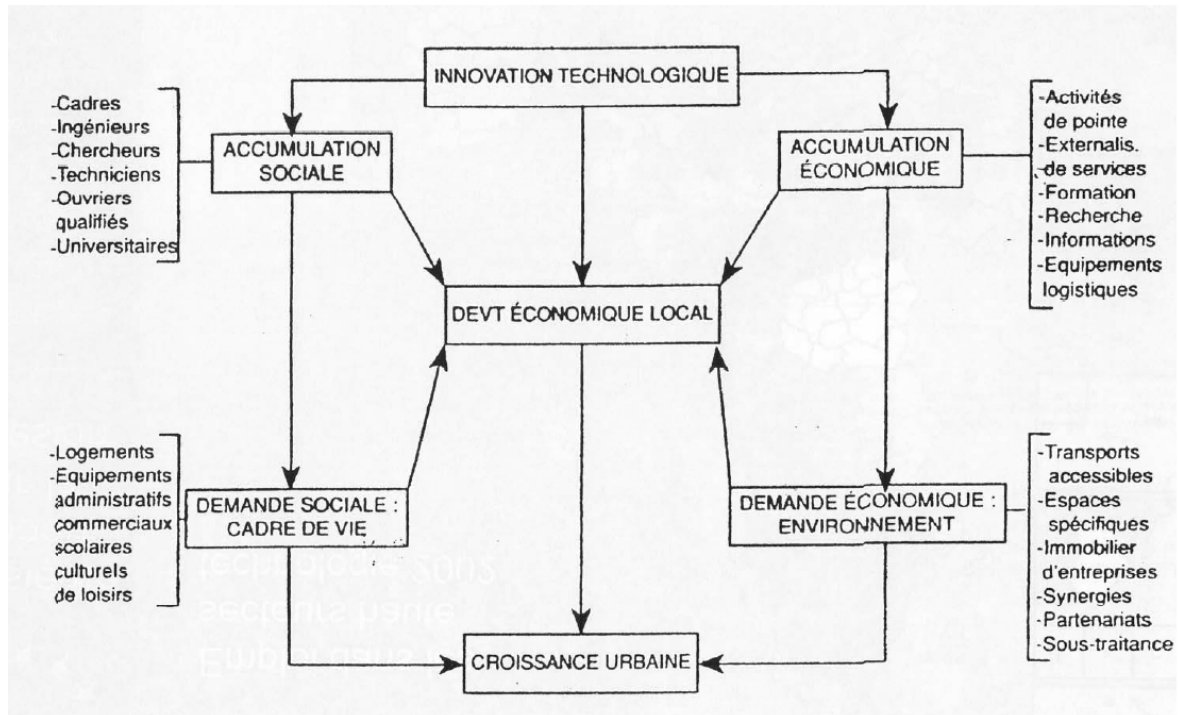
²³⁰ PUCA., 2001, Spécialisation des villes et capacité à créer des entreprises.

²³¹ Au féminin et sans accent circonflexe, il s'agit des villes qui offrent de nombreux services aux entreprises et ont sur leur territoire un ou plusieurs technopôles (masculin) qui sont des espaces rassemblant de nombreuses entreprises axées sur les technologies, la R&D, etc.

²³² Ce schéma est issu de l'ouvrage FISCHER A., 1994, *Industrie et espace géographique*, Masson.

²³³ Audition de M. Guy Baudelle, professeur de géographie-aménagement, le 15 mai 2012.

Figure 34. Les relations entre innovation et croissance urbaine



Source : Audition de Guy Baudelle, le 15 mai 2012

2.1.6. Des lieux de créativité

Au-delà de l'innovation, de nombreuses métropoles recherchent à opérer un saut qualitatif en termes de créativité. Le mouvement des « *creative cities* » et de sa « *creative class* » reflète cette volonté largement partagée d'être une ville d'exception. Ces villes misent sur une économie créative, des fonctions créatives et développent leurs secteurs employant des personnes hautement qualifiées dans des activités liées aux arts et aux hautes technologies (artistes, chercheurs, consultants, etc.). Les lieux symboliques deviennent alors les studios, les universités et leurs campus, les bureaux et les bars et cafés « high tech » de préférence...

Tableau 13. De la ville globale à la métropole créative, « métropole d'exception »

	Ville globale	Technopole	Métropole créative
Économie	Postindustrielle	Néo-industrielle	Créative
Fonctions	– Commandement – Intermédiation	Conception/Innovation (amont, aval)	Créative
Secteurs	– Sièges sociaux – Services financiers – Services aux entreprises	– R&D industrielle – Université, recherche	– Industries de la culture (arts, cinéma, design...) – Industries high-tech – Secteurs à haut niveau de qualification
Actifs	– Cadres d'entreprises – Traders – Consultants	– Chercheurs – Ingénieurs – Marketing	– Artistes – Chercheurs – Consultants (etc.)
Lieux métropolitains emblématiques	– Quartiers d'affaires – Salles de marché	– Salles blanches – Campus universitaires	– Studios – Universités – Bureaux – Cafés et bars
Exemples	Londres, New York	Silicon Valley, Bangalore	Boston, Toronto

Source : Audition de Ludovic Halbert, 23 octobre 2012

2.1.7. Des lieux attractifs

Grâce à ces différents avantages, la métropole est attractive, pour les populations que pour les activités et les investissements. Ainsi, Patrick Tanguy²³⁴ propose de mesurer l'attractivité économique²³⁵ métropolitaine par :

- le nombre d'emplois salariés privés ;
- les transactions en immobilier de bureau ;
- les cadres des fonctions métropolitaines (CFM) ;
- le caractère innovant des villes (classement européen de *Innovation Cities Europe Index*) ;
- le nombre d'entreprises pour 100 habitants (indicateur d'esprit entrepreneurial) ;
- la rentabilité des entreprises (taux de marge d'exploitation médian, calculé en divisant l'excédent brut d'exploitation par le chiffre d'affaires).

L'étude²³⁶ porte sur les sept « métropoles régionales françaises » (Lyon, Marseille, Lille, Toulouse, Bordeaux, Nice et Nantes) et met en évidence leur attractivité différenciée selon les indicateurs sélectionnés.

Si la métropole concentre des activités, ce qui présente des avantages, ces mêmes concentrations peuvent avoir des effets négatifs.

²³⁴ Animateur du Club Eco FNAU (Fédération nationale des agences d'urbanisme) et AGAM (Agence d'urbanisme de Marseille).

²³⁵ L'étude propose également des indicateurs d'attractivité des populations.

²³⁶ TANGUY P., « L'attractivité différenciée des grandes métropoles régionales », in *Population & Avenir*, n°709, avril 2012 p. 4-7.

2.2. Les limites de la métropolisation

La DATAR reconnaît également que « derrière le rayonnement [caractéristique de la métropole], pointent les questions de fonctionnement, d'articulation, de cohésion, d'organisation et de régulation de ces grands espaces ; questions qui sont d'autant plus difficiles à traiter que nos cadres aménagistes de représentation et d'action **peinent à appréhender et à circonscrire ces systèmes métropolitains**, dont la forme varie non seulement dans le temps mais également selon les perspectives adoptées. »²³⁷

2.2.1. L'engorgement des axes d'accès et des périphériques métropolitains

La densification des flux (majoritairement) automobiles liée à une variation quotidienne (centripètes le matin et centrifuges le soir) entraîne une forte occupation des principaux axes d'accès aux villes ainsi que de leurs rocadés ou périphériques, à certains moments de la journée et lors des fins de semaine. Les embouteillages se multiplient, ce qui augmente la durée d'accès aux lieux de destination des usagers de la route. Les transports en commun n'échappent que très peu à ces engorgements du fait du faible nombre de voies qui leurs sont réservées.

2.2.2. De multiples pollutions

La concentration des flux impliquant des engins motorisés (déplacements domicile-travail ou étude, livraisons, etc.) génère des émissions de gaz à effets de serre plus importantes dans les grandes villes qu'ailleurs. Les niveaux d'alerte de pollution sont de plus en plus souvent atteints.

Pourtant, certains défendent l'idée que la métropole est durable. « *Dans la mesure où elles sont concentrées, les métropoles sont des lieux où la dépense énergétique par habitant est beaucoup plus faible que dans les systèmes dispersés. Si la France est dotée d'un système territorial extrêmement coûteux, c'est justement parce qu'il est fortement dispersé. Notre pays s'est en effet caractérisé ces dernières décennies par un émiettement urbain, par le biais de petits lotissements. L'augmentation attendue du coût de l'énergie permet de s'interroger sur le caractère durable de ce système.* »²³⁸

²³⁷ Position présentée lors de la journée « Prospective info : Métropoles et espaces résidentiels » du 15 novembre 2011 à Paris.

²³⁸ Intervention « La recomposition des territoires », Pierre Veltz en tant que président-directeur général de l'Etablissement Public Paris-Saclay au colloque « La société des urbains », organisé par l'Institut Palladio, à Paris le 16 décembre 2011.

2.2.3. La ségrégation socio-spatiale

La métropolisation et les grandes villes en général, génèrent des inégalités entre des populations très intégrées dans ce système et celles qui en bénéficient (notamment du fait de l'utilisation privilégiée des lieux les plus centraux et les mieux connectés) et ceux qui n'y parviennent pas. Les moins intégrés peuvent aussi ressentir un certain isolement, une solitude dans ces grandes villes pourtant denses.

Une caractéristique des métropoles est alors la présence de lieux, voire de quartiers concentrant des populations pauvres, parfois contraintes de quitter leur quartier d'origine du fait de l'augmentation des coûts. « *Les villes exacerbent et concentrent les inégalités sociales. C'est extrêmement frappant en France. C'est tout d'abord le fruit d'un effet de masse : les riches étant très nombreux dans les grandes villes, ils ont la capacité de créer des espaces qui deviennent impénétrables aux autres parties de la population. Une fois ces espaces appropriés, il devient très difficile d'inverser la tendance. Dans des sociétés où le niveau de vie moyen augmente, les individus qui accèdent à un meilleur niveau de vie gagnent également la possibilité de choisir leurs voisins.* »²³⁹ Cette ségrégation socio-spatiale est particulièrement exacerbée dans les villes américaines où elle a été renforcée par la crise des *subprimes*.

2.2.4. Des limites en termes d'emplois

Si la métropole concentre de nombreux emplois, en proportion, elle compte moins d'emplois exportateurs. « *Plus une ville est grande, moins elle a d'emplois exportateurs.* »²⁴⁰ Or, ces emplois sont un gage d'internationalisation important de l'économie locale.

2.2.5. Les difficultés de gouvernance

Plus une ville est peuplée et vaste, plus elle doit faire face à des difficultés de gouvernance. Ses élus sont nombreux, les assemblées peuvent difficilement prendre des décisions rapides. Pour Gilles Pinson, la fragmentation et l'ingouvernabilité semblent de plus en plus irrémédiablement associées à la ville et à la métropole²⁴¹. Il remet en question l'évidence d'une causalité entre d'une part, la capacité des élus et des élites métropolitaines à innover en matière de politiques urbaines, à comprendre les nouveaux défis qui se posent et, d'autre

²³⁹ Intervention « La recomposition des territoires », Pierre Veltz en tant que président-directeur général de l'Etablissement Public Paris-Saclay au colloque « La société des urbains », organisé par l'Institut Palladio, à Paris le 16 décembre 2011.

²⁴⁰ Audition de M. Guy Baudelle, professeur de géographie-aménagement à l'université Rennes 2, devant la commission le 15 mai 2012.

²⁴¹ PINSON G., 2010, « Des métropoles ingouvernables aux métropoles oligarchiques », Travaux Territoires 2040, DATAR.

part, la cohésion sociale métropolitaine. Pierre Veltz ne dit pas le contraire : « *Toutes les grandes villes du monde sont ingouvernables et marquées par un désordre institutionnel. Elles se gouvernent elles-mêmes dans des processus qui échappent assez largement au politique.* »²⁴²

2.2.6. La complexité démocratique

« *La ville interroge également la structuration de la démocratie. Historiquement, notre système politique exacerbe en effet le principe territorial avec ses frontières et ses découpages. Aujourd'hui, comment faire démocratie dans un système extrêmement territorialisé, alors que nos concitoyens parcourent les espaces de façon très mobile ? Par exemple, comment réintroduire dans la démocratie politique locale l'expression des personnes qui travaillent dans un lieu donné ? Or aujourd'hui, les gens votent là où ils dorment et non là où ils vivent.* »²⁴³

Questionnement : comment faire démocratie alors que les modes de vies sont de plus en plus multi-territorialisés ?

2.2.7. De la polarisation à la « menace de l'équilibre territorial »

En préambule, soulignons que le terme « équilibre » est évoqué ici dans un sens plus métaphorique que littéral, avec une connotation assez proche de cohésion territoriale et de plein développement des atouts propres à chaque territoire et de leurs inter-relations. A quel moment la polarisation est-elle si importante qu'elle « déséquilibre » une région ? Il paraît compliqué de poser la question en ces termes dès lors que les pôles existent à toutes les échelles, comme nous l'avons montré dans les chapitres précédents. Pour ne reprendre que la démographie, Rennes concentre une partie de la population régionale, mais dans des proportions variables selon « les limites de la ville » : 6,5% si l'on prend comme référence la commune, 13%, pour la communauté d'agglomération et 33% pour l'aire urbaine²⁴⁴. Si l'agglomération constitue la référence lorsqu'on pense à la ville, peut-on considérer qu'une concentration de 13% de la population déséquilibre une région ? Les quatre plus grandes agglomérations rassemblent 30% de la population régionale, en ajoutant l'agglomération de Saint-Brieuc (considérant donc les 5 agglomérations de plus de 100 000 habitants), la proportion est de 32%.

²⁴² Intervention « La recomposition des territoires », Pierre Veltz en tant que président-directeur général de l'Etablissement Public Paris-Saclay au colloque « La société des urbains », organisé par l'Institut Palladio, à Paris le 16 décembre 2011.

²⁴³ Idem.

²⁴⁴ Pour le recensement de la population de 2010, l'INSEE a compté pour la Bretagne près de 3,2 millions d'habitants (3 199 066), pour l'aire urbaine de Rennes 663 214 (chiffre de 2009 pour le nouveau zonage en aires urbaines de 2010), pour Rennes Métropole : 402 619 et pour la commune de Rennes : 207 178 habitants.

Si l'on pense qu'il existe un déséquilibre territorial, il est alors majoritairement perçu négativement, comme un problème touchant une ou plusieurs échelles spatiales, mais peut aussi être perçu comme une nécessité.

La crainte d'un déséquilibre entre métropoles et autres types de territoires

Le géographe Yves Lebahy considère que « depuis deux décennies, la Bretagne vit un grand *dérangement* et ne semble plus avoir de cap en matière d'organisation de son territoire. ». Lors d'une journée organisée par l'association des géographes de Bretagne²⁴⁵ qu'il préside, il a analysé les deux visions qui, selon lui, s'affrontent concernant la métropolisation : « La première considère que la *polarisation*, accompagnée d'une mobilité sans contrainte des populations, s'adapte mieux aux contingences du marché et que la métropolisation qui en résulte, est indispensable au développement des territoires en facilitant leur insertion dans la mondialisation. L'autre souhaite au contraire l'élaboration d'un projet de société à plus long terme posant en postulat la question des équilibres sociaux, environnementaux et territoriaux de la région et le maintien de son originalité sociale et culturelle. »²⁴⁶ (...)

Les villes membres de la Conférence des villes de Bretagne « *sont satisfaites de l'attractivité du pôle rennais mais les communes de la proximité ont une certaine crainte de la métropole rennaise. Le flot de travailleurs vers Rennes fait peur. L'enjeu n'est pas d'appauvrir les petits territoires, mais de trouver la complémentarité (par exemple sur les services comme la petite enfance). Il faut donc que les petites communes se fassent mieux entendre. Les pays peuvent aussi être une solution, ils fonctionnent bien en Bretagne.* »

La CVB est favorable à cet « *équilibre régional qui se joue sur des enjeux tels que la coopération régionale. En témoigne l'expérience de B-Com dans le cadre de l'appel d'offre sur les Instituts de recherche technologiques (IRT). Alors qu'il était demandé de concevoir ces instituts selon une logique de concentration, la volonté politique en Bretagne était d'avoir le siège à Cesson et des antennes à Lannion et à Brest. Cela montre l'idée de partage des Bretons et la volonté du Conseil régional de s'appuyer sur le maillage des maires bretons. Culturellement, il existe une volonté des élus et des techniciens de conserver cette spécificité bretonne, cette armature urbaine qui était un défaut il y a 30 ans et qui est un atout aujourd'hui.* »²⁴⁷

²⁴⁵ L'association des géographes de Bretagne rassemble une quinzaine de membres, elle souhaite contribuer « à la réflexion et à l'action qui construisent le présent et l'avenir de la Bretagne ».

²⁴⁶ Intervention « Dynamiques territoriales ou déséquilibres : La métropolisation de la Bretagne en question », colloque « Déséquilibres territoriaux en Bretagne », le 18 avril 2013 à Lorient.

²⁴⁷ Audition de M. Michel Bihan, Président de la Conférence des villes de Bretagne, accompagné de M. Stéphane Tudal, directeur, devant la commission le 27 novembre 2012.

« *L'un des défis est celui du rééquilibrage territorial des îles du Ponant et des marches de la Bretagne* »²⁴⁸.

« *Va-t-on vers un déséquilibre de l'armature urbaine ? Beaucoup d'études et d'acteurs de la vie publique montraient comme exemplaire l'armature urbaine bretonne, pourtant la question se pose sur un nouveau déséquilibre à cause de l'extension trop importante de certaines métropoles.* »²⁴⁹

Dans son rapport intitulé « Gagner le pari du maillage métropole, villes moyennes et territoires ruraux », le CESER des pays de la Loire met en avant l'équilibre régional qui fait figure de modèle national, mais signale aussi que cet **équilibre est « en danger, menacé par un mouvement général de métropolisation et qui s'accélère.** »²⁵⁰ Il précise que cet équilibre est souhaité par les habitants qui veulent « vivre dans une ville à taille humaine, et plus près de la campagne. Ceci devenant de plus en plus vrai quand la métropole grossit. » Aussi, appelle-t-il à réagir pour maintenir l'équilibre actuel de la région : « Le puissant mouvement de concentration de la population sur le territoire de la métropole régionale appelle à réagir pour maintenir l'équilibre territorial des Pays de la Loire, dont la métropole a également besoin pour s'appuyer sur un arrière-pays dynamique. »

La recherche d'un équilibre entre territoires dont les bases économiques différent

Les territoires étant en interrelation et parfois imbriqués, l'enjeu de la relation entre grandes villes et espaces majoritairement présentiels est au cœur de l'équilibre territorial. « *Partiellement intégrés à ces espaces métropolitains et assurément liés de manière étroite à ceux-ci, les espaces à base économique résidentielle et touristique constituent un autre objet d'investigation prospective mis en scène. On le sait, leur développement repose sur la présence d'habitants et/ou de touristes, qui dépensent dans l'habitat, les services de proximité, les offres de loisirs, etc., des revenus générés ailleurs, principalement dans les lieux de production de richesses que sont les métropoles.* »²⁵¹

La nécessité d'un déséquilibre territorial en faveur du développement métropolitain

Le déséquilibre entre métropole et autres territoires peut être souhaité pour que la métropole puisse se renforcer. Tel est le point de vue livré par Yves Morvan, professeur émérite d'économie et ancien président du CESER : « *C'est précisément en déséquilibrant les territoires que les métropoles contribuent à*

²⁴⁸ Intervention de Mme Bernadette Malgorn, Breizh Da Zont (BDZ affilié à l'UMP), lors de la séance plénière consacrée à la décentralisation le 21 mars 2013. L'autre défi mentionné était celui de la jeunesse de la Bretagne.

²⁴⁹ Audition de M. Dominique Leroy, DREAL, le 15 mai 2012.

²⁵⁰ Audition de Dominique Duclos, rapporteur de l'autosaisine du CESER le 27 mars 2012.

²⁵¹ Introduction du séminaire de prospective de la DATAR pour présenter les travaux de Laurent Davezies dans le cadre de Territoires 2040, Prospective Info, le 15 novembre 2011.

leur dynamique.... Loin d'être trop puissantes nos métropoles de l'Ouest se révèlent encore souvent trop faibles pour produire toutes les fonctions déterminantes du futur. »²⁵²

2.3. Une métropolisation conciliable avec le développement équilibré des territoires ?

2.3.1. Un objectif de cohésion territoriale

Pour le CESER de Bretagne, la métropolisation au sens de la prise d'importance du « fait métropolitain » dans l'espace (et dans la société) est une évolution qui présente des opportunités, pour autant que les autres espaces, notamment ruraux, puissent continuer à se développer et à attirer des habitants intéressés par d'autres aménités que celles qu'offre la grande ville. Par contre, la métropolisation au sens d'une concentration excessive des populations et des activités qui se ferait au détriment du développement des capacités des autres espaces n'est pas souhaitable.

C'est le même message que souhaite faire passer Bertrand Mertz, maire de Thionville et président du pôle métropolitain du Sillon Lorrain : « Loin d'opposer monde rural et monde urbain, les métropoles régionales peuvent aider les territoires périphériques à capter la valeur ajoutée produite par ces métropoles. C'est dans cette perspective que l'on peut affirmer que les métropoles sont des locomotives économiques au service de tout le territoire. »²⁵³

Pour prolonger le raisonnement à l'échelle régionale, la métropolisation peut-elle contribuer à renforcer l'armature urbaine de la Bretagne ? Une polarisation ne laissant pas de place pour le développement des villes moyennes et des campagnes serait nuisible à la cohésion territoriale régionale. A l'inverse, une métropolisation mesurée et partagée, à la fois dans l'espace et par les habitants peut assurer un développement territorial équilibré. En Bretagne, les bases d'un développement spatial polycentrique sont posées par le chapelet de villes moyennes littorales et la « grande ville moyenne de Rennes ».

De même dans le schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire (SRADDT) du Nord-Pas-de-Calais, la métropole est reconnue comme utile, mais ne doit pas être inclusive à l'échelle régionale : « *Il est nécessaire désormais d'opérer un changement d'échelle et considérer que la métropolisation peut s'effectuer à une échelle régionale, à condition de renforcer les fonctions d'excellence de la métropole lilloise ainsi que celles existant dans les territoires régionaux et concourant à une « métropolisation partagée »*²⁵⁴.

²⁵² Yves Morvan, « L'Ouest a besoin de métropoles puissantes », Point de vue, Ouest-France, 1^{er} mars 2012.

²⁵³ Article « Pour une architecture métropolitaine de la France », Edition Espaces et Territoires, 11 avril 2013, site de Médiapart.

²⁵⁴ SRADDT du Nord-Pas-de-Calais., 2006, p 60.

Questionnement : Comment faire contribuer au mieux la métropolisation au développement régional et de tous les territoires ? »

2.3.2. Un phénomène inéluctable ?

D'après Guy Baudelle, la métropolisation, dans sa composante croissance démographique, n'est pas un phénomène général : la plus grande ville n'est pas celle qui se développe le plus vite. Au niveau européen, les très grandes villes stagnent puis elles déclinent et les villes moyennes progressent. Au niveau national, le rythme de croissance des grandes villes moyennes est proche de celui des métropoles (1990-2007). La croissance des autres villes moyennes s'accélère. Les petites villes sont les plus dynamiques (entre 2000 et 5000 habitants). Le maillon faible est la tranche de villes moyennes modestes (20 000 à 50 000 habitants). Selon lui, *« la métropolisation n'est pas généralisée en Bretagne, elle n'est pas non plus inéluctable ; les acteurs socio-économiques et politiques ont toute latitude pour organiser le développement des territoires en dehors de la métropolisation, notamment en mobilisant les réseaux socio-économiques et d'autres ressources »*.

Guy Baudelle appelle à *« se méfier du raisonnement hiérarchique (en fonction de la démographie notamment, avec l'effet de taille) : il n'y a pas de relation de cause à effet entre la taille d'une ville et sa croissance. Ce qui compte, ce sont les activités et leur répartition géographique. »* De plus, *« il n'y a pas de corrélation directe entre croissance métropolitaine et dynamisme régional : les profils sont hétérogènes. Les pays les plus innovants d'Europe ne concentrent pas leurs laboratoires, leur R&D et leur innovation dans leurs capitales. »*

Pour conclure sur les avantages et les limites de la métropolisation, nous reprenons ici les termes déjà anciens d'un avis du Conseil économique et social national *« Les implantations de service et d'infrastructures, lorsqu'elles ne respectent pas une hiérarchie de bon sens, soucieuses des intérêts de chaque ville, entraînent des doubles emplois et des gaspillages inutiles. En revanche, si la métropole, seule à proposer certains services, ne fait pas en sorte que les villes situées dans son environnement territorial et les espaces ruraux soient en mesure de bénéficier de ces services, elle ne remplit pas son rôle. Nos villes ne pèseront guère si elles refusent de s'organiser entre elles et de conjuguer leurs atouts, si leur stratégie ne s'inscrit pas dans une vision régionale ou interrégionale, voire transfrontalière, permettant d'assurer une répartition optimale des infrastructures et services. »*²⁵⁵

Questionnement : Il est évident que la métropole concentre un certain nombre de services et de fonctions dites métropolitaines au service de tout le territoire, mais ne doit-on pas s'interroger sur les possibilités de déconcentration vers une répartition polycentrique des activités ?

²⁵⁵ Conseil économique et social (CES), avis du 9 avril 2003.

2.3.3. L'effet sur l'organisation spatiale de la Bretagne

Il n'est pas aisé de déterminer l'apport du développement des agglomérations à celui d'autres villes, de quantifier cette capacité d'entraînement. L'analyse des flux ne permet que partiellement d'évaluer cet effet. Certains observateurs sont néanmoins convaincus de l'atout que représentent les métropoles pour l'ensemble du territoire : *« On voit bien que le développement des métropoles ne joue pas contre leur environnement. C'est même tout le contraire ! Ces villes-mères sont des atouts déterminants pour leur région : elles constituent, grâce à leur insertion dans les réseaux internationaux des portes d'entrée dans la mondialisation. De plus, leur image et leur éventail de prestations contribuent très largement au renforcement de l'attractivité de leurs territoires environnants. (...) Enfin, que dire des effets d'entraînement qu'elles exercent sur leur région, à travers les innombrables liens qu'elles tissent avec les acteurs régionaux et les réseaux qu'elles animent dans les domaines universitaires, techniques, culturels et commerciaux ? »*²⁵⁶

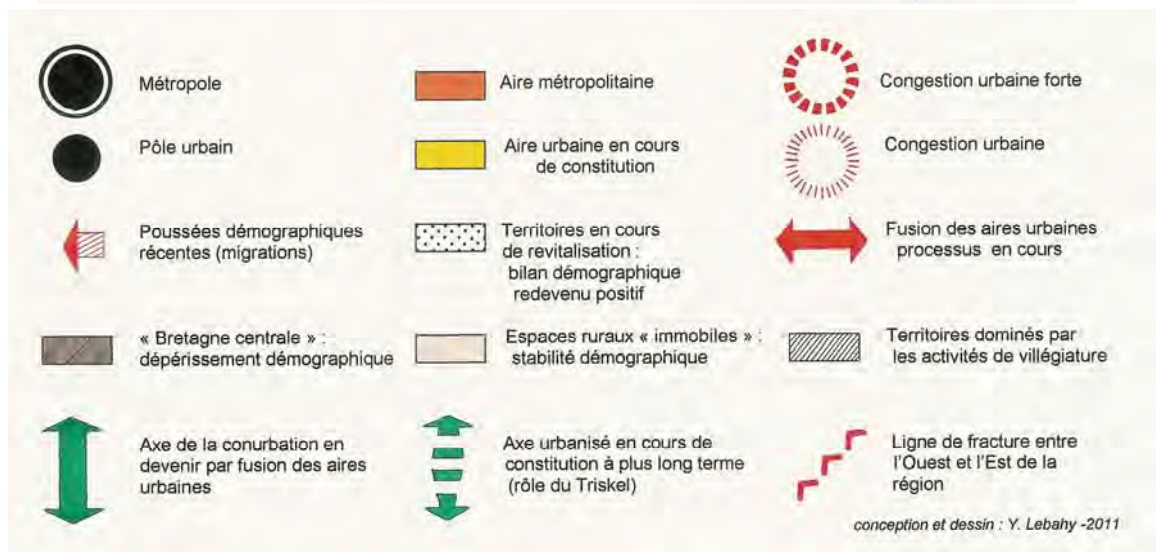
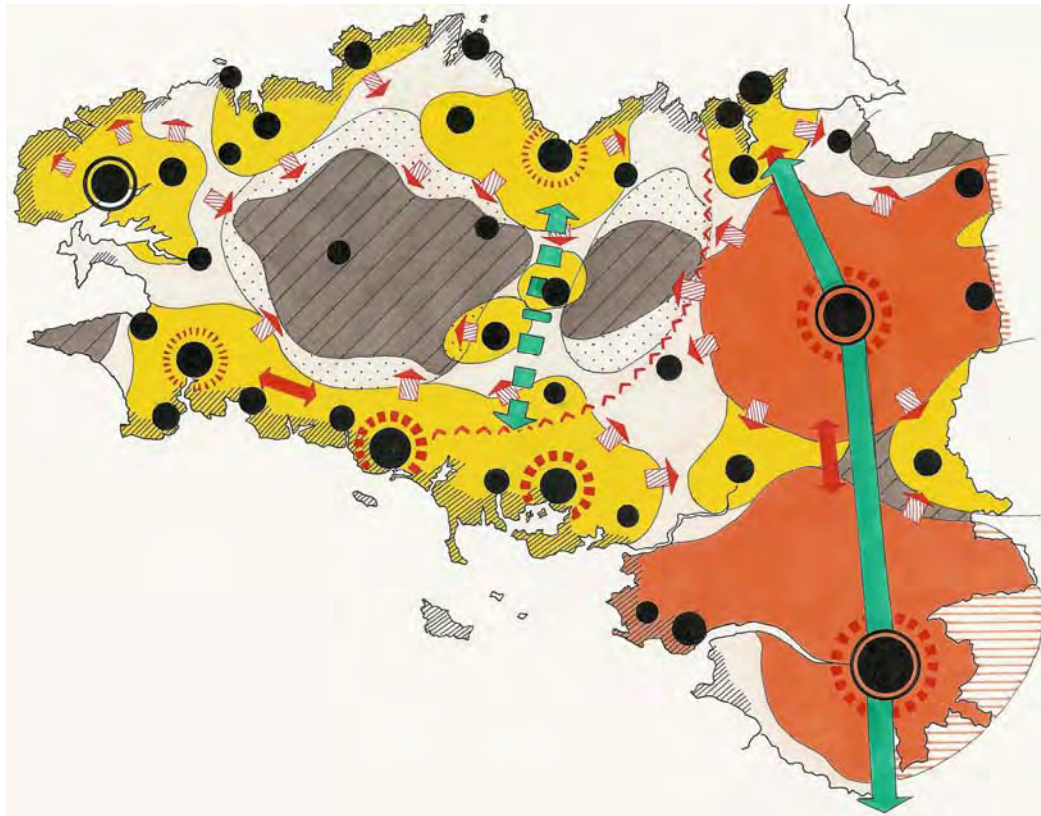
Quant à savoir si cette dynamique modifie en profondeur l'organisation spatiale de la Bretagne, la réponse n'est pas tranchée. L'augmentation des déplacements dessine des aires urbaines qui tendent à se rejoindre (comme on l'a vu le long de l'axe Saint-Malo-Rennes-Nantes), mais cette dynamique n'est pas imputable uniquement à la métropolisation. Le processus de concentration des activités dans les agglomérations d'une part et l'éloignement des ménages de ces lieux de travail d'autre part contribuent à ces évolutions. Mais ce sont davantage des évolutions sociétales. Sur le plan spatial, le continuum urbain (mesurable par l'emprise au sol des constructions) n'est pas encore une réalité.

L'organisation de l'espace breton demeure celui d'un chapelet de villes, même si celles-ci s'étalent un peu, les coupures d'urbanisation subsistent. Il y a toujours plusieurs pôles. L'urbanisation du Sud-Bretagne le long de la RN 165 s'oriente néanmoins vers la création d'une conurbation (la schématisation de cette dynamique est proposée sur la carte suivante).

On peut déjà considérer qu'une **« région métropolitaine polycentrique » bretonne existe est en voie de se constituer**. Nous avons montré en analysant les différents flux que les villes sont reliées selon des intensités et des natures de flux différentes, mais on peut difficilement affirmer que la capitale régionale « s'appuie » sur les autres agglomérations.

²⁵⁶ Yves Morvan, « L'Ouest a besoin de métropoles puissantes », Point de vue, Ouest-France, 1^{er} mars 2012.

Carte 102. Une structuration spatiale en mouvement



Source : Yves Lebahy, 2013

S'il y a un « modèle breton » d'organisation spatiale, c'est celui d'une armature urbaine de villes moyennes (c'est une réalité observée) sur laquelle doit s'appuyer la capitale régionale qui doit faire bénéficier l'ensemble des territoires de son attractivité (cela relève davantage d'un objectif).

3. Métropolisation et villes moyennes

La métropolisation est souvent présentée comme défavorable aux villes moyennes. L'accroissement des plus grandes villes renforcerait le déséquilibre au détriment des villes moyennes. Ces dernières seraient-elles les perdantes de la métropolisation ? Elles ont justement été au centre des politiques d'aménagement (cf. métropoles d'équilibre supra) pour compenser les forces du marché par la redistribution publique des équipements et des services. Nous verrons que les villes moyennes connaissent plusieurs définitions, essentiellement selon des critères de population, ce qui nous amènera à nous poser la question de la définition des villes moyennes en Bretagne (1). Nous verrons ensuite que comme tous les autres « types » de territoires, elles ont des atouts (2), mais aussi des fragilités (3).

3.1. Des seuils de population variables pour définir les villes moyennes

3.1.1. Villes petites ou moyennes ?

Qu'est-ce qu'une ville moyenne ? Pour définir cette « catégorie » de villes, la notion objective de seuil joue un rôle essentiel. S'y ajoute parfois la notion plus, voire très subjective de « taille humaine ».

Selon l'INSEE, 265 **agglomérations de 20 000 à 200 000 habitants** répondent à l'appellation de villes moyennes, elles correspondent à des aires urbaines comprises entre 30 000 et 400 000 habitants :

- au sommet : Pau (36^{ème} agglomération et plus grande ville moyenne avec 199000 habitants), Caen ou Perpignan ;
- en milieu de tableau : Bourg-en Bresse, Cholet et Châlons-en-Champagne (environ 58 000 habitants) ;
- dans les dernières : Redon (261^{ème} agglomération), Pontivy.

En France, la fédération des villes moyennes (FVM) regroupe des villes (communes et communautés d'agglomération) dont la population est comprise **entre 20 000 et 100 000** habitants (dont 12 villes en Bretagne²⁵⁷).

Dans son article « les villes moyennes en perdition », Jean-François Léger, de l'Institut de démographie, a retenu les unités urbaines (1999) comprenant **entre 50 000 et 100 000** habitants (chiffres de 2006). A ces 62 villes, il ajoute Creil, Longwy, Montceau-les-Mines, Cambrai et Saint-Malo car elles sont proches de la limite supérieure pour la première et inférieure pour les quatre autres.

²⁵⁷ Les communes de Quimper, Landerneau, Concarneau, Morlaix, Lannion, Pontivy, Saint-Brieuc, Fougères, Saint-Malo, Vitry, Vannes et Lorient.

Dans l'« appel pour l'équilibre urbain de la Bretagne »²⁵⁸ aucune définition chiffrée n'est proposée : « *La Bretagne est reconnue pour **son réseau de villes petites et moyennes** qui exprime un **aménagement solidaire et une vision partagée de l'aménagement des territoires**. Les critères de performances économique et de performance sociale sont ici supérieurs du fait de la multiplicité des villes petites et moyennes bien liées à leur tissu rural.* »

Dans l'article de Ouest France accompagnant cet appel on peut lire : « *C'est quoi une ville moyenne ? C'est d'abord une ville et tout ce qui va avec : des logements, des écoles et des collèges, des commerces, des administrations, des emplois, des loisirs... c'est une ville qui a su grandir, mais pas trop, **elle est donc restée ... moyenne**. Autrement dit à taille humaine.* » Autant dire que l'absence de critère ne permet pas d'enrichir fortement les analyses.

3.1.2. Ville moyenne ou ville intermédiaire ?

Pour la DATAR, les villes intermédiaires comprennent **entre 30 000 et 500 000** habitants. Elles ont un rôle **d'intermédiation territoriale**, elles ont deux facettes : **locale** avec l'animation de l'espace qui les environne et **nationale** en tirant profit de Paris et des métropoles pour disposer d'un accès à l'espace mondial.

« *Villes intermédiaires et territoires ruraux constituent des objets privilégiés pour les politiques d'aménagement du territoire. Ces espaces souvent associés aux notions de proximité, de vie et de traditions, agricoles ou industriels, avec leurs centres urbains, lieux des services essentiels aux citoyens et aux acteurs économiques, ont été fragilisés par deux siècles d'exode rural et un demi siècle de métropolisation et de mutations économiques.*

Conséquence de ces actions d'aménagement et, plus sûrement encore, des changements de modes de vie, ces espaces ont aussi profondément changé : urbanisation, renforcement, mais aussi reconfiguration de l'armature urbaine, connexion aux autres territoires, meilleure accessibilité aux services, nouveaux modèles de développement, arrivée de nouvelles populations, etc. »

Une récente étude menée dans le cadre de l'Observatoire en réseau de l'aménagement du territoire européen (ORATE/ESPON) a porté sur les villes « secondaires » (« *Second tier cities* ») d'Europe. 154 ont été identifiées, 17 en France dont Nantes et Rennes.

3.1.3. Les villes de Bretagne sont-elles toutes des villes moyennes ?

Au regard de ces différentes définitions, les villes de Bretagne sont presque toutes des villes moyennes, y compris la capitale régionale si on prend en compte la seule commune.

²⁵⁸ Le 15 novembre 2011, l'association des géographes de Bretagne ainsi que des élus régionaux et locaux ont publié dans le journal Ouest France un appel. Il était accompagné d'un article du journaliste Didier Gourin.

La plupart des définitions retiennent davantage les agglomérations (donc les EPCI rassemblant la ville centre et des communes périphériques) ou les aires urbaines. Dans cette acception, Rennes et Brest entrent dans les catégories « aire métropolitaine ville régionale ». Lorient est alors la plus grande des villes moyennes. Les autres agglomérations de Bretagne, jusqu'à la Communauté de communes de Pontivy, soit 34 villes entrent dans la définition de l'INSEE. On peut considérer que la région comprend ainsi une aire métropolitaine capitale régionale et un chapelet de villes moyennes d'équilibre dont la plus grande est la plus éloignée de la capitale régionale.

Ces évolutions terminologiques assorties de l'annonce d'un renforcement des compétences montrent une appétence des villes pour entrer dans une catégorie, de préférence supérieure en espérant attirer services et emplois. La petite ville rêve de devenir ville moyenne ou intermédiaire et la grande ville intermédiaire rêve de devenir métropole. Mais l'appartenance à telle ou telle catégorie est-elle gage de développement ? Les villes ne peuvent-elles pas penser leur développement indépendamment de ces statuts, en s'appuyant sur leurs singularités et en coopérant lorsque les solutions ne peuvent être trouvées à l'échelle d'une seule ville ?

Questionnement : Comment accompagner les villes à penser leur développement indépendamment de ces statuts ?

3.2. Les atouts des villes moyennes

3.2.1. Des villes moyennes attractives aujourd'hui

Les villes moyennes participent comme les autres au système de villes. Les villes moyennes sont **attractives**. La fin de la déprise rurale et le solde migratoire positif des villes moyennes et de leur couronne périurbaine qui dépasse aujourd'hui celui de tous les autres espaces, dessinent une nouvelle attractivité des territoires français, particulièrement à l'ouest et au sud.

Ce « succès » reposerait notamment sur la **qualité de vie** et sur les **aménités** qu'offrent ces territoires, préservés des supposés maux des « trop » grandes agglomérations et offrant des opportunités et des facilités qui ont longtemps été l'apanage de ces dernières.

En termes d'emplois, une étude de l'INSEE²⁵⁹ indique que les villes moyennes²⁶⁰ se caractérisent par une surreprésentation de trois ensembles de fonctions : en premier lieu, celles orientées vers **les services à la personne** (distribution, santé-social, éducation-formation, BTP, entretien-réparation), vers **l'administration publique**, et vers les activités bien spécifiques de

²⁵⁹ Etude présentée lors des 5èmes assises des villes moyennes et intercommunalités à Quimper les 10 et 11 juin 2011.

²⁶⁰ Pour cette étude ont été retenues les agglomérations entre 20 000 et 200 000 habitants, ce qui concerne en Bretagne les villes de Saint-Brieuc, Saint-Malo, Fougères, Vannes, Lorient, Concarneau et Quimper.

fabrication. Inversement elles comptent relativement moins de fonctions de conception-recherche, culture-loisirs, prestations intellectuelles. Ce profil est assez proche à la fois de ceux des grandes et des petites aires urbaines, les différenciations au sein de cet ensemble étant alors très marquées par la diminution du poids des fonctions de fabrication lorsque la taille des villes augmente.

Pour la DATAR, ce sont des villes « intermédiaires » entre le local et les métropoles régionales, assurant un « renfort de l'armature métropolitaine ». Un précieux « *point d'ancrage pour l'offre de services à la population. La régularité de la répartition des villes moyennes sur le territoire constitue une vraie force pour la France.* »²⁶¹

Pour Yves Morvan, « *le dynamisme de la plupart des villes moyennes n'est plus à démontrer.* »²⁶²

Daniel Béhar voit des signes positifs dans les évolutions des villes moyennes :

- une stabilité du poids de la population (20 %) ;
- une meilleure performance en termes de création d'emplois;
- un rattrapage en termes de revenus.

Des villes intermédiaires dans l'entre deux sur plusieurs plans

Dans le cadre de « Territoires 2040 », Francis Aubert, économiste²⁶³, a coordonné le travail sur les « villes intermédiaires ». Leur définition est floue, mais on peut grossièrement dire qu'elles se situent entre les espaces de faible densité et les métropoles qui concentrent des ressources et stratégies locales importantes. « *Le qualificatif fait référence à la fois à ce qui est au milieu et à ce qui remplit des fonctions de médiation ; il peut aussi indiquer l'idée de transformation, de stade ou d'étape vers un état d'achèvement. Qualifiées alternativement de villes « moyennes » dans une distribution statistique, de villes incomplètes par rapport aux métropoles, de villes secondaires dans une perspective hiérarchique, etc., cette catégorie de villes évoque des objets et ouvre des registres divers.* »²⁶⁴ Cette catégorie nécessite la prise en compte des sites et de leurs relations avec d'autres cités, territoires plus lointains.

Les villes intermédiaires sont à mettre en relation avec des éléments qui ne contribuent pas à l'intégration territoriale, mais plutôt aux discontinuités territoriales. Le système est centré sur les villes intermédiaires chef-lieu de département avec des fonctions organisatrices. Une **ville médiatrice** existe par ses relations avec son département et la capitale du pays. « *L'image des villes européennes selon l'organisation polycentrique maillée permettant un cadre de vie intéressant, sans insécurité, sans mal-vivre ni isolement par rapport aux aménités, donc l'image de ville harmonieuse a vite été cassée par les travaux.*

²⁶¹ Rapport de l'Observatoire des territoires, 2008.

²⁶² Yves Morvan, « L'Ouest a besoin de métropoles puissantes », Point de vue, Ouest-France, 1^{er} mars 2012.

²⁶³ Francis AUBERT est professeur à AgroSup Dijon.

²⁶⁴ DATAR, Territoires 2040 n°3 « Les villes intermédiaires et leurs espaces de proximités – état des lieux et problématique »

*Ils ont mis en évidence des éléments **de renforcement des complémentarités** existantes : bouclage des circuits de matière qui renforcent les liens entre les villes et le monde rural. »²⁶⁵*

Les villes sont intermédiaires aussi en termes de politiques. « *Les villes intermédiaires et leurs espaces de proximité renvoient à un entre-deux dans l'aménagement du territoire. De fait, les villes intermédiaires, pourtant incontournables dans l'armature urbaine, ne sont pas traitées en tant que telles mais sont positionnées entre, d'une part, des politiques dédiées aux métropoles, en vue d'asseoir la place française dans le concert européen et mondial et, d'autre part, des dispositifs consacrés aux territoires ruraux, dévitalisés, en retard, etc.* »²⁶⁶

3.2.2. Des villes moyennes au cœur des enjeux de développement de demain

Guy Baudelle considère que les villes moyennes ne sont pas les perdantes de la mondialisation car elles montent en gamme en matière d'innovation et développent leur flexibilité²⁶⁷. Elles ont de véritables atouts économiques sans présenter les inconvénients des métropoles en matière de congestion, d'externalités négatives. Il constate aussi que les classes créatives ne privilégient pas que les métropoles mais s'installent également dans les villes moyennes où elles trouvent une qualité de vie.

Fortes de ces atouts à développer, la place des villes moyennes peut être renforcée dans l'armature urbaine pour structurer le développement régional. « *L'aménagement du territoire breton est dépendant de la façon dont on va structurer nos villes moyennes. Nous pensons certes aux villes côtières, mais il ne faut pas oublier les villes intérieures car elles ont des relations importantes avec l'urbanisation périphérique : Carhaix, Loudéac doivent retenir notre attention et leur équipement (en route, fer, très haut débit, etc.) est indispensable au développement de ces territoires et de la Bretagne. Saint-Brieuc, Guingamp et Lorient ont des PEM essentiels pour le développement de la Bretagne, il faut travailler ce lien Nord-Sud via Loudéac.* »²⁶⁸

3.3. Des villes moyennes fragiles ?

Selon certaines analyses, les villes moyennes subiraient les changements de l'économie faute de disposer de fonctions supérieures et de compétitivité.

²⁶⁵ Intervention lors de la journée « Prospective info : Espaces de faible densité et villes intermédiaires » du 30 septembre 2011 à Paris.

²⁶⁶ Idem.

²⁶⁷ Intervention de Guy Baudelle et Josselin Tallec « Quel avenir économique pour les villes moyennes », Conférence organisée par le Conseil de développement du pays de Lorient, le jeudi 4 avril 2012.

²⁶⁸ Audition de Mme Monique Le Clézio, vice-présidente du Conseil général des Côtes d'Armor, devant la commission le 11 décembre 2012.

Elles seraient dépendantes de décisions prises à un autre niveau et rempliraient surtout une fonction d'accueil résidentiel.

Daniel Béhar dénote aussi des fragilités dans l'évolution des villes moyennes :

- elles sont devenues des villes de services ;
- elles attirent aujourd'hui plutôt les seniors ;
- elles sont prises en tenaille entre le développement des métropoles et le repeuplement des nouvelles campagnes, voire concurrencées par les territoires ruraux qui offrent des aménités.

Les villes moyennes font l'objet d'un diagnostic souvent pessimiste:

- La métropolisation exigeant innovation et services de haut niveau aux entreprises les marginalise faute de cadres métropolitains supérieurs (fonctions de commandement).
- Leur système productif traditionnel ou fordiste (hérité des 30 Glorieuses) est très exposé à la mondialisation et aux délocalisations en raison de qualifications et de valeurs ajoutées insuffisantes.
- Leur portefeuille d'entreprises et d'activités est moins diversifié, ce qui rend plus dramatiques les restructurations.
- leur incapacité à se hausser au niveau de métropoles, seules capables de réduire l'incertitude redoutée par les chefs d'entreprise les font donc parfois apparaître comme « condamnées ».²⁶⁹

4. Métropolisation et territoires ruraux

L'interdépendance grandissante des territoires fait que la métropolisation n'est pas sans effet sur les territoires ruraux, et inversement. Si les métropoles ont tendance à s'étendre, la part respective des territoires urbains et ruraux évolue. En 10 ans les premiers ont augmenté de 19%. Aujourd'hui, en France, **les communes rurales représentent 78 % du territoire et 22 % de la population**²⁷⁰.

Le développement rural est en partie endogène et en partie dû au développement des métropoles. Nous verrons dans un premier temps que les complémentarités n'apparaissent pas forcément comme évidentes, elles demeurent à renforcer ici, voire à construire là. Comme le résume le chercheur agronome Mohamed Hilal. « Opposer les villes aux campagnes est donc obsolète: il faut ici aussi réparer les ruptures et construire une nouvelle continuité républicaine. »²⁷¹

Dans un second temps, nous verrons que les territoires ruraux sont à leur façon dynamiques et sources d'innovations, tout comme les métropoles.

²⁶⁹ CHARBONNEAU F., LEWIS P., MANZAGOL C. (dir.), 2003, *Villes moyennes et mondialisation*, Trames, Université de Montréal.

²⁷⁰ BIGNON J, PEIRO G., 2012, Evaluation de la politique d'aménagement en milieu rural, Rapport parlementaire d'information n°4301, 264p.

²⁷¹ HILAL M. SCHAEFFER Y., DETANG-DESSENDRE C., «Espaces ruraux et ruptures territoriales », in *Vers l'égalité des territoires, dynamiques, mesures, politiques*, Rapport Laurent, mars 2013.

4.1. Les limites floues de la ruralité

Tout comme la ville, la ruralité n'a pas de définition unique : ses limites sont de plus en plus floues. En effet, la ruralité a longtemps été définie en creux par rapport à la ville. En raison de l'étalement urbain, des variations de densité, de morphologies du bâti et de la convergence des modes de vie, la frontière entre les deux types de territoires est aujourd'hui plus labile. Ce qui apparaît avec de plus en plus d'acuité est **l'interdépendance entre ces deux types de territoire**. C'est là une des raisons de la difficile définition de ces espaces mouvants. Nous regarderons les différentes définitions des termes « rural » et « campagnes » qui semblent donner à ces dernières une acception plus large que le rural. Nous verrons ensuite que la notion de commune rurale est très relative à son environnement et aux représentations.

4.1.1. Un terme polysémique

Les recherches dans les disciplines géographiques et économiques sont plus nombreuses sur les sujets urbains, notamment en raison des données disponibles et du nombre de chercheurs attirés par les sujets urbains. Les définitions de la ruralité sont souvent relatives à des plafonds de densités.

Monde rural, territoires ruraux, campagnes. Toutes ces notions contribuent à définir le fait rural. Comme le territoire, le « rural » est polysémique. Les différents travaux s'accordent toutefois à reconnaître que le fait agricole est de moins en moins central pour définir ce qui est rural. Il peut en être une caractéristique, mais le caractère agricole d'un territoire ne saurait suffire à le définir comme rural.

En l'absence de définition internationale partagée, le **monde rural est défini essentiellement comme un espace de faible densité démographique**, en creux par rapport aux zones urbaines. Ainsi les définitions de l'OCDE et d'Eurostat reposent toutes deux en grande partie sur la notion de densité (cf infra, typologie Eurostat).

Pour l'OCDE, l'espace rural correspond aux zones dont la densité est **inférieure à 150 habitants par km²**. Plus précisément, la classification mise en place par l'OCDE considère qu'une communauté de base, correspondant à une « UAL²⁷² » (en France, il s'agit du canton), est rurale si sa densité est inférieure à 150 habitants par km². L'OCDE utilise un second critère pour qualifier les régions (en France, sur la base du découpage dit « NUTS 32 », il s'agit du département) : elles sont considérées comme « essentiellement rurales » si **plus de 50 % de leur population vit dans des communautés rurales**.

²⁷² UAL : unité administrative locale. Nouveau périmètre créé pour la typologie urbain-rural.

Pour appréhender le rural dans sa globalité, l'Insee avait préconisé, dans le cadre de l'élaboration de la typologie rurale pour la Datar en 2003, un large périmètre de cet espace, sous le nom de « référentiel rural élargi ». Cet espace rural élargi s'étend des espaces périurbains, y compris autour des grandes villes, aux communes les plus rurales en passant par les petites et moyennes villes. Il exclut en revanche les plus grandes villes (unités urbaines de plus de 30 000 habitants). Ce sont ces espaces qui peuvent être qualifiés de **campagne**. Les habitants de ces espaces partagent un même sentiment de vivre à la campagne, dans des paysages peu denses et qui restent marqués par les espaces naturels et agricoles. Avec le nouveau zonage en aires urbaines de l'INSEE de 2010, on trouve **5 % de la population dans 7 400 communes rurales ou petites villes** (communes isolées de cette nouvelle typologie) donc considérées comme en dehors de l'influence des villes. En termes d'évolution, D'après l'INSEE, entre 1999 et 2010, 1 368 communes sont passées de l'espace rural à l'espace urbain, le plus souvent par intégration à une agglomération. Par ailleurs, 231 communes considérées comme rurales en 1999 ont vu, entre 1999 et 2007, leur population atteindre le seuil de 2000 habitants agglomérés. Elles sont donc devenues urbaines (entre 1990 et 1999, seules 150 communes avaient réalisé le même mouvement).

Pour la DATAR, les « **espaces de la faible densité** » qui ont fait l'objet d'un travail dans le cadre de la démarche prospective « Territoires 2040 » désignent les campagnes. Ces espaces sont définis comme regroupant les communes dont la densité est **inférieure à 30 habitants par km²**. 42 % des communes, représentant 48 % du territoire métropolitain, présentent cette caractéristique. 5,3 millions d'habitants permanents y vivent.

Par ailleurs, dans sa « nouvelle typologie des campagnes françaises » de 2010 (cf. détails infra), les communes rurales sont toutes celles « qui n'appartiennent pas à une unité urbaine regroupant plus de 10 000 emplois ». Dans cette acception, les campagnes regroupent 93 % des communes, **représentent 93% du territoire et comprennent 26,7 millions d'habitants, soit 43 % de la population** de la France métropolitaine.

4.1.2. Des territoires ruraux aux campagnes

Le chercheur à l'INRA Philippe Perrier-Cornet et Bertrand Hervieu, président de l'INRA, ont proposé une vision des « **campagnes multifonctionnelles** » ordonnée autour de trois figures principales : la « **campagne ressource** » de l'agriculture et des activités économiques (fonction de production), la « **campagne cadre de vie** » de la résidence et des loisirs (fonction résidentielle et récréative), la « **campagne nature** », espace de protection et de conservation des ressources et équilibres naturels (fonction de préservation pour les générations futures). Cette approche ciblée sur la diversité des usages et des conceptions permet d'identifier les tensions et les synergies entre les figures de la campagne, mais aussi les dynamiques et des recompositions de ces territoires.

Ces trois figures peuvent être en synergie, mais aussi en concurrence. Dans ce cas, des conflits d'usage naissent, notamment autour des zonages.

Les auteurs ont identifié quatre grands types de zones soumises à des tensions conflictuelles :

- « les zones en voie d'extension urbaine, qui enregistrent l'effacement progressif de la distinction entre le rural et l'urbain. Elles sont situées en périphérie des villes, grandes, moyennes et petites, mais aussi sur les littoraux ;
- les zones agricoles à rural dispersé, qui couvrent la plus grande surface du territoire et dans lesquelles l'activité de production agricole et l'exploitation forestière restent prédominantes ;
- les zones en voie de patrimonialisation : zones de montagne (sommets), paysages ou espaces remarquables et certaines parties du littoral (côtes, îles, fonds marins), qui font l'objet d'une protection ;
- les zones réceptacles, qui abritent des activités de stockage des déchets, d'épandages, ainsi que des infrastructures de transport et de production d'énergie. Elles coïncident souvent avec des espaces de forte exclusion sociale. »²⁷³

4.1.3. Le caractère rural d'une commune est relatif...

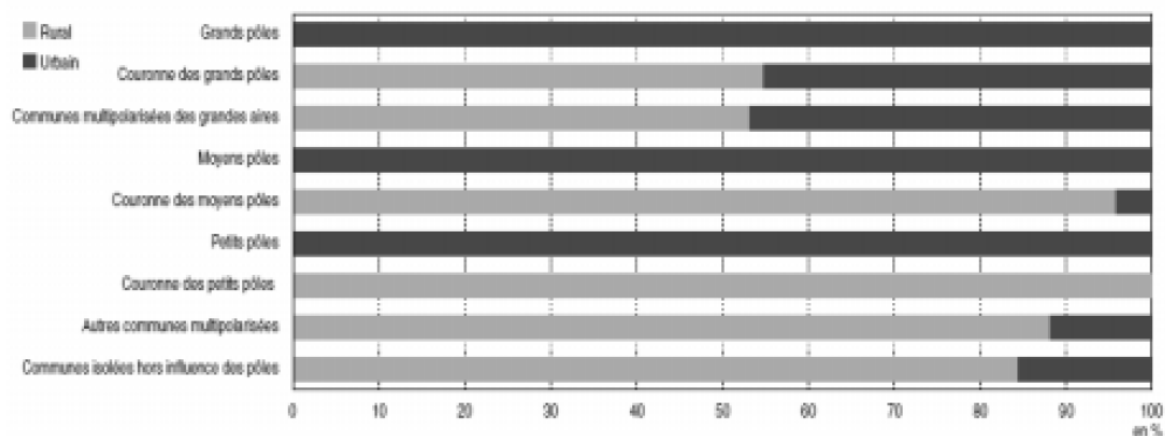
Comme nous l'avons montré précédemment (chapitre 2), le taux de croissance démographique le plus élevé se présente dans les communes qui comptent 2000 à 5000 habitants. Comme elles sont souvent situées dans les 2^{ème} et 3^{ème} couronnes des grandes villes ou des villes moyennes, l'affirmation de leur caractère rural pose question. A l'inverse, certaines communes appartenant aux agglomérations peuvent présenter des caractéristiques très rurales.

Le démographe Gérard-François Dumont le montre à l'appui d'exemples poitevins²⁷⁴. En Bretagne, les exemples sont nombreux. Il y a de l'agriculture et des faibles densités dans l'aire urbaine rennaise et de la qualification et de l'internationalisation, et même des cadres des fonctions métropolitaines dans des petits territoires. On pourrait citer de nombreuses communes d'agglomérations que des analyses paysagères dénommeraient « rurales » : Coëtmioux, Hillion (l'INSEE considère que l'agglomération briochine est composée de 13 communes rurales sur les 17 de l'EPCI).

²⁷³ PERRIER-CORNET P., HERVIEU B., 2008, *Les nouvelles ruralités en France à l'horizon 2030*, INRA, 84 p.

²⁷⁴ DUMONT Gérard-François, «La démographie de la France, une réalité plurielle », in *Populations et Avenir* n°712, mars-avril 2013.

Figure 35. La part de population urbaine et rurale dans les différentes zones du nouveau zonage en aires urbaines



Source : INSEE, 2011

Comme le montre le graphe ci-dessus, seuls les pôles (grands, moyens et petits) sont uniquement urbains et les couronnes des petits pôles sont uniquement rurales. Tous les autres espaces ont un caractère dual. Même les communes isolées hors de l'influence des pôles peuvent être urbaines.

4.2. La ruralité dynamique, ressource et source d'innovations

Les atouts du monde rural sont différents de ceux des villes et des métropoles, mais ils sont nombreux, ce qui explique qu'il demeure attractif. On parle volontiers d'aménités rurales pour désigner ces atouts. Les innovations y sont aussi nombreuses.

4.2.1. La dynamique démographique caractérise le monde rural, les campagnes

Une croissance démographique globale

Au niveau national, on assiste depuis les années 1990 à une inversion des phénomènes migratoires. Avec une augmentation de 100 000 habitants chaque année, (+ 0,3 % par an), la campagne attire toujours plus.

Les campagnes bretonnes se caractérisent, par rapport à d'autres zones rurales, par une relativement forte densité de population (84 habitants par km²) et d'emploi (28 emplois par km²). En 40 ans, les campagnes bretonnes ont gagné plus d'un quart de population, une augmentation comparable à celle de l'ensemble de la population de la région. La croissance récente se démarque de celles des périodes précédentes : elle concerne cette fois tous les territoires ruraux, et pas seulement les espaces périurbains.

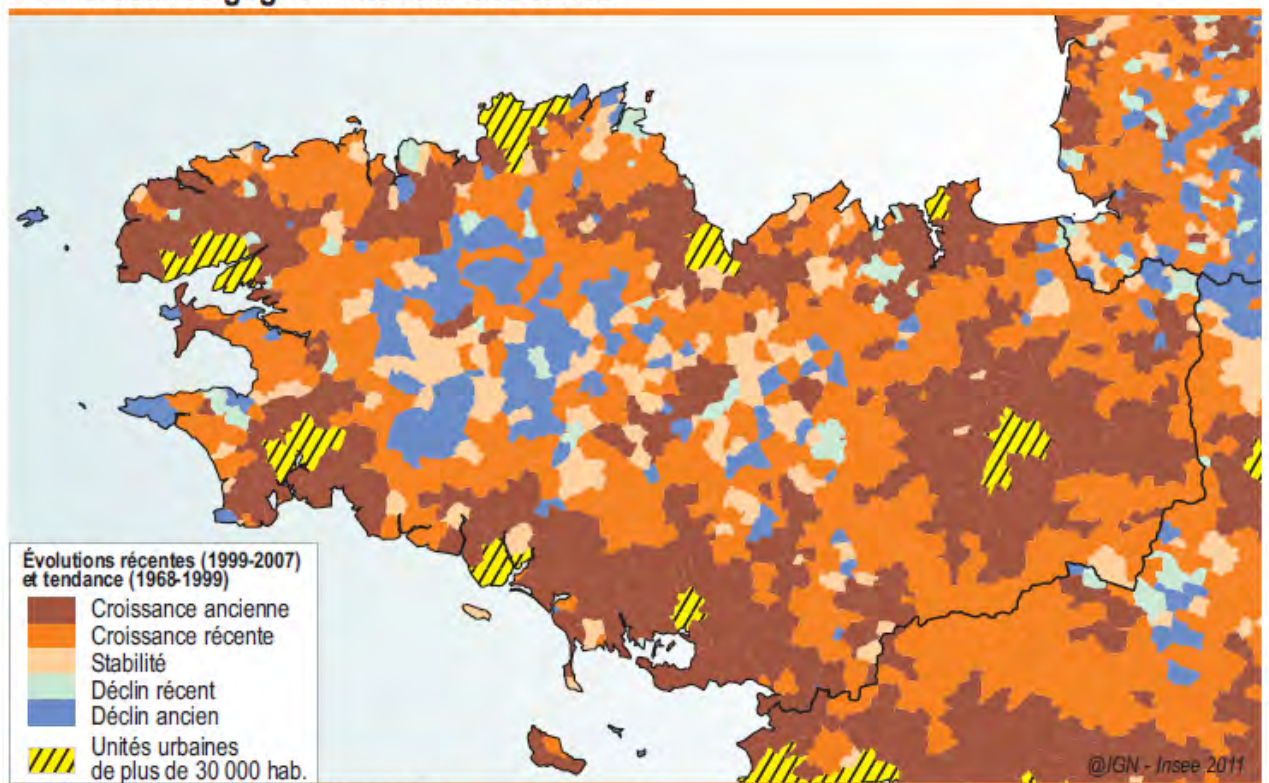
Les zones de croissance démographique ancienne définissent un périmètre assez large autour des grandes villes bretonnes et s'étalent en bordure littorale, en particulier sur le Morbihan.

Entre 1999 et 2007, la croissance déborde de ces espaces pour gagner des zones précédemment en déclin. Même les terres les plus rurales du cœur de la région sont concernées. Peu de communes continuent à perdre de la population : une sur six entre 1999 et 2007, une sur quatre pour les communes les plus rurales.²⁷⁵

Il existe également des mouvements importants de redistribution au sein de ces espaces ruraux : près de 153 000 personnes de 5 ans et plus ont changé de territoire au sein du rural breton entre 2002 et 2007²⁷⁶.

Carte 103. Une croissance démographique qui gagne les campagnes bretonnes

La croissance gagne l'intérieur des terres



Source : Insee, recensements de la population

Lecture : les zones colorées en orange gagnent de la population sur la période 1999-2007, alors qu'elles en perdaient entre 1968 et 1999. Celles colorées en bleu foncé perdent de la population sur les deux périodes.

Source : INSEE, 2011

Une dynamique variable selon les âges de la population

Les migrations dans les campagnes varient en fonction des classes d'âge :

- Les migrations n'ont pas d'impact sur la part globale des moins de 40 ans dans l'espace rural.

²⁷⁵ INSEE, « Le renouveau des campagnes bretonnes », Octant Analyse n° 13, janvier 2011.

²⁷⁶ Idem.

- Les jeunes âgés de 18 à 25 ans quittent massivement l'espace rural, pour continuer leurs études principalement.
- Les arrivées importantes de jeunes adultes entre 25 et 39 ans et de leurs enfants compensent ces départs.
- Les arrivées de jeunes retraités, surtout ceux arrivant d'autres régions françaises, augmentent la part des 55-64 ans dans la population rurale.
- Pour les 65 ans et plus, les migrations jouent dans le sens contraire, au détriment de ces territoires.

Ce phénomène n'est pas propre à la Bretagne, mais il est particulièrement marqué dans cette région. Ces amples mouvements migratoires se font essentiellement avec les grandes agglomérations bretonnes.

En faisant diminuer la part des 65 ans et plus, les migrations contribuent à rajeunir la population rurale dans son ensemble. Savoir si les jeunes retraités s'installent durablement ou pas dans la campagne bretonne est essentiel pour anticiper le vieillissement futur de cet espace.

Une dynamique variable selon la catégorie socio-professionnelle de la population

Les catégories sociales supérieures gagnent peu à peu le rural sous l'effet des migrations. Ce mouvement touche dans les mêmes proportions les cadres et les professions intermédiaires. Dans le même temps, les échanges migratoires atténuent le caractère ouvrier des campagnes. La hausse des professions intermédiaires résulte principalement des flux migratoires avec les grandes agglomérations bretonnes, alors que pour celle des cadres, les migrations avec les autres régions françaises sont tout aussi déterminantes.

4.2.2. Les ressources et aménités rurales attractives

Une autre notion permet de comprendre ce que sont les territoires ruraux : la ressource patrimoniale. « *Ainsi, en prenant part aux dynamiques territoriales, le patrimoine acquiert un statut et une force renouvelés. Il permet en retour aux territoires d'asseoir leur légitimité.* »²⁷⁷ Le géographe Bernard Pecqueur avait développé de nombreux travaux portant sur la ressource territoriale. Il considère notamment que « *les ressources ne sont pas également réparties dans l'espace, mais [que] tous les espaces ont "potentiellement" des ressources... à condition de les faire émerger et les valoriser au mieux* »²⁷⁸. Il en distingue deux catégories : les ressources génériques, transférables car non liées dans leur construction ou leur exploitation à des contraintes de lieu, et des ressources spécifiques, qui impliquent un coût plus ou moins élevé de transfert (Colletis, Pecqueur, 1993).

²⁷⁷ Pierre-Antoine Landel et Nicolas Senil., 2009, « Patrimoine et territoire, les nouvelles ressources du développement », in *Développement durable et territoire*, dossier « Identités, patrimoines collectifs et développement soutenable », novembre 2009.

²⁷⁸ Gumuchian H., Pecqueur B. (dir.), *La ressource territoriale*, Paris, L'Harmattan.

L'OCDE a défini à la fin des années 1990²⁷⁹, les aménités (traduction du terme anglais *amenities*) rurales. Elles correspondent aux éléments culturels et naturels qui font partie du patrimoine et sont susceptibles d'attirer les populations. Citons par exemple les sites naturels, certains paysages soigneusement aménagés, des monuments historiques, des traditions culturelles vivantes. Ce sont autant d'éléments qui sont recherchés par les habitants potentiels ou résidents, permanents ainsi que temporaires. Leur mise en valeur peut être coûteuse, mais elles constituent également parfois des sources de revenus pour les territoires ruraux. Pour l'OCDE, les aménités sont à distinguer de la campagne: « *Les aménités se distinguent des caractéristiques plus ordinaires de la campagne car elles sont reconnues comme précieuses ou, en termes économiques, exploitables. Il s'agirait alors de lieux et de traditions dont certains individus, ou la société dans son ensemble, peuvent tirer une utilité. La valeur ou l'utilité constitue un facteur capital, qui permet de considérer l'aménité rurale comme une ressource importante pour le développement économique.* »²⁸⁰

Le potentiel énergétique des territoires ruraux est une aménité exploitable. Gérard Peltre donne l'exemple d'un territoire où il existe des sociétés publiques locales (SPL) d'exploitation d'énergie locale (souvent pour l'énergie éolienne) dont les collectivités sont actionnaires, cela génère de nouvelles ressources importantes pour les collectivités qui peuvent ensuite améliorer le service public de ce territoire. Le **patrimoine architectural** est un gisement d'emplois pour les territoires ruraux. Concernant les **ressources naturelles**, inscrire un territoire au patrimoine national ou créer une station biologique peuvent être des façons de valoriser les atouts locaux en incluant des acteurs universitaires, des collectivités, des filières de production, de dépollution des eaux, etc.

Les ressources des campagnes ne sont pas uniquement des attributs spécifiquement ruraux. Ainsi, la question du manque de logements est souvent appréhendée de manière exclusivement urbaine, alors que de nombreuses solutions existent dans le monde rural avec parfois un fort potentiel de ressources.

4.2.3. L'innovation dans les campagnes

Gérard Peltre, président du mouvement européen pour la ruralité, et de Ruralité, Environnement et Développement (RED), par ailleurs élu d'une commune rurale de la Meuse, défend, avec de nombreux exemples d'initiatives à l'appui, que le rural est plein de territoires du futur, de l'avenir, créateurs d'emplois. « *Les territoires ruraux sont des pôles de développement, ce sont des partenaires pour le développement qui apportent des solutions.*

²⁷⁹ OCDE., 1999, Cultiver les aménités rurales - Une perspective de développement économique.

²⁸⁰ BIGNON J, PEIRO G, 2012, Evaluation de la politique d'aménagement en milieu rural, Rapport parlementaire d'information n° 4301, p 30.

Les acteurs ruraux ouvrent souvent le chemin aux autres. La dynamique doit s'organiser autour du développement territorial intégré. »²⁸¹ Il cite plusieurs exemples d'innovations rurales :

- La création d'un pôle d'excellence de performance énergétique a fait converger les compétences des entreprises existantes dans le territoire complétées par d'autres, venues de l'extérieur pour valoriser le patrimoine bâti en le rénovant avec des critères thermiques.

- Une station de recherche, de formation et d'innovation peut constituer un lieu de convergence d'entreprises attirées par l'énergie créatrice. Par la création d'un pôle d'excellence en entreprise, on peut croiser projet de territoire et stratégie de développement touristique

- Un centre d'apprentissage pour rassembler des populations habituellement cloisonnées comme les jeunes et personnes en besoin d'insertion.

- La formation-développement a accompagné des projets de développement intégrés prévisibles et le développement d'innovation dans les ressources humaines avec la création d'une SCOP ressources humaines.

En Bretagne, le réseau rural régional (3RB) met à jour une « banque de projets ruraux » qui comprend plusieurs centaines de projets. Ils relèvent aussi d'innovation sociale ou organisationnelle dont une cartographie est en cours²⁸². Citons une initiative de ramassage des déchets à cheval (Questembert, 56), un projet éolien participatif (Martigné-Ferchaud, 35), un centre intergénérationnel à Silfiac (22). Parmi les projets, les projets d'aménagement durable en lien avec le réseau Bretagne rurale et urbaine pour un développement durable (BRUDED)²⁸³ sont souvent des innovations en matière de nouvelles technologies, de nouvelles formes urbaines, d'éco-matériaux, etc.

4.3. Les fragilités des territoires ruraux

La relation entre les communes rurales et les pôles d'emplois et d'activités que représentent les villes moyennes est essentielle pour le dynamisme des campagnes. Mohamed Hilal ne dit pas autre chose quand il écrit : « *Les ruptures territoriales spécifiques dont souffrent les espaces ruraux, divers et pluriels, se confondent quant à elles avec la possibilité d'accès de leurs habitants aux mailles de l'armature urbaine, c'est à dire aux villes et aux bourgs offrant les avantages (emplois, commerces, services...) essentiels à la vie moderne.* »²⁸⁴

²⁸¹ Gérard Peltre, intervention lors de la journée Théma « Métropolisation et territoireS » organisée par le CESER le 5 février 2013.

²⁸² En coopération avec Bretagne Développement Innovation, notamment dans le cadre de la Stratégie régionale de développement économique et de l'innovation (SRDEI), la Chambre régionale de l'économie sociale et solidaire, les pôles de développement de l'ESS, travaillent sur un projet de cartographie des initiatives innovantes dans les territoires, ruraux comme urbains.

²⁸³ BRUDED : *Breizh ar maeziou ha maezkêrel evit an diorren padus.*

²⁸⁴ HILAL M. et alii, Typologie des campagnes françaises et des espaces à enjeux spécifiques (littoral, montagne et DOM), Travaux en ligne n°12, 80p.

Ainsi, les territoires ruraux ne sont pas fragiles *a priori*, mais le deviennent lorsqu'ils ne sont pas assez accessibles ou pourvus en services, en emplois, c'est-à-dire lorsqu'ils ne peuvent répondre aux besoins des personnes qui les habitent, y travaillent ou les visitent...

C'est lorsque plusieurs difficultés s'accumulent sur un même territoire (manque de services de proximité, mauvaise accessibilité aux services de santé, fermetures d'écoles, d'administrations, etc.) que les campagnes deviennent fragiles. Outre ces activités qui peuvent disparaître et générer une certaine « désertification », les représentations peuvent aussi influencer sur les dynamiques et l'attractivité des territoires ruraux. Comme le reconnaît avec regret Gérard Peltre : « *Les ruraux qui ne croient plus dans leur futur poussent leurs enfants à faire des études pour aller ailleurs.* »²⁸⁵

²⁸⁵ Gérard Peltre, intervention lors de la journée Théma « Métropolisation et territoireS » organisée par le CESER le 5 février 2013.

Dans les études comparatives sur les métropoles européennes, les agglomérations de Bretagne sont peu présentes. Ces études identifient rarement Rennes comme une métropole et elle est parfois dans la même catégorie que Brest et Nantes. A l'échelle nationale, dans la nouvelle typologie des aires urbaines de 2010, Rennes et Nantes apparaissent dans une catégorie « aires métropolitaines », alors que Brest et Lorient sont dans la catégorie « grandes aires urbaines ». Mais ces comparaisons n'importent qu'en observant les phénomènes de façon relative, à une échelle donnée.

Peut-on et doit-on conclure sur l'effet de la métropolisation sur les territoires de Bretagne ? Nous avons analysé les travaux qui la montrent en partie et tentent de la mesurer. Nous pouvons conclure qu'elle est à l'œuvre en Bretagne, mais ne pouvons en donner une évaluation précise (le processus lui-même ne faisant l'objet que de peu de recherches de « quantification », au moyen de degré de métropolisation par exemple). La réponse dépend de l'échelle observée, des indicateurs pris en compte.

Pour résumer, il ressort de la répartition des populations et des activités en Bretagne que tout n'est pas concentré dans la seule capitale régionale. Le chapelet de villes moyennes joue un rôle démographique et économique majeur. En termes de population, l'importance de Rennes est évidente dans la hiérarchie des agglomérations de Bretagne, puisque la seconde agglomération de la région compte moitié moins d'habitants. Cependant, elle ne peut être considérée comme très polarisante car ne rassemble au maximum un tiers de la population régionale (de 33% si on considère l'aire urbaine à 6,5% si l'on prend en compte la commune). Elle concentre néanmoins les emplois métropolitains, mais ceux-ci sont également présents dans toutes les agglomérations. La polarisation ne doit pas être regardée uniquement à l'aune de la capitale régionale ; les principales agglomérations de la région polarisent aussi une partie des population et des activités, mais dans des proportions variables. Par exemple, 32% de la population réside dans les 5 plus grandes agglomérations de la région (plus de 100 000 habitants).

Si la métropolisation est multiscalaire et multiforme, composée de plusieurs processus, elle n'est pas la prise de pouvoir des métropoles sur d'autres types de territoires. Dans sa dimension d'agglomération (de population d'abord, et en termes d'activités, de façon plus nuancée), la métropolisation est à l'œuvre. Si on regarde les communes, ce sont bien celles des couronnes éloignées qui progressent le plus vite. Certaines de ces communes répondent par ailleurs à la définition de communes rurales. *A contrario*, on trouve dans les campagnes, des communes aux caractéristiques urbaines... La complexité des processus et de leur empreinte territoriale peuvent ainsi piéger nos visions, tant les territoires sont imbriqués, ou, comme nous l'avons montré dans le premier chapitre, en interdépendance.

Conclusion de la première partie

Pour conclure sur cette première partie présentant les dynamiques territoriales, nous avons souhaité montrer la cohabitation de différentes visions et lectures des dynamiques territoriales dont témoignent plusieurs typologies de territoire. La première raison est qu'elles recherchent à augmenter la connaissance des territoires, et la seconde tient dans l'inspiration qu'elles provoquent auprès des politiques publiques (nationales comme locales) dont il sera question dans la partie suivante de ce rapport.

Ces démarches reposent sur des méthodologies variées, mais qui ont en commun de croiser de multiples indicateurs pour donner l'image la plus fidèle de la réalité. Les choix des indicateurs et de leurs combinaisons ainsi que des échelles témoignent intrinsèquement des visions des auteurs. Certes, il faut composer avec les données existantes, mais la sélection des données parmi le spectre des indicateurs existants n'est pas neutre. De plus les typologies de territoires présentées ici émanent le plus souvent des producteurs de ces mêmes données, lesquelles feront ensuite référence dans la majeure partie des études et observations menées dans les territoires. Notre interrogation porte sur ce que ces typologies nous disent des dynamiques territoriales à l'œuvre, sur l'adéquation entre ce dont elles rendent compte et ce qui est analysé à une échelle plus fine (Titre 1). Pour dépasser les réalités d'aujourd'hui et s'ouvrir l'esprit sur l'avenir, nous terminons par des images (souhaitées) de l'organisation des territoires pour demain (Titre 2).

1. Des représentations ambitieuses de la réalité

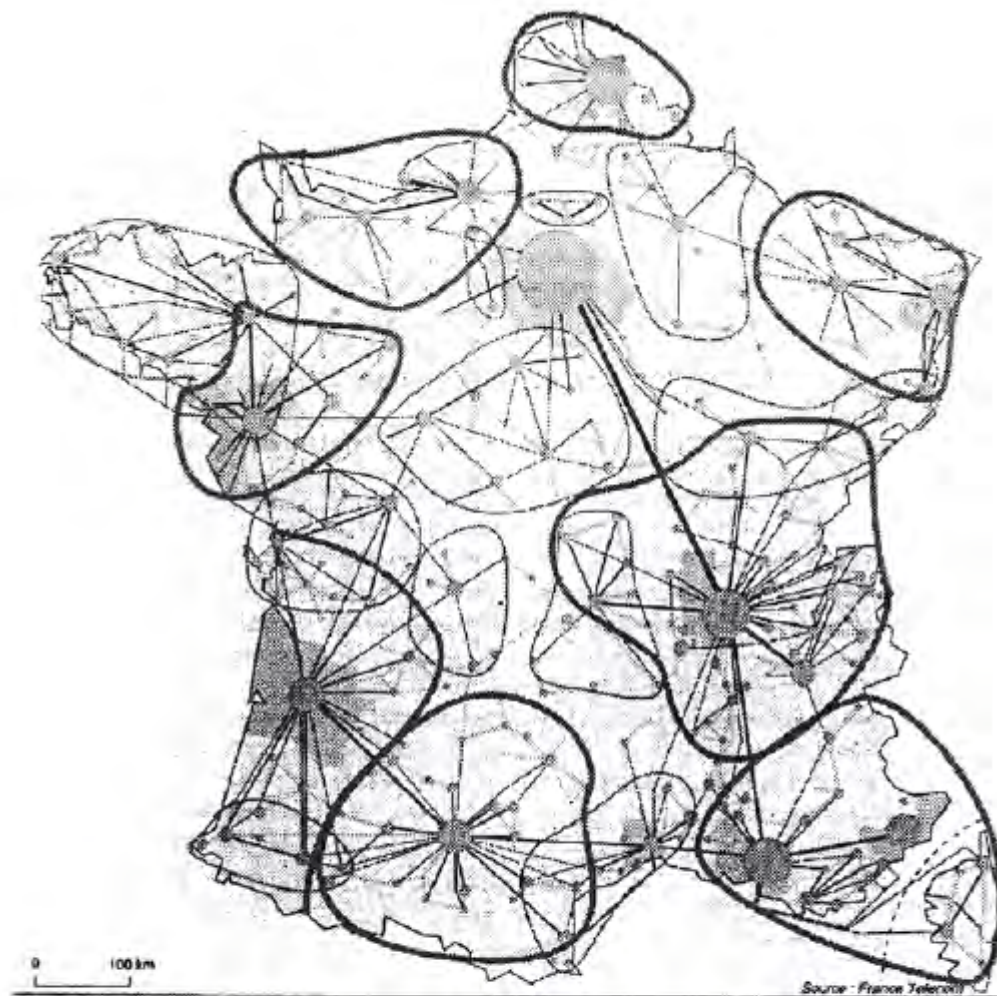
L'objet de cette partie est de comparer plusieurs typologies afin d'en faire émerger les points communs et les différences lesquels nous renseignent sur les visions des dynamiques territoriales à l'œuvre. Alors que les typologies étaient historiquement basées sur des définitions urbaines, la tendance est à la prise en compte de l'interdépendance des territoires. L'objectif est vertueux, mais il n'en demeure pas moins que les différentes typologies n'aident pas à la clarification des dynamiques territoriales. Certaines ne rendent pas compte d'une partie des dynamiques constatées dans les territoires, d'autres gommant les nuances observées à des échelles plus fines.

1.1. Des représentations déjà anciennes intégraient la métropolisation

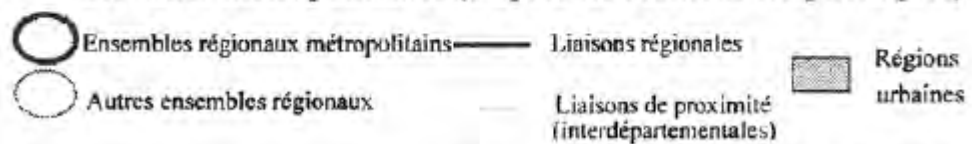
Une carte déjà ancienne fait état de zones métropolitaines à travers cette fois une réalité mesurable et innovante à l'époque : les relations téléphoniques. Le géographe Félix Damette qui a réalisé cette carte en 1997, qualifie de zones métropolitaines les différents réseaux qu'il observe. Rennes appartient à l'ensemble régional métropolitain ligérien et la Bretagne n'est pas identifiée comme l'un de ces ensembles métropolitains, mais comme un « autre ensemble régional ».

D'après ces calculs, Paris totalisait 45% des flux/km du téléphone, et l'on considérait qu'une liaison de province était significative lorsqu'elle était supérieure au quart de la liaison parisienne. Cela faisait apparaître 7 autres métropoles régionales ayant un rôle structurant (ayant un indice de flux/km par rapport à leur population supérieur à 100) : Lyon, Lille, Marseille-Nice-Côte-d'Azur, Toulouse, Bordeaux, Nantes et Strasbourg. Ces villes polarisaient environ le tiers des flux/km.

Carte 104. Les relations téléphoniques entre villes et les zones métropolitaines identifiées en 1997



Les zones métropolitaines (d'après les relations téléphoniques)



*L'épaisseur des traits est proportionnelle aux flux théoriques
La taille des cercles correspond au niveau de hiérarchie relationnelle des villes (flux/km)*

Source : DRE PACA et DGUHC-PUCA, 2008

1.2. Des typologies actuelles qui témoignent de l'influence urbaine

Des typologies « urbain-rural » des régions européennes ont été produites par différentes organisations (OCDE, ESPON, INSEE) de manière à faciliter le suivi du développement des territoires et fournir des indicateurs agrégés des tendances dans chaque type de région. Mais ces typologies « urbain-rural » sont très sensibles aux divisions territoriales et sujettes à de grandes variations selon l'échelle à laquelle elles sont définies (NUTS2²⁸⁶, NUTS3²⁸⁷, etc), ces questions ont fait l'objet d'un projet européen: le MAUP²⁸⁸ (Problème des Unités Spatiales Modifiables).

1.2.1. La typologie urbaine-rurale révisée d'EUROSTAT

La dernière typologie en date, nommée « rural-urbain révisée » a pour objectif de fournir une base cohérente pour la description des différentes « régions » (NUTS 2 et 3 en réalité, donc régions et départements en ce qui concerne la France) européennes dans tous les rapports, communications et publications de la Commission. Elle établit une typologie entre « régions » essentiellement rurales (population rurale pour plus de 50% de la population totale), intermédiaires (population rurale entre 15 et 50%) et essentiellement urbaines (population rurale inférieure à 15% de la population totale)²⁸⁹.

Elle avait besoin d'être révisée car la méthodologie de l'OCDE sur laquelle elle était basée introduisait des distorsions. La révision a donc concerné la méthodologie, mais sans revenir sur les trois types de régions. Pour le grand Ouest de la France, cela n'occasionne aucun changement.

Au final, en Bretagne, il n'y a aucun département essentiellement urbain, mais deux « régions intermédiaires » : le Finistère et l'Ille-et-Vilaine qui comprennent les deux villes les plus peuplées de Bretagne et deux « régions » essentiellement rurales : les Côtes d'Armor et le Morbihan.

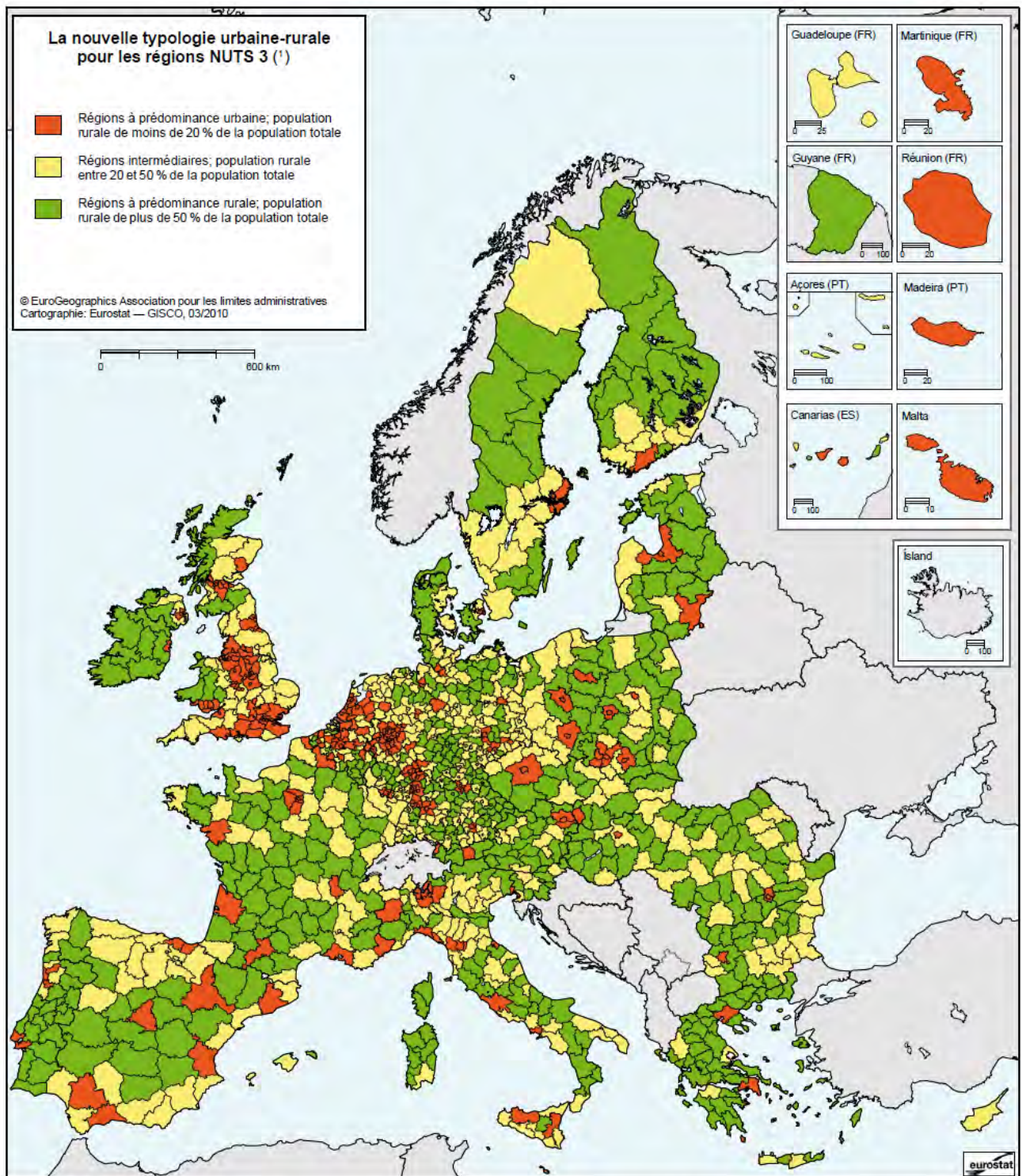
²⁸⁶ Nomenclature d'unité statistique de niveau 2 : les régions de France par exemple.

²⁸⁷ Nomenclature d'unité statistique de niveau 3 : les départements de France par exemple.

²⁸⁸ Projet ORATE 3.4.3. MAUP – *Modifiable Areas Unit Problem* (2004-2006).

²⁸⁹ EUROSTAT., 2010, Typologie urbaine-rurale révisée, Annuaire régional d'Eurostat 2010. Eurostat regional yearbook 2010, European Commission, Luxembourg, Publications Office of the EU.

Carte 105. Les trois nouveaux types de « régions » européennes



⁽¹⁾ Cette typologie se base sur la définition urbaine et rurale d'une maille de 1 km². Les mailles urbaines remplissent deux conditions: 1) une densité de population d'au moins 300 habitants par km² et 2) un minimum de 5 000 habitants dans une maille contiguë au-delà du seuil de densité. Les autres sont considérées comme rurales. Les seuils pour la typologie: 50 et 20 % de la population régionale en mailles rurales.
Pour Madeira, les Açores et les départements d'outre-mer, la maille de population n'est pas disponible. Cette typologie utilise donc la classification OCDE pour ces régions.

Source: Eurostat, JRC, EFGS, REGIO-GIS.

Source : Eurostat, 2010

1.2.2. La typologie des espaces urbains et ruraux de l'INSEE

L'INSEE a cherché à réaliser une typologie tenant compte des déplacements domicile-travail et de l'accès aux services. Cette typologie permet de rendre compte de l'influence des aires urbaines les unes par rapport aux autres. Il en résulte 7 profils de territoires dont 4 urbains (les aires urbaines) et 3 ruraux (le reste de l'espace).

Pour les profils urbains :

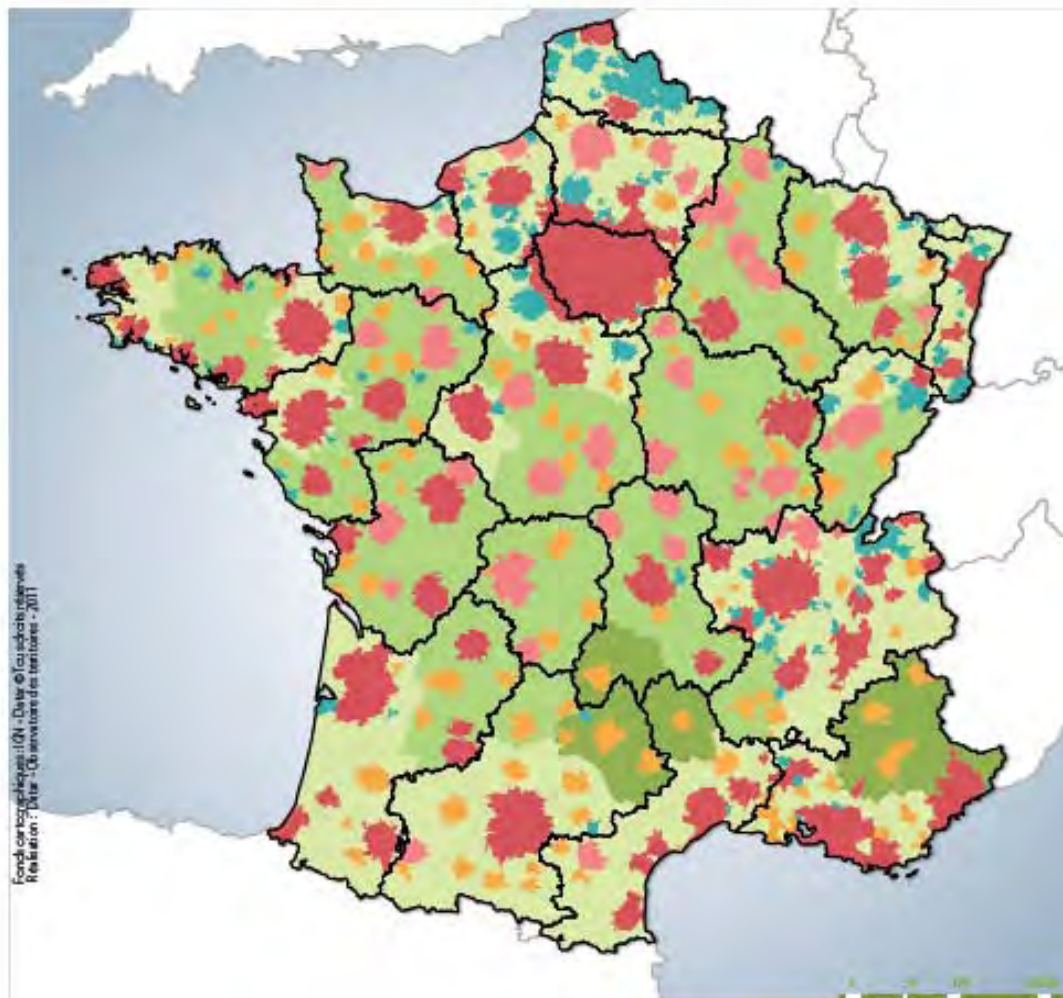
- profil caractérisé par un « étalement démographique et un polycentrisme de l'emploi » : 69% des aires urbaines de France dont en Bretagne, les principales agglomérations de Brest, Saint-Brieuc, Dinard, Rennes, Redon, Vannes, Lorient et Quimper.
- profil caractérisé par un « étalement démographique contrasté et un monocentrisme de l'emploi » : seule l'aire de Saint-Malo en Bretagne.
- profil caractérisé par un « resserrement de la population dans les villes-centre » : Landivisiau, Saint-Pol-de-Léon, Morlaix, Lannion, Paimpol, Dinan, Fougères, Ploërmel, Pontivy, Loudéac, Quimperlé et Douarnenez.

Pour les profils ruraux :

- profil rural sous influence urbaine : le tiers ouest et le tiers est de la Bretagne encerclant le profil rural.
- profil rural : une bande centrale limitée par deux axes Nord-Sud Lannion – Lorient à l'Ouest et Saint-Malo-La Roche-Bernard à l'Est.
- profil rural isolé : pas en Bretagne, ne concerne que le Sud de l'Auvergne et les Alpes.

Cette carte apporte des éléments de comparaison interrégionale intéressants. On constate que très peu d'aires urbaines de Bretagne sont sous l'influence d'une autre : seulement Guingamp et Lamballe « sous l'influence de Saint-Brieuc » et Vitré « sous l'influence » de Rennes. En revanche, dans d'autres régions, l'influence est très marquée entre la capitale régionale (tâche rouge importante) et des agglomérations sous influence (en bleu) particulièrement notable -en plus de la région parisienne qui dépasse largement l'Île-de-France en Rhône Alpes et Nord-Pas-de-Calais. Dans d'autre, la hiérarchie se traduit par un pôle unique et « un collier » de villes équidistantes du pôle, qui ne sont pas sous l'influence de ce pôle, mais identifiées comme « en repli démographique » (en jaune) : Midi-Pyrénées est la plus représentative, puis PACA et Languedoc-Roussillon, et dans une moindre mesure les régions Centre, Bourgogne et Champagne-Ardenne.

Figure 36. Des configurations opposées parmi les villes de Bretagne en termes d'influence



Espaces urbains et ruraux *

- Etalement démographique et polycentrisme de l'emploi
- Etalement démographique contrasté et monocentrisme de l'emploi
- Resserrement de la population dans les villes-centre
- Aires urbaines sous influence d'autres aires urbaines
- Rural sous influence urbaine
- Rural
- Rural isolé

* au sens de la typologie du zonage en aires urbaines et aires d'emploi de l'espace rural de 1999

Source : Observatoire des territoires, 2011

1.2.3. La nouvelle typologie des campagnes françaises de la DATAR

La DATAR a récemment réactualisé la typologie des campagnes françaises de 2003, considérée comme obsolète, tant les dynamiques des campagnes ont été importantes.

La typologie réalisée en 2003²⁹⁰ à la demande de la DATAR et du Commissariat général du Plan avait été une base de réflexion importante pour les politiques publiques²⁹¹. La typologie distinguait alors 7 types de campagnes :

- les « campagnes des villes », au sein desquelles étaient distingués le périurbain de proximité et le rural en voie de périurbanisation ;
- les « campagnes fragiles », comprenant le rural agricole, vieilli et peu dense, d'une part, le rural ouvrier, d'autre part ;
- les « nouvelles campagnes », réparties entre le rural à économie touristique, le rural à attractivité touristique résidentielle et le rural en transition.

Pour réactualiser cette typologie, ce sont les relations entre les villes et les campagnes qui sont privilégiées pour mieux rendre compte de l'évolution vers une interdépendance croissante des territoires en général, mais aussi des « évolutions des attentes des populations, les nouvelles exigences en matière de développement durable, la périurbanisation croissante, l'existence d'une économie campagnarde de plus en plus portée par le moteur résidentiel et le tourisme. »²⁹²

Cette représentation combinant des données démographiques (densité, âges de la population), d'accès à l'emploi et aux services d'usage courant (notion d'éloignement) à l'échelle communale montre une Bretagne fort hétérogène. L'organisation est alors clairement centre-périphérique, presque auréolaire avec trois grands types de territoires :

- un centre de très faible densité avec une population âgée, de faibles revenus et un éloignement fort ou très fort des services d'usage courant ;
- une première auréole de faible densité, en croissance résidentielle modérée avec une population jeune, où les habitants sont éloignés des emplois, mais disposent d'une bonne accessibilité aux services courants ;
- un pourtour (seconde auréole) qui comprend l'aire urbaine élargie de Rennes et les communes périurbaines des villes du littoral en forte croissance résidentielle mais avec un éloignement des emplois et des services, surtout sur le littoral méridional.

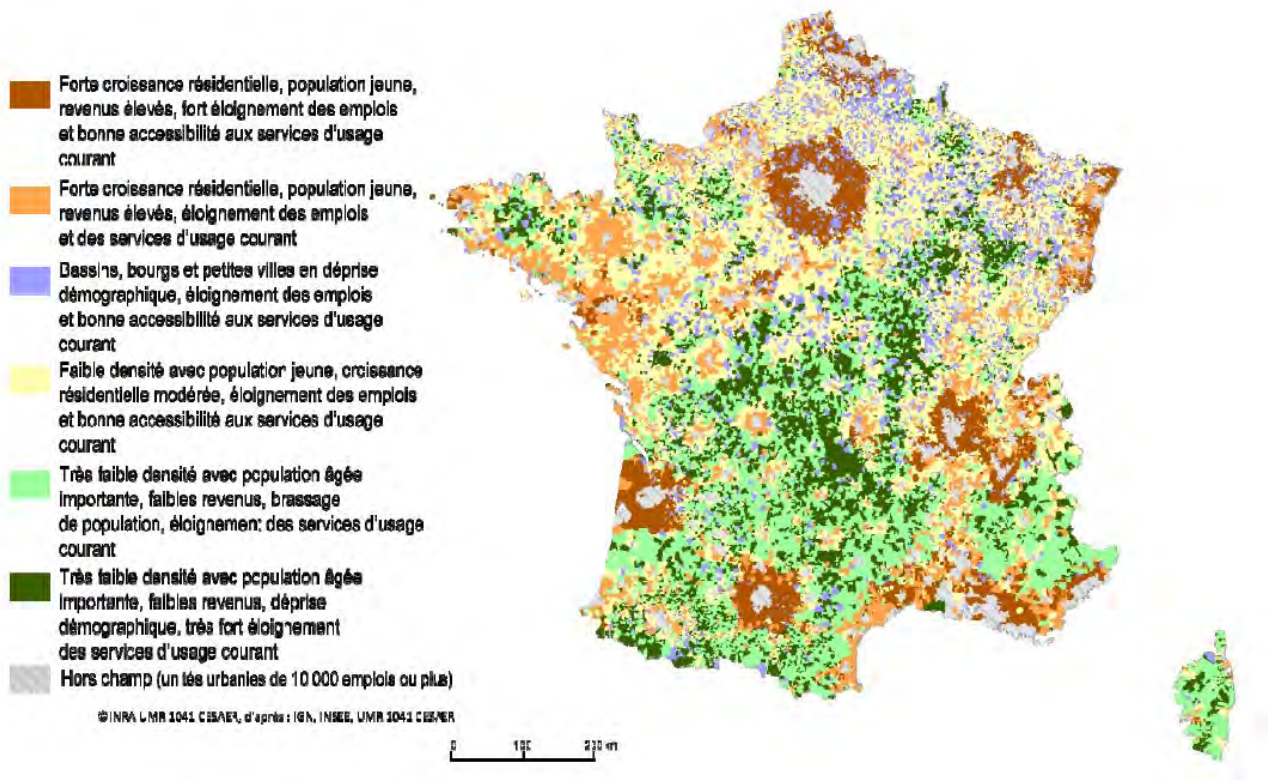
Notons que les quelques communes « en déprise démographique », éloignées des emplois mais disposant d'une bonne accessibilité aux services sont réparties sur l'ensemble de la région (au centre de la Bretagne ce sont des communes de taille plus importante, ce qui peut donner l'impression qu'elles sont plus nombreuses dans cette partie de la région).

²⁹⁰ Travaux réalisés par la Segesa (Société d'études géographique, économique et sociologique appliquée) « Les trois Frances rurales », 2003.

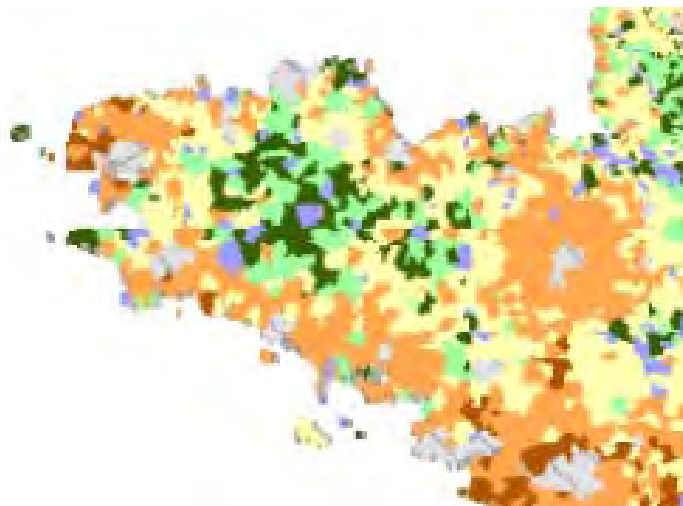
²⁹¹ CIADT du 3 septembre 2003.

²⁹² Sénat, « L'avenir des campagnes », rapport du 23 janvier 2013, p 20.

Carte 106. Typologie de synthèse combinant démographie, emplois, revenus et services



Carte 107. Zoom sur la Bretagne



Source : Observatoire des territoires, juin 2012

Le géographe Vincent Piveteau voit dans cette nouvelle typologie la diversification des territoires : « *Ce symptôme d'empilement de visions est cohérent avec la diversité croissante des types de territoires. La typologie des nouvelles campagnes françaises montre l'explosion des formes rurales. Dans les deux typologies, celle de 2003 et celle de 2011, on retrouve bien cette diversité.* »²⁹³

Dans cette nouvelle typologie transparait l'influence urbaine, voire métropolitaine sur les territoires ruraux : « *Les conditions de vie des populations et l'économie des territoires sont, plus ou moins fortement, liées aux dynamismes des métropoles et des villes environnantes. Jouxant ce premier ensemble, les campagnes agricoles et industrielles rassemblent quelques 10 500 communes et 5,5 millions d'habitants sur un vaste espace. Les dynamiques économiques et démographiques sont très contrastées et les territoires profitent ou subissent des influences urbaines parfois très lointaines.* »²⁹⁴

Le point commun de ces deux typologies est le rôle important de la périurbanisation qui témoigne du caractère central de la dialectique ville/campagne.

1.2.4. Une typologie économique

Dans le prolongement des travaux sur le lien entre économie et développement territorial, Laurent Davezies a réalisé une typologie des territoires face à la crise²⁹⁵: « *les territoires métropolitains s'en sont très bien sortis notamment parce que leurs emplois industriels avaient été détruits par le passé (crise de 1993) et que les secteurs dynamiques ont continué à progresser pendant la crise. D'autres, en revanche, ont beaucoup souffert, tandis qu'une troisième catégorie était sauvée par la présence très importante du revenu des ménages provenant de flux non marchands (publics, sociaux, retraites).* »²⁹⁶ En prenant en compte comme indicateurs les emplois dans les « sphères » productive, résidentielle, marchande et non marchande (le poids des revenus d'origine non marchande dans le revenu des ménages des territoires considérés et la moyenne de progression de l'emploi salarié privé), il distingue quatre grands types de territoires aux caractéristiques suivantes :

- « *territoire dynamique productif et marchand concentré dans les plus grandes villes, où se forge la compétitivité du pays* » : par exemple Rennes, Vitré et Nantes ;

²⁹³ Audition de M. Vincent Piveteau, président du collectif « Villes Campagnes », devant la commission le 15 janvier 2013.

²⁹⁴ HILAL M. et alii, Typologie des campagnes françaises et des espaces à enjeux spécifiques (littoral, montagne et DOM), Travaux en ligne n°12, 80p.

²⁹⁵ DAVEZIES L., 2012, *La crise qui vient, la nouvelle fracture territoriale*, Seuil, 105p.

²⁹⁶ Audition de M. Laurent Davezies, économiste et titulaire de la chaire « économie et développement des territoires » au CNAM, devant l'Assemblée nationale, le 6 novembre 2012.

- « *territoire dynamique, non productif et non marchand dont le développement est basé sur le tourisme, l'attrait des retraités et les emplois publics* » : presque toutes les zones d'emploi de Bretagne (et tout l'Ouest, Sud-Ouest de la France) ;
- « *territoire en difficulté, productif et marchand où les bassins industriels sont en déclin* » : Redon ;
- « *territoire en difficulté, non productive et non marchande qui connaît des difficultés si grande qu'il dépend des injections de revenus sociaux* » : Lannion, Ploërmel.

Carte 108. Une typologie économique faisant ressortir le poids des dépenses publiques et sociales sur le développement des territoires

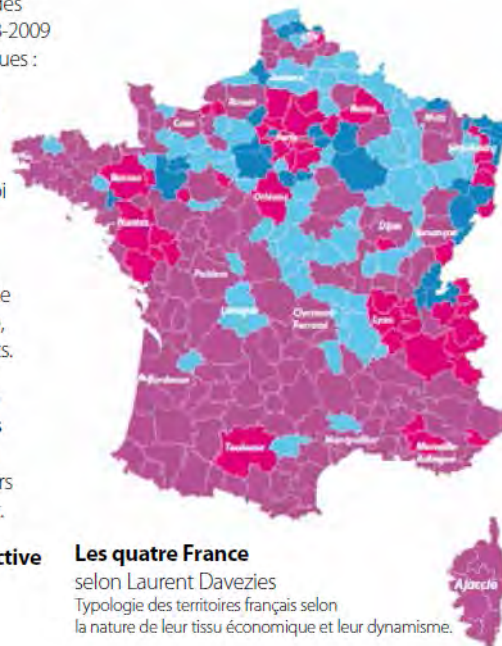
Dans son ouvrage paru en octobre 2012²⁹⁷, Laurent Davezies dessine quatre France en fonction des conséquences territoriales de la crise de 2008-2009 et de la baisse à prévoir des dépenses publiques :

Une France dynamique, productive et marchande, concentrée dans les plus grandes villes, où se forge la compétitivité du pays. Les zones d'emploi de Nantes et Rennes en font partie.

Une France dynamique, non productive et non marchande, dont le développement est basé sur le tourisme, l'attrait des retraités et les emplois publics.

Une France en difficulté, productive et marchande, composée de bassins industriels en déclin. Elle conserve un potentiel de production, mais les secteurs porteurs n'y progressent que faiblement.

Une France en difficulté, non productive et non marchande. Elle connaît des difficultés si grandes qu'elle dépend des injections de revenus sociaux.



Les quatre France
selon Laurent Davezies
Typologie des territoires français selon
la nature de leur tissu économique et leur dynamisme.

Réalisé par Auron (2013)

Source : Les Cahiers NR(s) Rennes/Nantes Métropoles n°3, février 2013

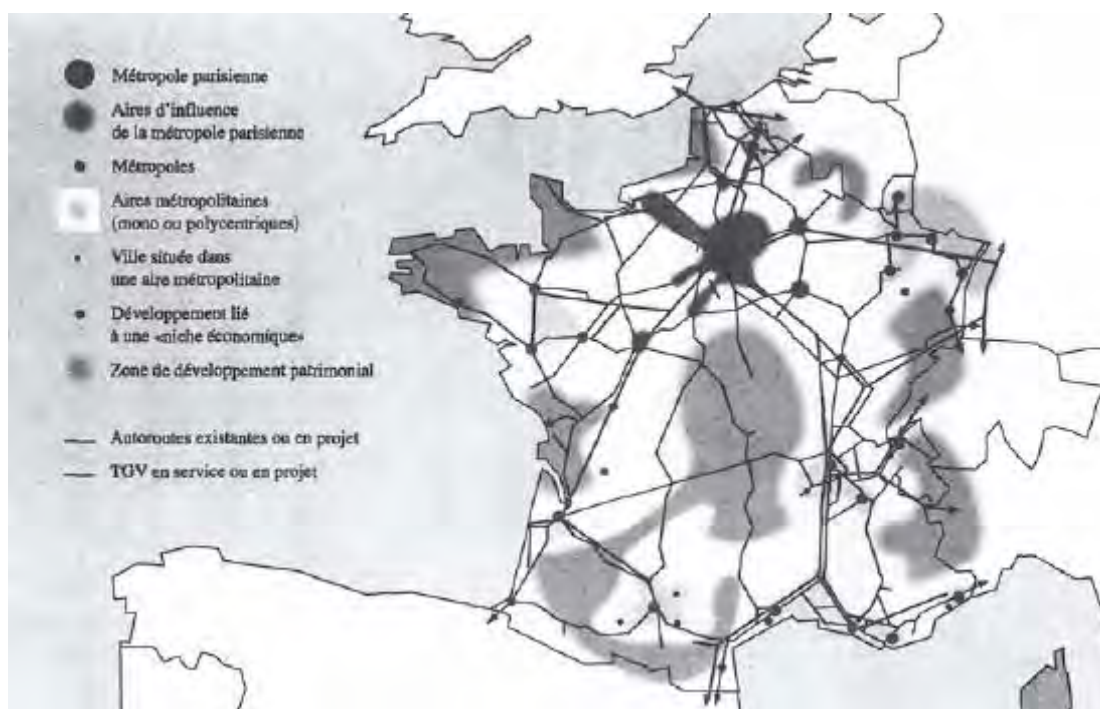
2. Des cartographies imaginées pour le futur

2.1. Retour vers le futur

D'anciennes représentations cartographiques, souvent en lien avec les exercices de prospective de la DATAR, ont diffusé des images où la métropolisation était une variable importante des scénarios. Par exemple, le scénario « Métropolis »²⁹⁷ de la DATAR, datant de 1993, propose une alternative au système urbain métropolisé de la région parisienne qui étend son influence sur de nombreuses villes en dehors de la région. On y voit un système de villes plus équilibré où Rennes et Nantes sont qualifiées de métropoles et Lorient et Brest de ville où le développement est lié à une « niche économique ».

²⁹⁷ Scénario issu de l'ouvrage DATAR, 1993, Les territoires du futur, 178p.

Carte 109. La représentation cartographique du scénario « Métropolises » de 1993



Source : DRE PACA et DGUHC-PUCA, 2008

2.2. Métropolisation du futur

Le géographe Michel Lussault a coordonné l'étude du système spatial « l'urbain métropolisé » dans le cadre des travaux de prospective « Territoires 2040 ». Le scénario de « Régiopolisation » nous paraît intéressant car basé sur l'émergence de régions métropolitaines ou « régiopoles » qui sont des espaces de taille régionale intégrant un réseau de villes, avec une capitale parfois composée de deux villes (Nancy-Metz et Rennes-Nantes). Il dessine ainsi une région « Atlantique renno-nantaise » qui, comme les autres régiopoles, repose sur « une **différentialisation territoriale forte** (donc un maintien voire une accentuation des polarités) dans le cadre de la constitution de **méga-régions polarisées** par l'urbanisation métropolisante. » Il cite les régions à dimension européenne, toutes avec **des interfaces transfrontalières ou/et des façades maritimes**, mais l'Atlantique renno-nantaise n'y figure pas. En termes de gouvernance, il imagine « des gouvernements métropolitains et urbains renforcés et qui recouvriront l'ensemble des espaces, y compris ceux de faible densité, anciennement dits ruraux. » Il envisage un rôle particulier de l'Etat auprès de ces régiopoles : « L'État quant à lui restera le garant, avec l'Europe, de **l'équité interrégionale**, et assurera la constitution et le fonctionnement d'une institution assurant le **débat démocratique intermétropolitain** (le parlement des métropoles). »

Carte 110. Les régiopoles de 2040



Source : DATAR, 2011

Les recherches de typologies de territoires sont nécessaires à la compréhension des dynamiques territoriales même si elles parviennent difficilement à les clarifier. Les représentations cartographiques des scénarios construits dans le cadre des démarches prospectives sont des outils complémentaires car elles permettent de sortir des contraintes statistiques et de la nécessité de représenter le réel. On est face à une difficulté de définir une typologie la plus scientifique possible pour refléter les dynamiques territoriales. S'il faut se souvenir que choisir une typologie enferme parfois dans une vision des dynamiques territoriales, le CESER pense néanmoins que le Conseil régional a tout avantage à se mettre d'accord sur une typologie permettant de lire les dynamiques territoriales et leurs combinaisons.

Toutes ces relations font apparaître un système territorial complexe qui va nécessiter une gouvernance à géométrie variable au sein de laquelle la coordination sera une nécessité afin d'optimiser les complémentarités et les coopérations.

Deuxième partie

Les enjeux de la diversité territoriale des territoires

Les dynamiques territoriales observées à travers l'évolution de la répartition des populations et des activités génèrent des situations que décideurs et aménageurs doivent surmonter. Le premier enjeu transversal est la vision des stratégies publiques et privées qui impactent ces localisations d'activités et les dynamiques de peuplement (chapitre 5). Comment ces stratégies intègrent la cohésion territoriale dans leurs objectifs ? En parallèle, l'articulation des différents niveaux de décision (autrement dit l'architecture territoriale) pour mener les politiques publiques a de fortes incidences sur les dynamiques territoriales. L'existence et la création de nombreux instruments de gestion, de coopération ont pour objectif de répondre aux besoins des populations, mais complexifient le paysage institutionnel aux yeux des citoyens (chapitre 6).

Chapitre 5

L'enjeu des stratégies publiques et privées

1. Les politiques publiques et la cohésion territoriale	289
1.1. Au niveau européen, la politique de cohésion ou régionale est l'outil majeur en faveur des territoires	290
1.1.1. La politique de cohésion : politique d'aménagement du territoire de l'Union	290
1.1.2. Un nouveau programme pour le partenariat urbain-rural : RURBAN	299
1.1.3. Les investissements territoriaux intégrés au service des projets de territoires	300
1.1.4. La politique agricole commune et la politique commune de la pêche	302
1.1.5. Les aides d'Etat à finalité régionale	304
1.2. Au niveau national : de l'aménagement à l'égalité des territoires	305
1.2.1. La politique d'aménagement du territoire national aujourd'hui	305
1.2.2. Des dispositifs qui relèvent de la géographie prioritaire	308
1.2.3. D'autres aides financières non zonées	310
1.2.4. Le soutien à la dynamique de pôle à l'épreuve de la cohésion territoriale	310
1.2.5. La fiscalité en faveur de la réduction des inégalités	312
1.3. Les politiques pour la cohésion territoriale régionale	317
1.3.1. La politique territoriale du Conseil régional dédiée à la cohésion territoriale	317
1.3.2. Les autres programmes de la politique d'aménagement et autres politiques transversales du Conseil régional pouvant servir la cohésion territoriale	325
1.3.3. Les politiques de l'Etat en région à travers l'action de la DREAL	326
1.3.4. La Chambre régionale des comptes de Bretagne conseille les collectivités et propose une organisation territoriale régionale	327
1.4. Les politiques pour la cohésion territoriale locale	328
1.4.1. Les politiques territoriales départementales	328
1.4.2. Les politiques d'aménagement et de développement des EPCI	336
1.5. Les orientations et réflexions des pays et Conseils de développement au service de la cohésion locale	349
1.5.1. Les orientations dégagées par les conseils de développement dans les chartes de territoire	352
1.5.2. Des réflexions souvent prospectives	353
1.5.3. La construction d'une vision de la société civile locale pour le développement territorial	359
2. Les stratégies privées qui influent sur l'organisation territoriale	360
2.1. Les stratégies de localisation des activités économiques	361
2.1.1. Des stratégies concurrentielles	361
2.1.2. Les stratégies d'entreprises connectées aux territoires	361
2.2. La dialectique entre collectivités territoriales et entreprises	362
2.2.1. De l'inertie territoriale	363
2.2.2. Le foncier économique cristallise les tensions	365

Pour introduire cette idée que le territoire (et ses dynamiques) résulte aussi de l'aménagement mis en œuvre selon des orientations et actions publiques et des stratégies et actions privées, reprenons une analyse du juriste Eloi Laurent dans son rapport « Vers l'égalité des territoires » : « *Car le territoire est toujours aménagé : il l'est soit par les forces économiques, soit par les puissances publiques, le plus souvent par les deux. [Nous y ajoutons un troisième aménageur : les ménages]. La nature « privée » des choix ne s'oppose d'ailleurs pas à la qualité « publique » mais à l'idée de collectivité : un choix privé peut être le résultat d'une décision publique « d'attractivité » prise sans considération quant à ses effets pour la collectivité formée par les territoires environnants (c'est le cas si, par exemple, la décision d'une entreprise de délocaliser sa production vers un territoire voisin pour des motifs fiscaux déclenche une concurrence fiscale dommageable entre territoires). Il se peut alors que l'aménagement du territoire par le marché, l'aménagement privé du territoire, se révèle inefficace, insoutenable ou injuste et qu'un aménagement collectif ce que Rousseau nomme dans *Le Contrat social* le « territoire public », lui soit préférable. Mais comment apprécier le degré de justice d'un aménagement territorial ? »*

Comme nous l'avons vu dans les chapitres précédents, les dynamiques territoriales sont multiples. Et les moteurs également. Il n'est pas aisé de mesurer la part relevant des choix de la population, des ménages (sommés de stratégies micro, parfois individuelles) de celle des stratégies de la « sphère » publique (somme des politiques publiques, des différents niveaux d'intervention) (Titre 1) ou encore de la sphère privée (somme des stratégies d'entreprises) (Titre 2), d'autant qu'il peut y avoir des synergies ou des conflits entre ces trois types de stratégies (Titre 3). En quoi ces stratégies et leurs interactions servent-elles la cohésion territoriale ?

1. Les politiques publiques et la cohésion territoriale

Les ménages sont un moteur important de l'aménagement du territoire, mais ils sont influencés, accompagnés, voire encadrés par des stratégies de développement, qu'elles émanent d'acteurs publics ou privés. « Faire société », comme le dit Jacques Donzelot, est l'objectif des politiques publiques mais c'est un acte collectif, qui engage au-delà des acteurs publics. Les politiques d'aménagement du territoire, au niveau de l'Union, de la France, de la Région Bretagne et des collectivités sont les principaux leviers publics qui influent sur les localisations des populations et des activités par leurs orientations et leurs dispositifs et aides publiques associées.

Nous avons concentré notre analyse des politiques et actions sur le champ de l'aménagement du territoire, ce dernier pouvant recouvrir différentes thématiques selon les acteurs, les niveaux de collectivité. Nous aborderons donc les politiques et actions qui y sont incluses, soit liées comme les stratégies foncières et les aides aux entreprises. Au niveau de l'Union européenne, nous resterons dans le cadre de la politique de cohésion tant elle intègre d'autres dimensions par sa transversalité de ses approches, des financements mobilisés

(1.1). Au niveau national, nous observons que la politique d'aménagement s'en tient à de grands principes, tout en maintenant les interventions de géographie prioritaire, en s'adossant aux politiques sectorielles nationales... (1.2). Au niveau régional, tant le Conseil régional que l'Etat en région, mais aussi, en qualité de conseil, la Chambre régionale des Comptes de Bretagne dessinent des orientations qui influencent les dynamiques territoriales, principalement en matière d'aménagement du territoire, mais aussi dans leurs politiques et actions plus transversales en matière de développement économique et de foncier. Les départements ont aussi des stratégies dans ces mêmes domaines (1.3). Enfin, les EPCI mènent chacune leurs politiques. Ne pouvant rendre compte exhaustivement des politiques des 140 EPCI, nous reprendrons quelques exemples qui nous ont été présentés (1.4). Sans entrer dans les détails de chaque politique, notre angle d'analyse sera celui de l'identification de ce qui favorise la cohésion territoriale à différentes échelles.

1.1. Au niveau européen, la politique de cohésion ou régionale est l'outil majeur en faveur des territoires

Toutes les politiques de l'Union ont un effet sur les dynamiques territoriales, sur le développement des territoires, à différentes échelles, par les co-financements des projets locaux qu'elles offrent, mais aussi par les normes qu'elles génèrent et qui sont au sommet de la hiérarchie des normes s'appliquant sur l'ensemble des territoires.

La totalité des fonds dont a bénéficié la Bretagne pour la période de programmation 2007-2013 est présenté dans une récente étude consacrée à l'optimisation de l'utilisation de ces fonds en Bretagne¹. Nous regardons plus particulièrement la politique de cohésion pour son approche globale du développement des territoires et son objectif affiché de réductions des inégalités territoriales. Quelques politiques sectorielles telles que la politique agricole commune et celle de la pêche sont néanmoins évoquées en raison de leur importance en Bretagne compte tenu de ses caractéristiques géographiques.

1.1.1. La politique de cohésion : politique d'aménagement du territoire de l'Union

Les principes de la politique de cohésion économique et sociale puis territoriale

Depuis 1986, l'objectif de la politique de cohésion est de renforcer la cohésion économique et sociale. Le traité de Lisbonne et la nouvelle stratégie de l'Union européenne ajoutent une troisième dimension: la cohésion territoriale.

¹ CESER., 2012, *Pour une meilleure utilisation des fonds européens en Bretagne*, juin, 309 p.

Ce sujet fait l'objet de discussions depuis le début des années 1990, et chaque nouvelle adhésion à l'Union européenne renforce la nécessité de prêter attention à l'évolution du territoire européen.

La politique de cohésion a pour objectif global la réduction des inégalités territoriales, entre les Etats membres et au sein de ces espaces nationaux. Cela passe par des objectifs intermédiaires comme mettre à profit les points forts de chacun des territoires afin qu'ils puissent contribuer au mieux au développement durable et équilibré de l'Union tout entière, gérer la concentration des villes qui ont à la fois des effets positifs (renforcent l'innovation et la productivité) et des effets négatifs (aggravation de la pollution et de l'exclusion sociale) ; mieux relier les territoires, développer la coopération. « Chacun devrait pouvoir vivre là où il veut, en ayant accès aux services publics, à des transports efficaces, à des réseaux d'énergie fiables et à l'internet à haut débit. »

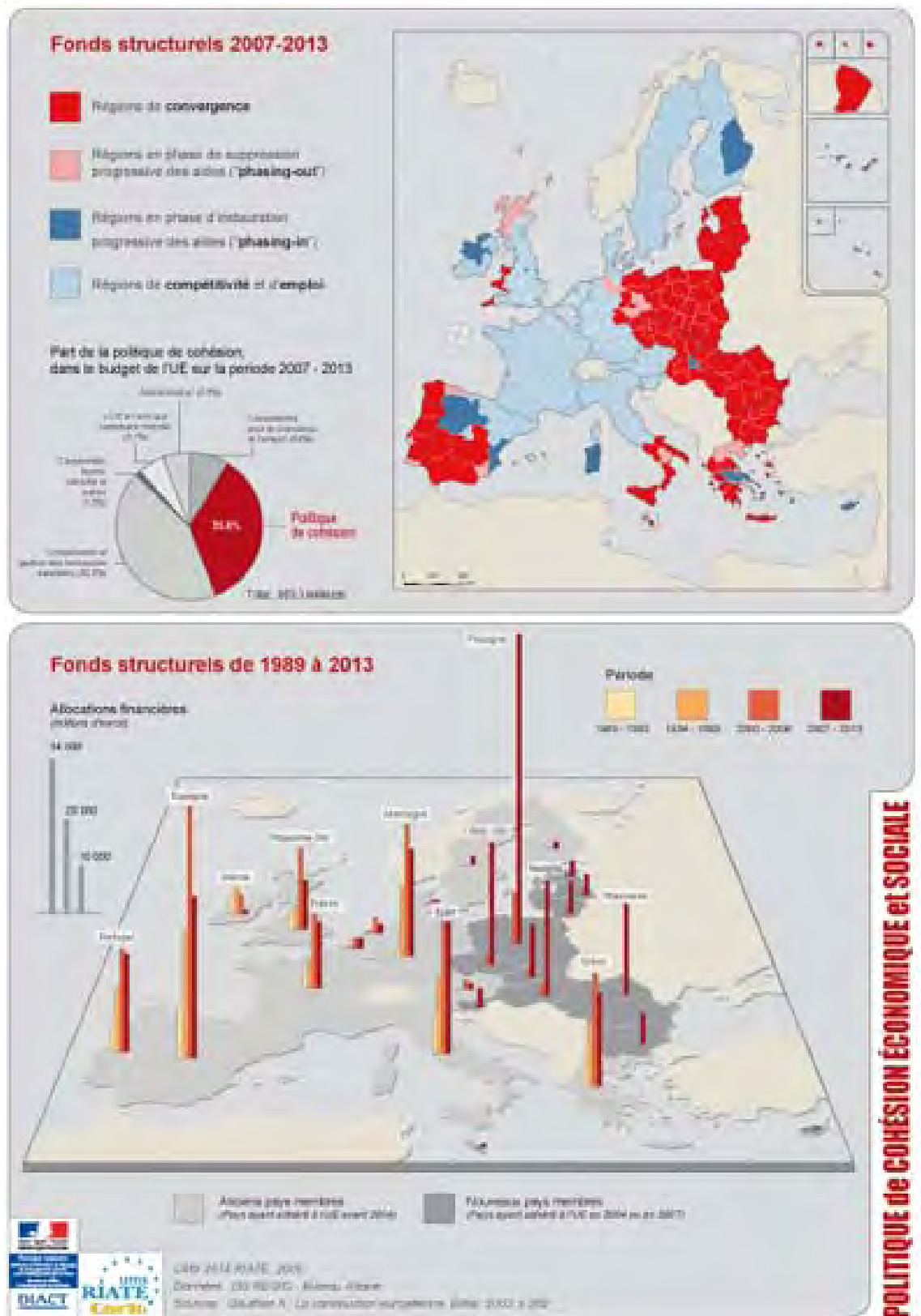
La politique de cohésion peut améliorer la cohésion territoriale:

- en encourageant le développement intégré des territoires, considérés comme des espaces de vie des citoyens ;
- en favorisant des politiques territoriales grâce à une coordination trans-sectorielle des politiques et à une gouvernance à plusieurs niveaux (de l'échelon local à l'échelon européen) ;
- en encourageant la coopération territoriale afin de renforcer l'intégration européenne ;
- en améliorant la connaissance des territoires, afin d'orienter leur développement.

Pour la période de programmation qui s'achève, la politique de cohésion était dotée de 347 milliards d'euros. La Bretagne en a perçu plus de 485 millions car elle bénéficiait de deux objectifs : celui de compétitivité régionale et d'emploi (CRE) et celui de coopération territoriale européenne (CTE). Elle a ainsi pris part à quatre programmes de coopération : France-Manche-Angleterre, Espace Atlantique, Europe du Nord Ouest et Interregional IV C. Le détail de l'analyse de ces programmes et la façon dont les fonds européens pourraient être optimisés en Bretagne sont l'objet d'une récente étude² du CESER à laquelle il convient de se reporter pour de plus amples résultats.

² CESER., 2012, *Pour une meilleure utilisation des fonds européens en Bretagne*, juin, 309 p.

Carte 111. La répartition des fonds européens à l'échelle européenne



Source : UMS RIATE, coordination des projets ESPON/ORATE, 2013

Sur le plan territorial, les financements ont contribué à de nombreux projets localisés dans l'ensemble de la Bretagne. Le Secrétariat général à l'action régional (SGAR) qui a évalué la territorialisation des fonds européens pour la période 2007-2013 n'a pas réalisé de carte globale de la répartition des financements à l'échelle des pays, mais révèle que : *« la comparaison des montants de crédits européens programmés par pays montre au global une forte disparité, qu'il convient néanmoins de nuancer puisque, si l'on raisonne en euro par habitant, les résultats s'échelonnent de 63 euros (pays des Vallons de Vilaine) à 170 euros (pays du centre Bretagne), la moyenne s'établissant à 128 euros par habitant.*

Surtout, en prenant en compte les 4 fonds européens, les résultats montrent un certain équilibre territorial de la répartition des financements entre territoires à dominante urbaine et territoires à dominante rurale : les pays de Rennes et du Centre-Ouest-Bretagne présentent tous deux un ratio de 156 €/hab. »³

Au total, 31 015 opérations soutenues par des fonds européens depuis 2007 ont été prises en compte dans ce bilan. Les financements européens concernés s'élèvent à 554,23 millions d'euros (en crédits programmés) se répartissant ainsi par fonds :

- FEDER : 220,36 M€;
- FSE : 164,26 M€;
- FEADER : 130,77 M€;
- FEP : 38,84 M€.

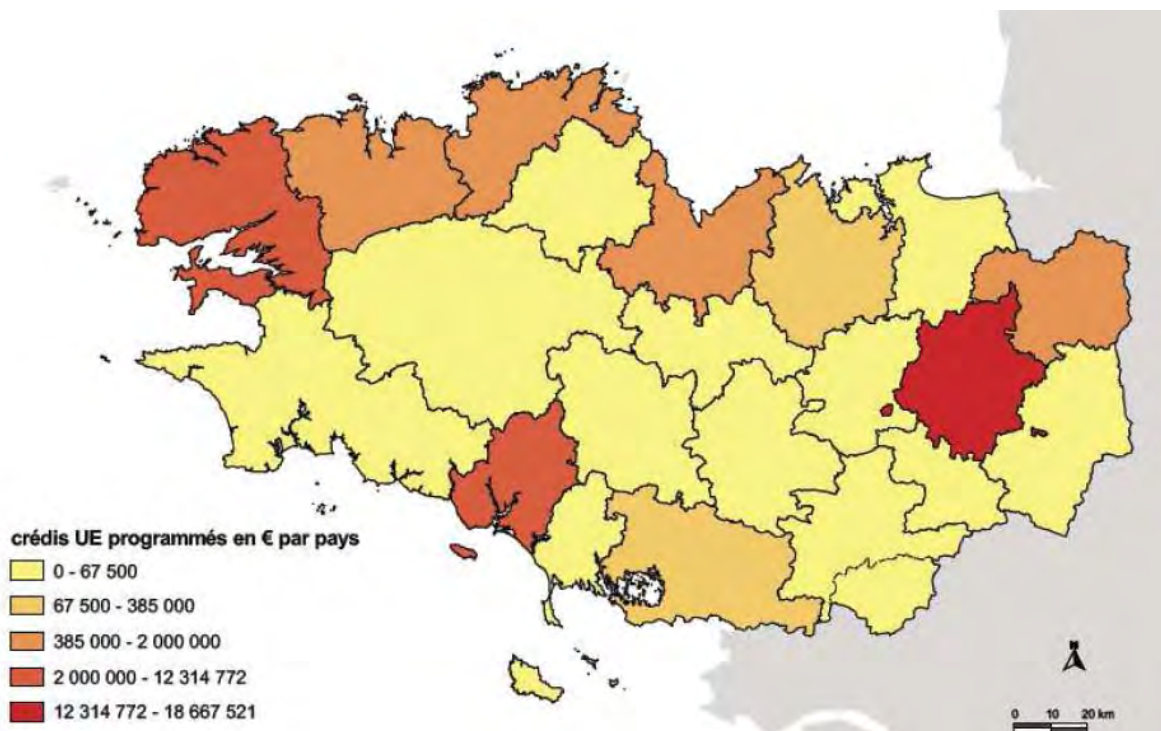
Quelques exemples donnent un aperçu de la répartition des fonds dans les pays. Les cartes présentant la répartition des fonds en faveur de la R&D d'une part et de l'innovation d'autre part sont quasiment identiques.

Parmi les nombreux projets financés en faveur de l'efficacité énergétique, le bilan en cite quelques uns : *« Le FEDER a soutenu des projets de rénovation thermique du parc de logements sociaux en Bretagne : par exemple, la réhabilitation thermique « Bâtiment basse consommation » de 566 logements sur le site de Kergoat à Brest ou la réhabilitation thermique de 392 logements quartier Croix St Lambert à Saint-Brieuc. Dans le cadre du « pacte électrique breton », les financements FEDER vont soutenir en 2013 la rénovation de logements sociaux chauffés à l'électricité. Certains territoires apparaissent particulièrement mobilisés sur la thématique de l'efficacité énergétique.*

Ainsi, les territoires du Mené ou du Kreiz-Breizh (partie rurale des Côtes d'Armor) se sont fixé des objectifs ambitieux et ont mobilisé le FEDER pour des unités de méthanisation, chaufferies-bois ou installations photovoltaïques. Au titre des opérations d'envergure régionale, le programme FEDER permet de conduire des actions d'information (bois-énergie) et la mise en place de l'observatoire régional de l'énergie et des gaz à effet de serre. »

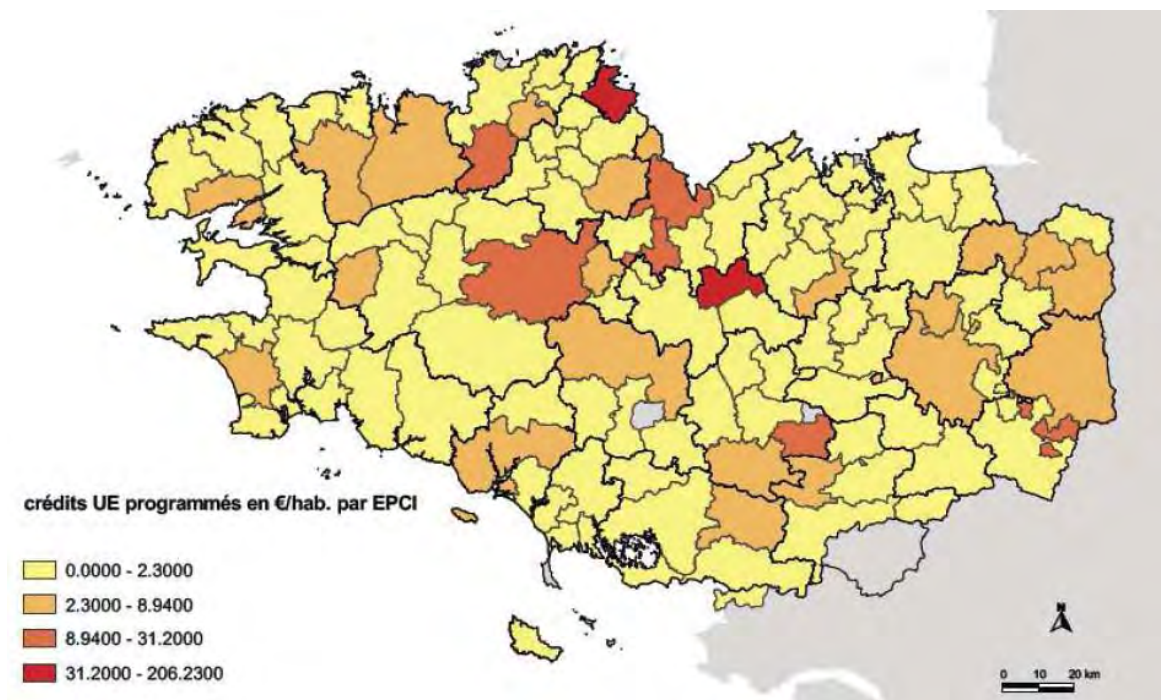
³ SGAR, 2013, *Fonds européens 2007-2013 Bretagne, Localisation des projets*, Bilan au 31 décembre 2012, 54p.

Carte 112. Répartition des fonds européens 2007-2013 en faveur de la R&D dans les pays de Bretagne



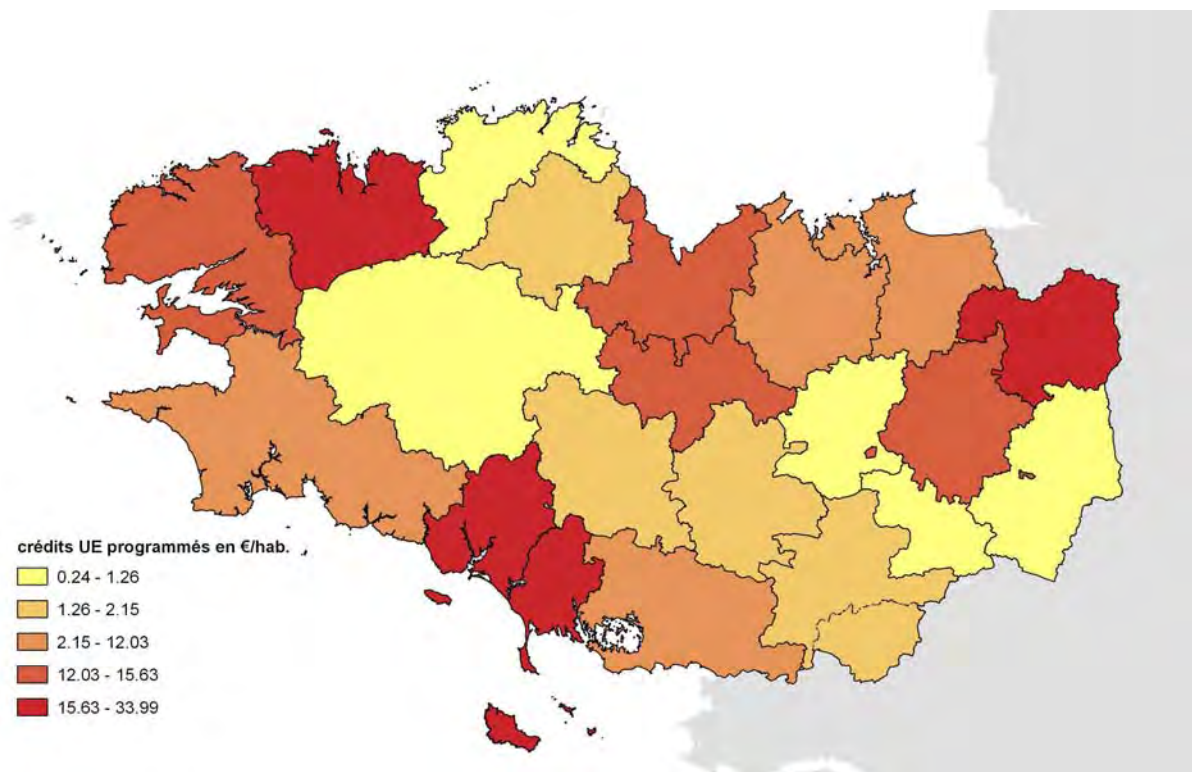
Source : SGAR, 2013

Carte 113. Répartition des fonds européens 2007-2013 en faveur de l'efficacité énergétique



Source : SGAR, 2013

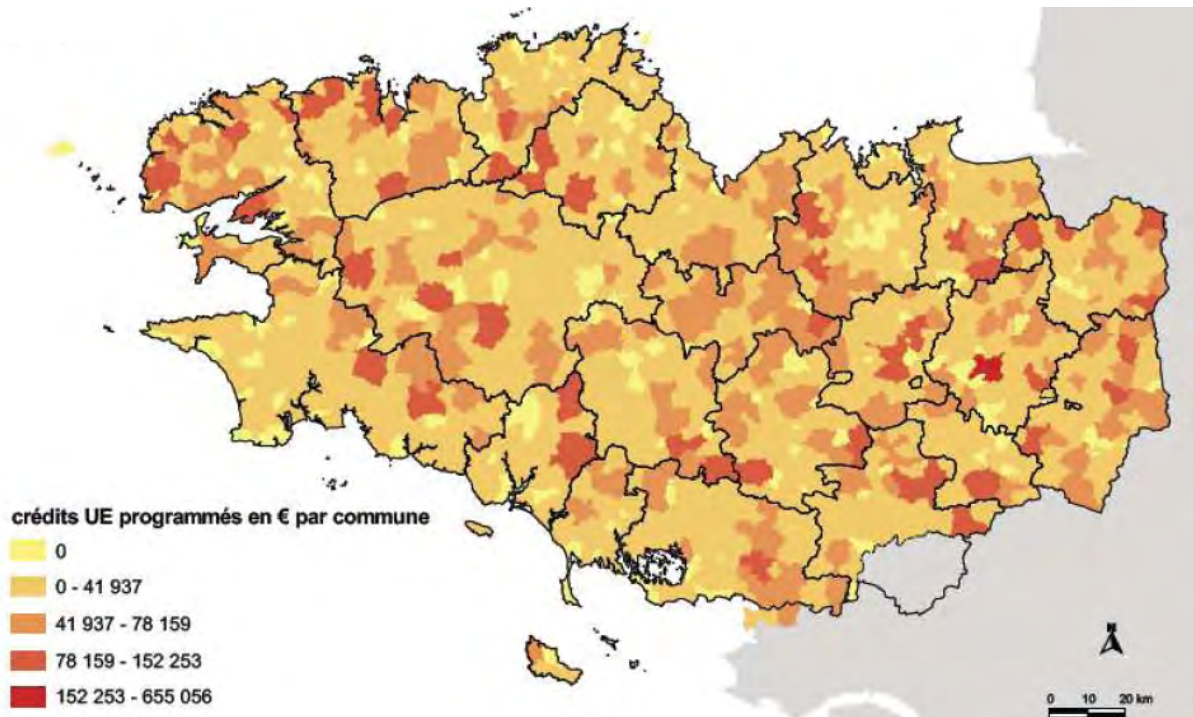
Carte 114. Répartition des fonds européens 2007-2013 en faveur des salariés des entreprises



Source : SGAR, 2013

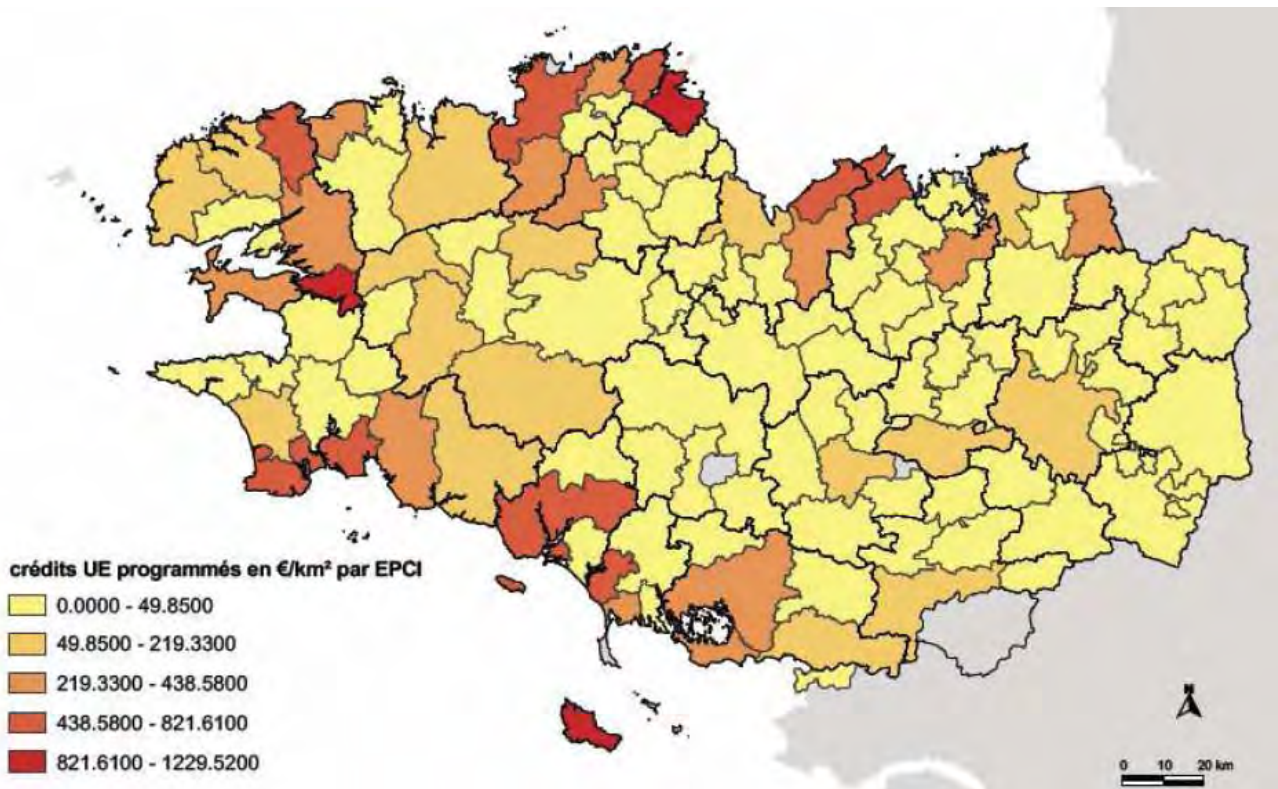
Les actions en faveur des salariés d'entreprises co-financées par l'UE sont importantes sur le plan social, c'est leur objectif premier, mais aussi en termes de dynamique territoriale : elles concernent majoritairement (en nombre et en montant) l'anticipation et la prévention des mutations économiques, puis l'accompagnement des créateurs ou repreneurs d'activités et l'aide aux mobilités et au reclassement des salariés, enfin le développement de la validation des acquis de l'expérience et les pratiques innovantes et préventives de gestion des ressources humaines.

Carte 115. Répartition des aides à l'installation d'agriculteurs par communes



Source : SGAR, 2013

Carte 116. Répartition des opérations Natura 2000



Source : SGAR, 2013

Les aides à l'installation des agriculteurs sont réparties sur l'ensemble du territoire sans disparité notable, seules 5 % des communes ne sont pas concernées.

La répartition des opérations Natura 2000 dans les communes de Bretagne montre le soutien important du FEADER pour les territoires littoraux (ex : la rade de Lorient, la rivière Laita, l'Île de Groix, Belle-Île-en-Mer, la presqu'île de Crozon).

Les évolutions de la politique de cohésion après 2013

La cohésion territoriale sera partie intégrante de la politique de cohésion à partir de 2013. Pour la prochaine période programmation qui commence (2014-2020), La Commission a proposé plusieurs changements importants portant sur la conception et la mise en œuvre de la politique de cohésion (le 6 octobre 2011), elle sera, comme les autres politiques de l'Union, inscrite dans la stratégie décennale mise en place depuis le traité de Lisbonne début 2010 : la stratégie Europe 2020. La politique de cohésion devra ainsi se concentrer sur les priorités de cette stratégie, à savoir une croissance intelligente, durable et inclusive et mener les actions suivantes :

- récompenser les performances ;
- encourager la programmation intégrée ;
- se concentrer sur les résultats – suivi des progrès réalisés sur la voie des objectifs convenus ;
- renforcer la cohésion territoriale ;
- et simplifier les démarches.

Le budget total proposé pour la période 2014-2020 s'élève à 376 milliards d'euros, dont une partie sera consacrée au nouveau mécanisme pour l'interconnexion en Europe, destiné à renforcer les projets transfrontaliers dans les secteurs de l'énergie, des transports et des technologies de l'information.

Les propositions de règlements européens pour la période 2014-2020 ont pour double objectif de mettre les fonds européens au service de la Stratégie Europe 2020 pour une croissance intelligente, durable et inclusive, et de rendre leur action plus efficace.

Dans cette optique, l'action des fonds sera davantage ciblée : c'est le principe de « concentration thématique ». Les financements iront principalement, dans tous les territoires, aux actions en faveur de la recherche, de l'innovation au sens large, du renforcement de la compétitivité des PME, des énergies renouvelables et de la lutte contre le changement climatique, tout en encourageant l'emploi, la formation professionnelle et la lutte contre l'exclusion sociale.

Les futurs programmes devront aussi être plus « performants » qualitativement, c'est-à-dire orienter leur action vers des résultats tangibles qui contribuent à atteindre les objectifs qu'ils se sont fixés. Ils devront également rendre compte de cette performance.

Enfin, pour accroître l'effet de levier recherché par le co-financement européen, les fonds devront être mieux coordonnés entre eux. Pour favoriser les synergies,

les propositions de règlements proposent une approche stratégique commune aux fonds de la politique de cohésion (FEDER et FSE), de la politique de développement rural (FEADER) et de la Politique de la pêche et des Affaires Maritimes (FEAMP).

La coopération territoriale fait partie de cette politique de cohésion

La coopération et le dialogue entre les différents niveaux de gouvernement sont essentiels à la cohésion territoriale. Depuis la période 1994-1999, un volet transnational a été ajouté aux programmes de coopération lancés par la Commission européenne et permet de développer des échanges autour de projets ciblés. Les cartes permettent de visualiser l'extension territoriale de chaque aire de coopération à la fois à l'intérieur de l'UE et avec les pays voisins (entre les périodes 2000-2006 et 2007-2013). La plupart des régions européennes appartiennent à 2 ou 3 espaces de coopération transnationale.

Treize zones de coopération ont été définies en concertation entre la Commission et les Etats membres pour la période 2007-2013. Elles concernent des espaces variés allant des zones montagneuses de l'espace alpin aux îles des Caraïbes. Afin d'accroître la coopération de part et d'autre des frontières externes de l'Union européenne, ces programmes associent désormais certains pays voisins, dans l'espace de la Mer Baltique par exemple.

Les actions co-financées par le FEDER, avec le concours de l'instrument européen de voisinage et de partenariat pour les pays voisins (IEVP), et les Etats membres soutiennent des projets dans des domaines divers.

Les priorités sont :

- l'innovation, en particulier la mise en réseau des universités, institutions de recherches et PME ;
- l'environnement, en particulier les ressources en eau, rivières, lacs, mers ;
- l'accessibilité, y compris les télécommunications, en particulier en ce qui concerne l'achèvement des chaînons manquants ;
- le développement urbain durable, en particulier dans une perspective polycentrique.

De nouvelles formes de coopération entre les pays et les régions émergent à l'échelle de macro-régions : la stratégie de l'Union européenne pour la région de la mer Baltique et la stratégie européenne pour la région du Danube sont les premiers exemples, une stratégie atlantique, actuellement en élaboration (avec le concours, entre autres acteurs, du Réseau transnational atlantique (RTA) regroupant les CESER de la façade atlantique européenne) devrait suivre.

La contractualisation avec les territoires est renforcée

Au niveau européen, un « cadre stratégique communautaire (CSC) » est élaboré. Il encadre le « contrat de partenariat », élaboré par chaque Etat membre et qui sera conclu avec la Commission. Ce document de nature stratégique déclinera au niveau national les politiques de cohésion, de

développement rural et de la pêche. Il fixera donc les grandes orientations des 4 fonds concernés. Pratiquement, il est rédigé en coopération avec les partenaires (CE, Etat). Il est composé de plusieurs documents :

- Une analyse des disparités et des besoins de développement au niveau national, le « **diagnostic territorial stratégique** », basé sur des diagnostics régionaux. Celui de la Bretagne a été transmis en octobre 2012 pour être pris en compte par le diagnostic national écrit par la DATAR ;
- La stratégie qui en découle, précisant, au regard des objectifs de la stratégie Europe 2020 et du Programme national de réforme qui en découle, les enjeux nationaux et les résultats attendus pour chacun des 10 thèmes⁴ d'intervention des fonds (appelés « objectifs thématiques ») ;
- Une approche pour le **développement territorial intégré** : territoires urbains, ruraux, de pêche, massifs, fleuves, façades littorales, RUP etc. (appelés enjeux territoriaux) ;
- Des modalités de mise en œuvre et de suivi efficaces.

L'ensemble du processus de préparation et de mise en œuvre de ces politiques pour la période 2014-2020 est régi par le principe de partenariat et de gouvernance multi-niveaux.

Une étape préalable importante à l'élaboration des programmes opérationnels est celle du diagnostic territorial stratégique. Cette analyse des caractéristiques des territoires et de leurs acteurs a été conduite sur l'année 2012.

La consultation publique nationale (auprès d'acteurs institutionnels, socio-économiques et de la société civile), à laquelle contribue le CESER, est en cours pour la préparation du contrat de partenariat.

L'élaboration des programmes opérationnels doit avoir lieu parallèlement à celle du contrat de partenariat.

1.1.2. Un nouveau programme pour le partenariat urbain-rural : RURBAN

Parmi les dispositifs de l'Union, certains sont en direction des territoires à dominante urbaine (le programme URBAN), d'autres destinés aux territoires à dominante rurale (le second pilier de la PAC et en particulier le programme LEADER).

Cependant, nous souhaitons ici mettre en avant les programmes favorisant la cohésion territoriale à travers la coopération entre ces deux types de territoires. Ainsi le « partenariat rural-urbain durable » (*Urban-Rural Linkages* en anglais) constitue une nouvelle approche originale qui pourrait être mobilisée en Bretagne.

⁴ Les 11 thèmes sont les suivants : Recherche-Développement-Innovation ; TIC ; PME, diminution des gaz à effet de serre ; adaptation au changement climatique et risques ; environnement et ressources ; transport durable ; emploi et mobilité au travail ; inclusion sociale et pauvreté ; formation.

La Commission européenne souhaite en effet lancer, pour la période 2014-2020, un dialogue direct avec les pays, les régions et les villes d'Europe dans le but de discuter du rôle du développement rural-urbain dans la politique de cohésion. L'objectif est de mettre en place un nouveau dispositif : RURBAN, à côté d'URBAN et des dispositifs en faveur des territoires ruraux. Pour le moment, la démarche est la suivante⁵ :

- identifier et évaluer les pratiques de partenariats formels et informels entre les villes et les zones rurales ;
- comprendre le rôle des partenariats urbains-ruraux dans l'amélioration de la concurrence régionale, la cohésion territoriale, et la gouvernance multi-niveaux ;
- explorer la capacité de la politique de cohésion de l'UE à promouvoir des interactions entre l'urbain et le rural ainsi que des synergies avec les politiques de développement rural ;
- conseiller les Etats membres et les régions dans leurs efforts pour stimuler des partenariats ruraux-urbains, surtout dans le contexte de la préparation de la nouvelle période de programmation.

Ce programme est donc particulièrement intéressant pour intégrer les relations d'interdépendance observées entre les territoires et pour renforcer la coopération inter-territoriale. L'outil financier pour cela pourra en être les investissements territoriaux intégrés (ITI).

1.1.3. Les investissements territoriaux intégrés au service des projets de territoires

La nouvelle « approche territoriale intégrée » de la politique de cohésion post 2013 entend mettre en avant qu'il n'est possible de parvenir à la cohésion économique et sociale à l'échelle européenne que moyennant une meilleure prise en compte de l'impact territorial des politiques communautaires. Nouvel outil répondant à cette volonté, les investissements territoriaux intégrés (ITI) sont une autre nouveauté de la période de programmation 2014-2020. C'est un outil permettant aux États membres de mettre leurs programmes opérationnels en œuvre de manière transversale et de coupler les budgets de plusieurs axes prioritaires retenus dans un ou plusieurs programmes opérationnels pour garantir la mise en œuvre d'une stratégie intégrée dans un territoire donné. Il nécessite donc au préalable que le territoire en question ait élaboré une « stratégie intégrée de développement » qui doit avoir une dimension transversale affirmée.

La commission européenne énumère les types de territoires pouvant faire l'objet d'un ITI :

- quartiers défavorisés à de nombreux égards en périphérie de villes à des régions rurales, urbaines ou mixtes ;

⁵ Ces éléments sont issus de la première « conférence RURBAN » concernant ce nouveau programme organisée les 15-16 novembre à Metz.

- grandes agglomérations, voire des secteurs infrarégionaux ou interrégionaux ;
- zones géographiques d'une région qui sont isolées les unes des autres, mais qui partagent les mêmes spécificités (par exemple un réseau de villes de petite ou moyenne taille).

Les ITI ne doivent pas nécessairement couvrir l'ensemble du territoire d'un ensemble administratif.

Pour faire le lien avec les dispositifs et la politique de cohésion, les ITI se prêtent au déploiement d'actions dans le cadre de la coopération territoriale européenne (CTE). Des actions taillées sur mesure en fonction de besoins territoriaux spécifiques peuvent être soutenues via un ITI. Toutefois, le principe de la coopération doit être respecté.

C'est pourquoi le règlement « CTE » impose que tout organisme intermédiaire chargé de la mise en œuvre d'un ITI soit « *mis sur pied par les autorités publiques d'au moins deux pays participants* » (article 10 du règlement « CTE »).

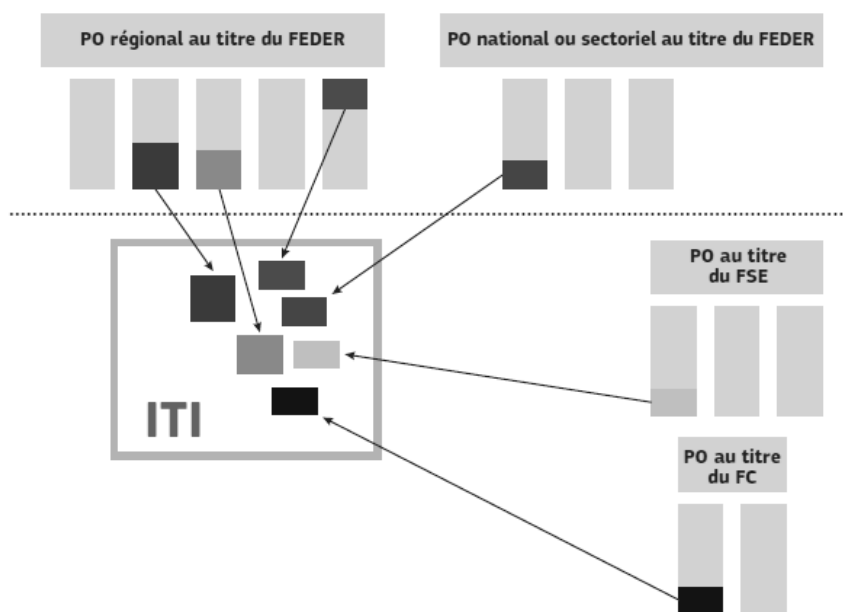
Sans devoir combiner obligatoirement l'ensemble des fonds européens, les actions mises en œuvre peuvent être financées à la fois par le Fonds européen de développement régional (FEDER), le Fonds social européen (FSE) et le Fonds de cohésion (FC). Toutefois, la commission européenne précise qu'« une combinaison du FEDER et du FSE est recommandée dans un ITI, dans la mesure où l'approche intégrée impose que les investissements secondaires soient en lien avec des investissements dans les infrastructures. Cet aspect est particulièrement pertinent dans le cas du développement durable en milieu urbain. »⁶ Cette contribution de plusieurs sources de fonds est garantie dès le début des ITI, cela permet de réduire les incertitudes concernant le financement des actions prévus dans l'ITI.

La gouvernance peut intégrer plusieurs collectivités. « L'autorité de gestion du programme opérationnel est entièrement responsable de la gestion et de la mise en œuvre des actions prévues dans un ITI. Toutefois, elle peut confier à des organismes intermédiaires – des exécutifs locaux, des instances régionales en charge du développement ou des ONG – tout ou partie des tâches de gestion ou de mise en œuvre. La forme et le degré de délégation de la gestion de l'ITI peuvent varier selon les dispositions administratives de l'État membre ou de la Région. La commission européenne considère que cet outil « *peut contribuer à exploiter des potentiels sous-utilisés à l'échelle municipale et régionale.* »

Questionnement : Les outils de la coopération européenne peuvent-ils être utilisés au profit du développement de la complémentarité des territoires de Bretagne ?

⁶ CE, *Investissement territorial intégré*, Fiche technique, Office européen des publications, 6p.

Figure 37. Combinaison des priorités de plusieurs fonds européens pour constituer un ITI



Source : CE, 2011

1.1.4. La politique agricole commune et la politique commune de la pêche

L'autre politique de l'Union qui a eu et continuera à avoir d'importances conséquentes sur le développement des territoires, est la politique agricole commune (PAC). La politique communautaire de la pêche (PCP) est importante pour la Bretagne, mais représente un budget très inférieur. Sachant que les dépenses relatives à la PAC constituent le premier poste de dépenses de l'Union européenne avec celui de la politique de cohésion, les négociations budgétaires détermineront les actions possibles dans les territoires. Depuis l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, les questions agricoles relèvent désormais de la «codécision». Tout nouveau règlement doit donc être adopté par le Conseil des Ministres des 27 Etats membres, mais aussi par le Parlement européen. Quels que soient les résultats de ces négociations, le budget 2014-2020 est en baisse et cela se traduit dans l'ensemble des politiques de l'Union, la part de la PAC dans le budget global devrait également baisser.

La Bretagne a perçu plus de 3,9 milliards d'euros pour la période 2007-2013 (3,85 milliards d'euros pour le premier pilier et 120 millions pour le second). Elle a reçu 26,8 millions d'euros au titre de la PCP⁷.

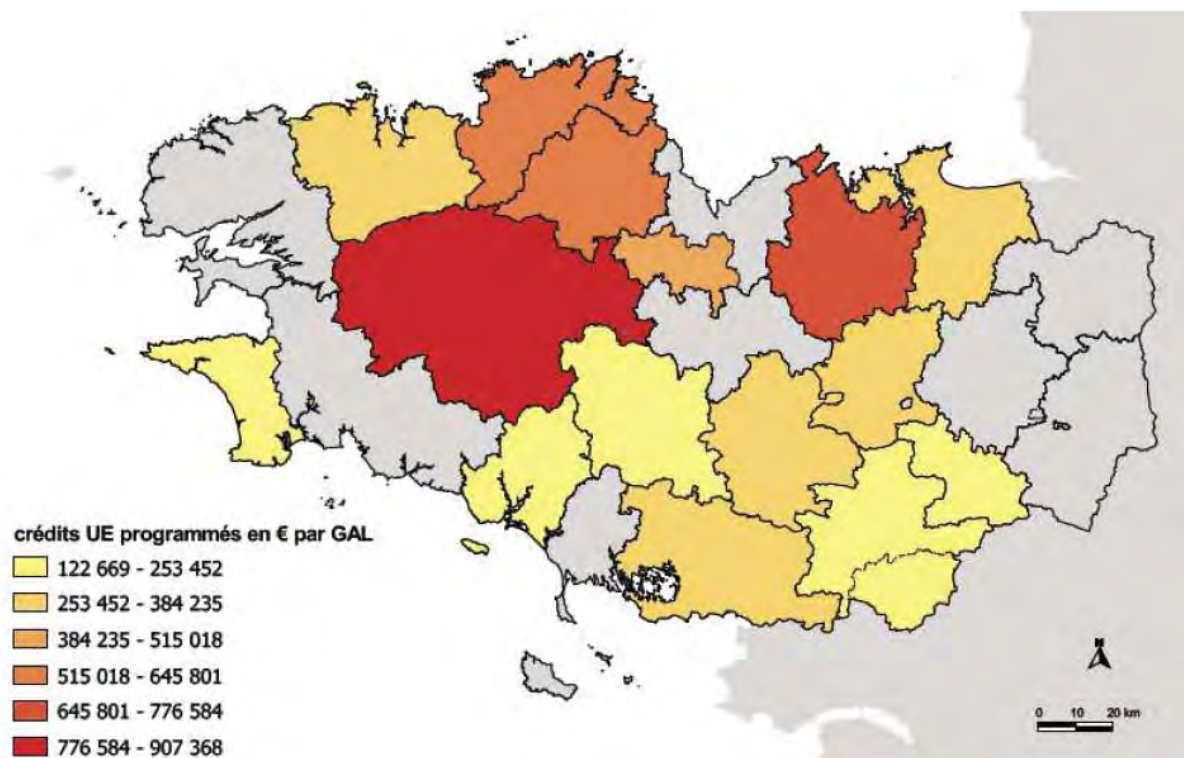
En Bretagne, ce qui est chose rare parmi les régions françaises, la mise en œuvre financière du second pilier de la PAC à travers le programme FEADER a permis de soutenir et de financer sur la période 2007-2013, des mesures agro-

⁷ Concernant les détails des financements européens dont a bénéficié la Bretagne sur la période 2007-2013, il conviendra de se référer à l'étude du CESER « Pour une meilleure utilisation des fonds européens en Bretagne », juin 2012 qui présente un tableau récapitulatif p 31.

environnementales spécifiques : maintien de l'agriculture biologique, soutien au système herbager à faibles intrants, mais aussi celles de l'agriculture dite « conventionnelle » (énergie, bocage à travers l'opération Breizhbocage...). L'objectif était de passer d'une politique correctrice à une politique incitatrice en matière de synergie entre agriculture et environnement.

Signalons que le programme LEADER (4^{ème} axe du programme FEADER) a été un cadre de développement d'un fonctionnement en groupe d'action locale (GAL) dont le fonctionnement a inspiré à la commission européenne de nombreuses évolutions de sa politique de cohésion. Il nous a paru important, dès lors de présenter le soutien que ces GAL ont reçu au cours de la période 2007-2013 de la part de l'Union européenne.

Carte 117. Répartition des financements des GAL de Bretagne



Source : SGAR, 2013

On note cependant l'importance des financements FEADER accordés à des projets en matière de services à la population des territoires ruraux. A titre d'exemple, les GAL ont mis en place des services pour la petite enfance, le portage de repas à domicile, des systèmes de transport à la demande, des espaces publics numériques...

Les 15 GAL n'ont pas connu la même dynamique de programmation. Deux facteurs explicatifs peuvent être avancés :

- l'inexpérience de certains GAL qui n'avaient pas bénéficié des générations précédentes de programmes Leader (exemples des pays de Lorient ou Pontivy) ;
- le caractère très ciblé des programmes de quelques GAL nécessitant une forte animation pour faire émerger les projets (exemple du GAL de Morlaix).

1.2. Au niveau national : de l'aménagement à l'égalité des territoires

La politique d'aménagement du territoire de la France repose sur plusieurs ministères, tout en étant impulsée par la DATAR. Planifiée après guerre, cette politique est aujourd'hui partagée par les différents niveaux d'intervention publique, le niveau national demeurant le garant de l'équilibre républicain, recherchant donc une certaine cohésion territoriale. La politique répond à de grands principes et s'appuie pour sa mise en œuvre sur une géographie prioritaire en définissant un certain nombre de zonages et des aides ou dispositifs associés.

1.2.1. La politique d'aménagement du territoire national aujourd'hui

Comme le résume bien le géographe Daniel Béhar: « *Le défi pour l'action publique d'aménagement du territoire [est de] passer d'une conception statique de l'équilibre et de la distribution égalitaire des moyens à celle des conditions de la cohésion des territoires.* »⁹

Les principes de l'aménagement du territoire

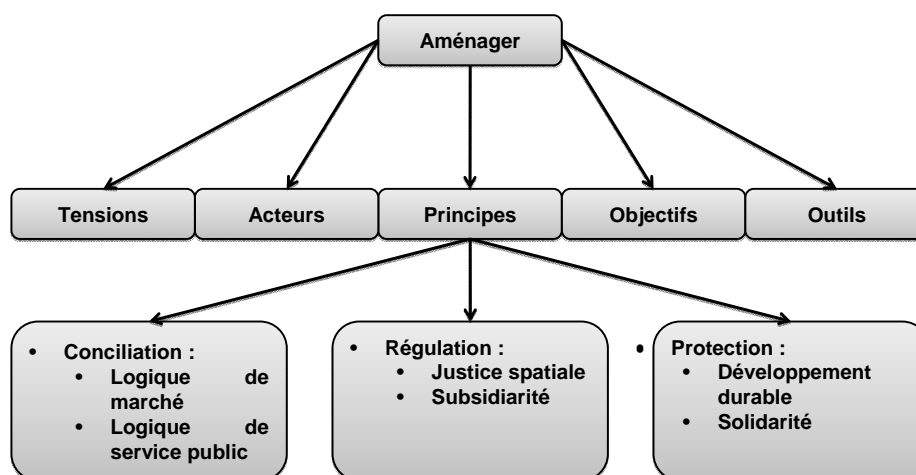
Les principes majeurs de l'ADT aujourd'hui sont de concilier les logiques de marchés et celle du service public (qui a souvent comme objectif de diminuer les inégalités créées par les premières) ; donc de réguler les dynamiques en recherchant la justice spatiale et en respectant le principe de subsidiarité (le meilleur échelon agit) et le principe de protection à travers la mise en œuvre du développement durable et de la solidarité territoriale. Suivent d'autres principes qui servent les majeurs : la redistribution, la création (valoriser les atouts), la réparation, la compensation et la précaution.

De la planification à l'égalité, en passant par l'équilibre

En 1950, l'aménagement du territoire national était planifiée et sa définition était donnée par Claudius Petit : « *La recherche dans le cadre géographique de la France, d'une meilleure répartition des hommes, en fonction des ressources naturelles et des activités économiques. Cette recherche est faite dans la constante préoccupation de donner aux hommes de meilleures conditions d'habitat, de travail, de plus grandes facilités de loisirs et de culture. Cette recherche n'est donc pas faite à des fins strictement économiques, mais bien davantage pour le bien-être et l'épanouissement de la population.* »

⁹ Daniel Béhar, « La fin des villes moyennes ? », Les échos, 14 décembre 2007.

Figure 38. Les principes de l'aménagement du territoire



Source : Cours de préparation au Capes interne, 2011

La création de la DATAR (Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'**action** régionale) le 13 février 1963 a marqué une étape importante dans la politique nationale. Elle est depuis rythmée par les CIADT (un temps CIACT), même s'ils sont moins nombreux ces dernières années que dans les années 1990-2000. Son rôle est le suivant : « *la Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'**attractivité** régionale (Datar), placée sous l'autorité du Premier ministre, est chargée de préparer les orientations et de mettre en œuvre la politique nationale d'aménagement et de développement du territoire. Dans ces domaines, elle assure au niveau national la coordination interministérielle ; elle est en outre chargée de l'observation, de l'étude, de la prospective, du suivi et de l'évaluation.* »¹⁰

Aujourd'hui, la DATAR considère que la finalité principale de la politique d'aménagement du territoire est la réduction des déséquilibres de développement entre territoires¹¹.

A partir des années 2000, la politique d'aménagement du territoire est moins claire. « *Au cours des dernières années se sont succédés des projets multiples et des visions fort différentes en matière de politique territoriale, depuis l'ambition planificatrice des années 1960 jusqu'aux politiques de dérégulation, en passant par l'étape significative et historique de la décentralisation. L'aménagement du territoire semblait dépourvu d'un objectif clair, voire d'une ambition nationale. Il laissait coexister des politiques territoriales diverses aux ambitions inégales, qui ont rimé pour certains espaces avec abandon et relégation.* »¹²

¹⁰ Décret du 14 décembre 2009.

¹¹ Rapport Bignon.

¹² Cécile Duflot, 10 juillet 2012, audition conjointe devant la commission des affaires économiques, et la commission du développement durable de l'assemblée nationale.

Depuis la création d'un Ministère de l'égalité des territoires, les réflexions sur les notions d'égalité, de justice spatiale sont relancées. « *Réfléchir à l'égalité des territoires suppose de penser l'articulation entre justice sociale et justice spatiale, entre égalité des personnes et égalité des territoires. C'est d'ailleurs le sens de la reprise et de l'élargissement de ce principe par le Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIADT) du 13 décembre 2002 lorsqu'il affirme : « De son côté, l'Etat, a la responsabilité de la cohésion nationale à laquelle participe la réduction des inégalités territoriales » et plus loin : « L'Etat doit corriger les inégalités d'avantages entre les territoires. »*¹³

Pour conclure, « s'il fallait traduire « **égalité des territoires** » en européen, on parlerait donc plutôt aujourd'hui de « **cohésion territoriale** ». ¹⁴

Des politiques d'aménagement spécifiques aux territoires ruraux

Selon Vincent Piveteau, « *les politiques rurales ont mal assumé et assuré le rapport entre villes et campagnes. Les politiques publiques en faveur des territoires ruraux ont pris trois figures :*

- **redistributives** d'abord (dans l'ordre chronologique), il s'agit de promouvoir la revitalisation rurale, par exemple en Centre Bretagne. Les mesures visent à favoriser l'installation d'entreprises, selon des dispositifs anciens hérités des années 1960 et mis en place avec la loi Pasqua.

- **allocatives** : il s'agit de favoriser l'émergence de progrès dynamique, donc un peu d'aider « les plus forts ». On accompagne les spécificités. Bernard Pecqueur a travaillé sur les spécificités économiques, comme par exemple l'archétype de l'huile de Nyons qui a eu un effet d'entraînement, de synergie. L'autre exemple est celui des pôles d'excellence rurale (voir plus loin).

- **intégratives** : suite des allocatives pour favoriser l'émergence de territoires sur leurs complémentarités. Citons la politique des pays qui, sauf en Bretagne où la couverture a été vite complète, s'est heurtée à des découpages politiques plus anciens, des réalités géographiques. Le principe était qu'un pays devait comprendre une ville moyenne et son territoire alentour. Mais comment faire quand il n'y a pas de villes moyennes (comme en Basse-Normandie par exemple) ? A cela s'ajoute la maladresse politique entre les parcs naturels régionaux (PNR) et les politiques des pays qui a suscité d'inextricables tensions. » ¹⁵

Les deux premières figures traitent peu du rapport ville-campagnes, elles sont uniquement rurales. Avec un peu de clairvoyance, elles ne se sont pas avérées aussi fortes que souhaitées. Les revitalisations rurales n'ont pas été

¹³ Rapport d'Eloi Laurent, *Vers l'égalité des territoires, dynamiques, mesures, politiques*, remis à Mme la ministre de l'égalité des territoires et du logement, Cécile Duflot le mars 2013. p10.

¹⁴ Idem.

¹⁵ Audition de M. Vincent Piveteau, président du collectif Villes-Campagnes, devant la commission le 15 janvier 2013.

discriminantes. Sous la force des lobbies elles ont fini par concerner 40% du territoire, cela a diminué leur intensité. Les dispositifs en dégrèvement ont été très vite plafonnés. Ces politiques ont été peu coordonnées avec d'autres dimensions sociales, culturelles. De ce fait, elles n'ont pas eu autant d'effets que la « main invisible de l'économie de redistribution » (Davezies, 2000). A la base, il y a une production toujours réfléchi en termes de bien marchands mais il y a aussi des services etc. Les revenus dépensés par les personnes présentes sont investis dans les territoires. Cela a eu un effet beaucoup plus fort sur les territoires. Si le PIB a eu tendance à rester assez clivé entre les régions les plus riches et les plus pauvres, en revanche, l'écart et entre les revenus a augmenté.

Des politiques d'aménagement spécifique au littoral

La politique de gestions des littoraux a beaucoup évolué dans la dernière décennie. Elle est passée d'une logique de protection à une logique de préservation, c'est-à-dire d'une logique de correction à une logique d'anticipation. A travers la mise en application de la Gestion intégrée des zones côtières (GIZC), prônée par l'Union européenne et mise en application par la France en 2004, la responsabilisation des populations côtières à l'égard de leur milieu (par leurs pratiques, leurs modes d'habiter, leurs activités économiques, etc) est lancée, tant sur terre qu'en mer. Elle vise aussi à la responsabilisation des collectivités locales à l'égard de leur territoire, au développement d'une écocitoyenneté, d'une gestion anticipatrice et partagée sur des projets à longs termes. Par exemple, en Bretagne, le territoire du Pays d'Auray et de Lorient a proposé la Rivière d'Etel comme territoire d'expérimentation de la GIZC. Celui-ci a été retenu parmi 27 autres sur le littoral français (métropolitain). La réflexion sur la cohabitation d'activités agricoles et conchylicoles y était déjà engagée de longue date.

Les opérations Grand site peuvent s'inscrivent dans cet objectif car elles sont destinées à répondre aux difficultés que posent l'accueil des visiteurs et l'entretien des sites classés de grande notoriété soumis à une forte fréquentation. La Bretagne compte trois opérations Grand Site : La pointe du Raz, le massif dunaire de Gâvres-Quiberon et la baie du Mont Saint-Michel (coopération avec la Basse-Normandie).

1.2.2. Des dispositifs qui relèvent de la géographie prioritaire

Face aux inégalités grandissantes, soutenir les villes moyennes et les territoires ruraux et les « dynamiser » s'est avéré nécessaire pour conserver un « équilibre territorial », cher à la doctrine aménagiste française. Pour favoriser le développement économique, l'Etat a donc recours à une géographie prioritaire : des zones sélectionnées pour leurs caractéristiques socio-économiques défavorables bénéficient de dispositifs particuliers comme par exemple les aides à finalité régionales (dispositif européen, donc présenté supra), les zones de revitalisation rurale qui sont susceptibles d'influer le plus sur les dynamiques territoriales.

Les zones de revitalisation rurale (ZRR)

Il existe de nombreux outils pour le développement rural : les zones de revitalisation rurale (ZRR) visent à soutenir les activités économiques dans les zones « confrontées à des difficultés particulières ». il s'agit d'allègements de charges, de réductions d'impôts (exonération fiscales et sociales) pour les entreprises qui s'installent dans ces zones. En 2008, le montant de ces exonérations s'est élevé à 511 millions d'euros. En Bretagne, les ZRR concernent une partie du Centre-Ouest Bretagne et du pays de Pontivy.

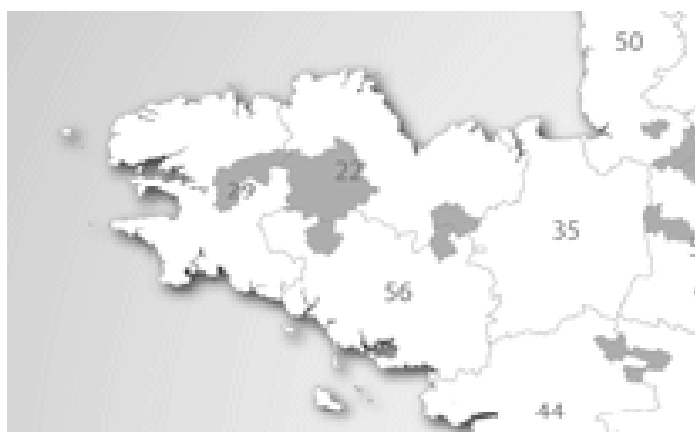
D'autres dispositifs spécifiques à des zones existent au niveau national : les zones de reconversion industrielles ; les zones urbaines sensibles (ZUS), qui relèvent de la discrimination positive en faveur d'ensembles urbains, et la protection des espaces fragiles.

Tableau 14. La population concernée par les ZUS en Bretagne

ville	population municipale en ZUS 2010
Rennes	41 596
Saint-Brieuc	10 118
Brest	8 505
Vannes	8 258
Lorient	7 434
Quimper	4 859
Saint-Malo	3 671
Fougères	2 712
Lanester	1 228

Source : INSEE, 2013

Carte 119. Les communes concernées par les ZRR



Source : DATAR, 2011

Outres ces interventions sur des territoires ciblés en fonction de différents critères, d'autres aides sont destinées à l'ensemble des territoires de France.

1.2.3. D'autres aides financières non zonées

Le fond national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT)

Ce fonds, géré par la DATAR, a pour objectif de soutenir les actions qui concourent à mettre en œuvre la politique d'aménagement du territoire, au niveau national (section générale), comme au niveau régional (section locale à gestion déconcentrée dans le cadre du CPER). Ces aides financières soutiennent des projets, en investissement comme en fonctionnement, de développement et de diversification économique.

Les projets concernant les territoires ruraux représentent 43% du nombre total de projets (sur la période 2008-2010) et 35% du montant (64 millions d'euros).

La prime d'aménagement du territoire (PAT)

La prime d'aménagement du territoire (PAT), également gérée par la DATAR, vise à soutenir l'activité économique dans les territoires connaissant des difficultés particulières. Il s'agit d'aides directes à des projets d'investissements d'entreprises selon deux axes :

- Les entreprises industrielles ou de services implantés dans les zones éligibles aux AEFR ;
- les programmes de R&D ou d'innovation de ces mêmes entreprises.

Ce dispositif de droit commun concerne tous les territoires, urbains comme ruraux. Il dispose d'un budget annuel d'environ 40 millions d'euros.

Néanmoins, la diminution conséquente du zonage des aides à finalité régionale (AEFR) pour la période 2007-2013, l'évolution du contexte réglementaire européen, l'évaluation indépendante menée sur le dispositif PAT publiée en 2006 et l'évolution de la concurrence internationale pour les projets de développement industriels ont conduit à une refonte profonde du dispositif de la prime d'aménagement du territoire qui a peut-être de ce fait moins d'effet sur les territoires.

Depuis les années 2000, de plus en plus de dispositifs s'adressent à des territoires concentrant un type d'activité : les pôles. Quels sont leurs effets sur les dynamiques territoriales ?

1.2.4. Le soutien à la dynamique de pôle à l'épreuve de la cohésion territoriale

Lorsque l'objectif recherché est celui de la cohésion territoriale, on peut se poser la question de la capacité des pôles à contribuer à atteindre cet objectif. En effet, la création ou le soutien de pôles favorise de fait la polarisation, donc la concentration en un lieu d'activités, d'emplois, et peut contribuer à augmenter des déplacements vers et depuis ce pôle. L'échelle intervient ici encore comme un facteur déterminant car l'appréciation de l'apport en termes de cohésion du pôle dépendra de la taille du territoire que l'on observe : à l'échelle très locale, le pôle peut favoriser l'activité au bénéfice du lieu où il se trouve et les lieux des

partenaires proches. Sur un territoire plus vaste, il peut faire monter la concurrence entre plusieurs pôles et créer des espaces en creux (effet tunnel), entre les différents pôles. A l'échelle nationale, l'identification de plusieurs pôles peut aider à rayonner et à être visible de l'extérieur.

Outre l'effet de polarisation engendré par le fonctionnement des pôles, la procédure même qui procède à l'existence de des pôles peut avoir des effets négatifs sur les relations entre territoires.

Pour la création des différents pôles (depuis les pôles de compétitivité, aux pôles ruraux, en passant par les pôles métropolitains), l'Etat met en place une procédure d'appel d'offre qui peut engendrer un renforcement de la concurrence entre les territoires et les placer devant des inégalités de leur capacité d'ingénierie.

Des pôles d'excellence rurale (PER) aux pôles d'aménagement et de développement ruraux

L'objectif des pôles d'excellence rurale (PER) mis en place dès 2006¹⁶ était de favoriser le dynamisme des zones rurales. Le principe est celui d'une aide financière attribuée sur la base des réponses à un appel à projet. Les opérations éligibles doivent être situées dans des communes classées en ZRR ou dans des communes non situées dans une aire urbaine de plus de 30 000 habitants, ce qui réduit le nombre de territoires éligibles. Le premier appel d'offre (2006) a généré 379 PER qui ont obtenu un financement à hauteur de 235 millions d'euros. Le second (2011) en a agréé 150 pour un financement de 127 millions d'euros. L'idée est que ces pôles d'excellence rurale permettent à plusieurs projets de faire « un tout supérieur à la somme des parties. »¹⁷ Les pôles d'excellence rurale devraient permettre de stimuler les projets, d'impulser des dynamiques, de faire déboucher les projets, de faire travailler ensemble des acteurs qui n'auraient peut-être pas coopéré sans ce dispositif.

Dans le projet de loi de décentralisation, tel que transmis au Conseil des Ministres le 10 avril 2013, figure la création (transformation) en **pôles d'aménagement et de développement ruraux**¹⁸ avec l'objectif de favoriser et de fédérer les coopérations entre territoires ruraux au-delà de la présence d'établissements publics de coopération intercommunale sur leur territoire. Ce dispositif vise à permettre la coordination et la réalisation de projets communs en proposant aux collectivités et EPCI intéressés une structure *ad hoc*. Il s'inspire du dispositif des pôles métropolitains destiné aux EPCI urbains. Il vise donc à la fois à **reconnaitre l'innovation locale sur des territoires ruraux**, à favoriser sur ces espaces une véritable solidarité territoriale et à donner, **par souci d'égalité entre les territoires**, les **mêmes outils institutionnels** que ceux reconnus depuis la loi du 16 décembre 2010 aux territoires urbains.

¹⁶ Décret n°2006-429 du 12 avril 2006.

¹⁷ Audition de M. Vincent Piveteau, devant la commission le 15 janvier 2013.

¹⁸ Section 5, article 38.

Le pôle d'aménagement et de développement rural est ainsi défini : il « constitue, sous forme d'établissement public, réunis sur une base volontaire, l'ensemble des acteurs institutionnels concernés, c'est à dire les communes, le département, la région, les communes et les EPCI à fiscalité propre. S'agissant des communes et des EPCI à fiscalité propre, l'exigence d'un territoire d'un seul tenant et sans enclave est posée. Les domaines d'intervention de ce nouvel outil de coopération sont expressément listés et visent les secteurs clés du dynamisme et de l'expansion des territoires ruraux : Économie, environnement, culture, aménagement, développement durable, protection de l'environnement, préservation des paysages et du patrimoine naturel, innovation au service du développement durable des territoires ruraux. »

Ce statut de « pôle rural » pourrait être mobilisé par les actuelles structures de gestion des pays, à supposer qu'ils se considèrent davantage ruraux qu'urbains. On constate néanmoins que le pôle rural a été juridiquement défini¹⁹ après le pôle métropolitain, voire « sur le modèle de »...

Questionnement : Comment accompagner les collectivités pour que les pôles d'aménagement et de développement ruraux (2013) connaissent le même engouement que les pôles métropolitains (2010) ?

Les grappes d'entreprises

Le dispositif de soutien aux « grappes d'entreprise » vise à encourager les synergies territoriales entre petites et moyennes entreprises. Sur le principe d'un appel à projet, des projets de structuration et de coopération de grappes d'entreprises sont labellisés. Le financement est assuré par l'Etat, la Caisse des dépôts et consignation et Oséo.

Enfin, l'outil transversal de l'Etat qui affecte l'ensemble des dynamiques territoriales est la fiscalité qui est mise en place sur les territoires.

Questionnement : Ce qui se met en place favorise-t-il les coopérations entre les territoires, entre les différents acteurs ?

1.2.5. La fiscalité en faveur de la réduction des inégalités

Les stratégies ne peuvent être déconnectées des moyens des territoires, donc d'une partie de leurs recettes, ce qui implique de prendre en compte la fiscalité. Signalons que ces dernières années, d'importantes évolutions de la fiscalité ont eu lieu, parmi lesquelles la réforme de la taxe professionnelle a eu le plus

¹⁹ Pour rappel, le pôle métropolitain est défini par la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales et le pôle de développement et d'aménagement rural par la (future) loi de décentralisation et de modernisation de l'action publique de fin 2013.

d'échos. D'autres évolutions sont en cours dans le cadre d'une nouvelle réforme fiscale très attendue des territoires.

Les revenus des territoires, et plus précisément les écarts de revenus, ont des conséquences sur la capacité des territoires à lancer des dynamiques. L'État est le premier contributeur au budget des collectivités²⁰. Les transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales représentent près de 100,8 milliards d'euros en 2012 (progression de 1,3 % par rapport à 2011²¹). Ils se composent de trois ensembles : les concours de l'État aux collectivités territoriales (60,4 milliards d'euros), les dégrèvements d'impôts locaux et les subventions spécifiques versées par les ministères (12,3 milliards d'euros), et la fiscalité transférée (27,3 milliards d'euros)²².

Les dotations globales de fonctionnements (DGF) constituent de loin les principales dotations et sont le pivot des relations financières entre l'État et les collectivités locales, avec un montant de 41,3 milliards d'euros en 2012. Au total, il existe 12 dotations : 4 pour les communes, 2 pour les EPCI, 4 pour les départements et 2 pour les régions. L'objectif n'est pas d'entrer dans les détails de ces dotations qui sont elles mêmes composites, mais de nous arrêter sur l'outil fiscal en faveur de la cohésion territoriale qu'est la **péréquation**.

La péréquation²³ vise à pallier les handicaps de certains territoires pour leur permettre de disposer des ressources financières nécessaires à la mise en œuvre de leurs politiques locales. « *La loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales* »²⁴. Elle doit atténuer les disparités de ressources entre collectivités territoriales au regard des charges auxquelles elles doivent faire face. Ressources et charges dépendent en effet de contraintes géographiques, sociales (revenu des habitants) et économiques (dynamisme des bases fiscales, importance du tissu industriel ou tertiaire, etc.), qui ne garantissent pas *a priori* une adéquation des ressources aux charges de chaque collectivité.

Dans l'attente des réformes fiscales, la péréquation est organisée verticalement (chaque niveau reçoit une ou plusieurs **dotations**(s) : régionale, départementales, intercommunale et communales) et horizontalement à chaque échelles : des **fonds** sont répartis entre les régions, entre les départements et entre les EPCI et les communes.

La péréquation verticale

La part de la DGF consacrée à la péréquation verticale est passée de 4,5 milliards d'euros en 2004 (12,3 % de la DGF) à 7,2 milliards d'euros en 2012

²⁰ Depuis 2009, des lois de programmation pluriannuelle des finances publiques encadrent l'effort financier de l'État en faveur des collectivités territoriales.

²¹ Source : Les collectivités locales en chiffres 2012.

²² Source : Les collectivités locales en chiffres 2012.

²³ Depuis la révision constitutionnelle de 2003, la péréquation est un objectif de valeur constitutionnelle.

²⁴ Article 72-2 de la Constitution.

(17,5 % de la DGF). Les dotations ont tenté de mieux cibler les communes les plus défavorisées, en particulier celles dont le territoire comprend des zones urbaines sensibles et des zones franches urbaines (par le biais de la DSU²⁵), et celles qui sont situées en zone de revitalisation rurale (par celui de la DSR²⁶).

La péréquation horizontale

Depuis 2010, a été enclenché un mouvement de développement de la péréquation horizontale reposant sur la péréquation des ressources fiscales des collectivités, et ce pour l'ensemble des collectivités. Ce mouvement a pour but d'accompagner la réforme de la fiscalité locale par un prélèvement sur les collectivités disposant des ressources les plus dynamiques suite à la suppression de la taxe professionnelle, pour le reverser aux collectivités moins favorisées.

Dans les régions

Les Régions perçoivent la dotation de péréquation des régions (péréquation verticale). Entre les régions de France (péréquation horizontale), la péréquation est assurée par le nouveau **fonds national de péréquation des ressources des régions et de la collectivité territoriale de Corse**. L'économiste Alain Guengant²⁷ précise ce nouveau dispositif, remanié depuis la réforme de la taxe professionnelle et décrit dans la loi de finance pour 2013²⁸. Ce fonds pourrait atteindre 26 millions d'euros en 2013 (contre 5 millions en 2011, dans le cadre du fonds régional de péréquation) et serait prélevé dans les proportions suivantes :

- 74% des ressources seraient prélevés sur la région Île-de-France,
- 12% sur la région Rhône-Alpes,
- 6% sur la région Alsace,
- 3% sur la région Centre et la région Franche Comté,
- 2% sur la région Pays de Loire.

La Bretagne ne serait que faiblement contributrice, mais davantage bénéficiaire. En montant, c'est la région Nord-Pas de Calais qui serait la première bénéficiaire en 2013 avec 18% des reversements, suivie de Midi-Pyrénées (16%), de la Bretagne (14%), (12%), de l'Aquitaine (9%), de l'Auvergne (6%), du Languedoc-Roussillon (5%), de la Basse-Normandie et de la Lorraine (5%), pour ne citer que les premières régions bénéficiaires²⁹.

Les montants attribués dépendent des critères suivants : population de chaque région ; effectif des élèves scolarisés et des stagiaires de la formation

²⁵ DSU : Dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale. NB : l'ensemble des sigles figure dans le glossaire en fin de rapport.

²⁶ DSR : Dotation de solidarité rurale.

²⁷ Alain Guengant, Directeur de recherche au CNRS CREM-Université de Rennes I,

²⁸ Le III de l'article 113 de la loi de finances pour 2013 modifie sensiblement le projet en révisant les ressources soumises à prélèvement et les modalités de reversement, mais aussi l'orientation du dispositif.

²⁹ D'après Alain Guengant, « Fonds de péréquation des ressources des régions et de la collectivité de Corse », Cnftpt, janvier 2013.

professionnelle ; superficie ; écart relatif entre le potentiel fiscal par habitant de la région et le potentiel fiscal par habitant moyen de l'ensemble des régions.

Dans les départements

Les départements perçoivent une dotation de compensation, une dotation forfaitaire et deux dotations de péréquation verticale : la dotation de péréquation urbaine (DPU) et la dotation de fonctionnement minimale (DFM). Ces deux dernières ont tendance à progresser (excepté une baisse la DFM en 2012).

Tableau 15. Evolution des dotations départementales de péréquation verticale

(en millions d'euros et évolution annuelle)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	PLF 2013
DPU	435	473	519	555	554 (*)	559	558 (**)	615 (***)	+ 20
	-	+8,7 %	+9,7 %	+6,9 %	-0,2 %	+0,9 %	-0,2 %	+10,2 %	
DFM	563	634	696	744	785	794	825	777	
	-	+12,6 %	+9,8 %	+6,9 %	+5,5 %	+1,1 %	+3,9 %	-5,8 %	

() conséquence du changement de catégorie, d'urbain à rural, du département d'Ile-et-Vilaine*

*(**) conséquence du changement de catégorie, d'urbain à rural, du département de l'Oise*

*(***) conséquence du changement de catégorie, de rural à urbain, des départements du Doubs, de l'Ile-et-Vilaine, du Maine-et-Loire et de l'Oise.*

Entre 2005 et 2012, la DPU et la DFM ont respectivement augmenté de 41 % et de 38 %.

Source : réponses au questionnaire budgétaire ; commission des finances

Source : Rapport du Sénat n°148, novembre 2012

Entre départements, un fonds national de péréquation des droits de mutation à titre onéreux (**DMTO**) a été mis en place en 2011. Ce fonds est alimenté par 2 prélèvements, un premier « sur stock » lié au niveau des DMTO du département relativement à la moyenne de l'ensemble des départements, un second, « sur flux » prenant en compte la dynamique de progression des recettes de DMTO d'un département. Le fonds a permis de redistribuer 440 millions d'euros entre les départements en 2011 et 460 millions d'euros en 2012. Enfin, la loi de finance pour 2013 prévoit la mise en place d'un fonds national de péréquation de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) des départements.

Au sein du bloc communal

Les EPCI perçoivent une dotation d'intercommunalité. Trois dotations sont versées aux communes : la dotation de solidarité urbaine (DSU), la dotation de solidarité rurale (DSR) et la dotation nationale de péréquation (DNP). Elles ont toutes tendance à augmenter, la DSU dans des proportions plus importantes.

Premier mécanisme national de péréquation horizontale pour le bloc communal, le fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales

(**FPIC**)³⁰ est l'outil qui assure la redistribution de ressources entre les communes les plus riches et les plus pauvres.

Tableau 16. Evolution des dotations communales de péréquation verticale

(en millions d'euros et évolution annuelle)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	PLF 2013
DSU	759,6	879,6	999,6	1093,7	1163,7	1234,0	1310,7	1370,7	+120
	-	+15,8 %	+13,6 %	+9,4 %	+6,4 %	+6,0 %	+6,2 %	+4,6 %	-
DSR	503,0	572,0	650,0	711,2	756,7	802,3	852,3	891,3	+78
	-	+13,7 %	+13,6 %	+9,4 %	+6,4 %	+6,0 %	+6,2 %	+4,6 %	-
DNP	631,6	652,4	661,6	687,0	699,8	712,7	755,4	764,1	+10
	-	+3,3 %	+1,4 %	+3,8 %	+1,9 %	+1,8 %	+6,0 %	+1,2 %	-

Source : réponses au questionnaire budgétaire ; commission des finances

Entre 2005 et 2012, la DSU, la DSR et la DNP ont respectivement augmenté de 80 %, de 77 % et de 21 %

Source : Rapport du Sénat n°148, novembre 2012

A partir de 2016, le FPIC atteindra 2% des recettes fiscales des EPCI et des communes, soit plus de 1 milliard d'euros³¹. Les évolutions en cours et notamment l'introduction du revenu dans l'indice synthétique de prélèvement modifient le périmètre et le montant des contributions : 159 territoires contributeurs en 2012 ne le sont plus avec le critère 2013.

Les mécanismes de péréquation sont d'autant plus importants que les compétences sont transférées de l'Etat vers les collectivités : « *Les collectivités sont loin de disposer de moyens équivalents pour mettre en œuvre les compétences que l'Etat leur transfère dans le cadre de la décentralisation. D'où le risque que celle-ci accroisse les inégalités de développement entre collectivités, l'argent des unes leur permettant de faire pleinement usage de leurs nouvelles compétences pendant que les autres peinent à les utiliser. Ce risque est d'autant plus grand que l'évolution économique et technique peut conduire à une inégalité croissante entre territoires.* »³²

Quelles que soient les évolutions de la fiscalité, la péréquation restera un outil de cohésion territoriale.

³⁰ Institué par la loi de finances pour 2011, révisé par la loi de finances pour 2012, l'article 112 de la loi de finances pour 2013 aménage le FPIC.

³¹ Pour les années 2012, 2013, 2014 et 2015 d'élargissement progressif du fonds, les montants ont été fixés respectivement à 150 millions, 360 millions, 570 millions et 780 millions d'euros par la loi de finances pour 2012

³² Rapport BELOT portant sur la péréquation entre les départements, 2013.

1.3. Les politiques pour la cohésion territoriale régionale

Si l'on peut considérer que l'ensemble des politiques régionales ont un objectif de cohésion territoriale qui se manifeste différemment selon les « secteurs » (développement économique, formation, transport³³, environnement, culture et sports), nous regardons ici plus particulièrement les politiques qui relèvent plus directement de l'aménagement du territoire, à commencer par sa politique territoriale (1), mais en abordant également les autres composantes, y compris l'approche transversale de la politique foncière (2). Ensuite, d'autres acteurs dessinant des orientations régionales, celles de l'Etat en région et celles de la Chambre régionale des comptes seront évoquées (3).

1.3.1. La politique territoriale du Conseil régional dédiée à la cohésion territoriale

La politique territoriale³⁴ menée par le Conseil régional s'inscrit dans le cadre de sa mission I « *Pour un aménagement équilibré, garant de la solidarité territoriale* ».

Le premier programme de cette mission est intitulé « *Agir pour la cohésion des territoires bretons* ». Ce programme est la concrétisation opérationnelle de la politique territoriale régionale qui peut être considérée comme visant la cohésion territoriale. Dans un bilan réalisé en décembre 2012, le Conseil régional considère en effet que « *la politique territoriale 2006-2012 a été un dispositif de travail collectif et un opérateur concret de la cohésion interne de la Bretagne.* »

Le moyen choisi est la contractualisation avec les 21 pays de Bretagne depuis 2006, faisant suite à celle du contrat de plan Etat-Région, ainsi que l'association des îles du Ponant (AIP) depuis 2009 pour le cofinancement de projets de développement.

La contractualisation ne se fait pas directement avec la structure qui porte le pays, mais avec les EPCI constitutifs ou les communes, les porteurs de projets pouvant être des collectivités, des associations, des chambres consulaires, etc. Les conseils de développement associés aux pays sont également soutenus, chacun recevant une enveloppe annuelle de 20 000 euros, ainsi que le réseau des conseils de développement qui a vu le jour en 2011. Le Conseil régional a souhaité que les avis des Conseils de développement soient obligatoires et annexés aux avenants des contrats de Région-pays³⁵.

³³ Les transports sont un volet de l'aménagement du territoire, mais la politique du Conseil régionale n'est pas ici analysée compte tenu du fait des précédents travaux du CESER sur le projet BGV.

³⁴ Les éléments figurant en italique sont repris du bordereau du Conseil régional de Bretagne, « Pour un partenariat renouvelé entre la Région et les territoires bretons : bilan et perspectives », Session de décembre 2012.

³⁵ Cette procédure a été suivie à partir de l'avenant de 2009.

le dispositif connaît un tournant important en 2013. Cette année est mise à profit pour engager une réflexion, à laquelle sont associés les territoires, sur les nouvelles modalités de cette politique³⁶. La nouvelle politique doit être mise en place début 2014 en même temps que le nouveau contrat de projet Etat-Région en lien avec le programme opérationnel européen 2014-2020.

Décidée en 2005, cette politique a connu un premier cycle de 2006 à 2012, avec une révision à mi-parcours donnant lieu à un avenant en 2009. Au départ dotée de 260 millions d'euros, elle a été abondée de 16 millions d'euros supplémentaires en 2009 afin de mettre en œuvre des projets numériques dans chaque pays. Pour la période 2006-2012, 548 projets ont été financés (de 9 à 64 selon les pays). En moyenne, le taux de financement des projets est de 22%³⁷. Notons que les pays sont libres de fixer eux-mêmes le montant de la subvention susceptible de garantir le succès de leur projet (dans une limite de taux d'intervention régionale de 50%). Le constat est que ce taux est rarement atteint, ce que regrette le conseil régional qui donne cette explication : « On ne peut que constater que les pays ont parfois réintégré une logique de guichet à leur échelle afin de répartir les crédits régionaux et de réguler leur programmation. »³⁸ L'amplitude des subventions est large avec un minimum de 500 euros et un maximum de 22 millions d'euros.

La révision à mi-parcours, en 2009, a permis d'introduire de la souplesse en laissant aux pays la possibilité de modifier la liste de leurs projets ; certains territoires ont saisi l'opportunité d'en réduire le nombre et de concentrer davantage les crédits régionaux sur une thématique de leur choix.

Au plan thématique, chaque pays dispose de quatre enveloppes :

- enveloppe « Ingénierie » : subvention de fonctionnement des structures porteuses des pays.
- enveloppe 2 : projets sélectionnés répondant au croisement des stratégies des pays et des axes prioritaires du Conseil régional. Les stratégies de mobilisation de l'enveloppe 2 sont singulières et ne se retrouvent pas dans l'enveloppe 3.
- enveloppe 3 : projets financés au fil de l'eau permettant de réajuster la programmation de façon à répondre au mieux aux besoins évolutifs des pays.
- enveloppe « projets numériques » : mise en place à partir de 2009 pour une mise en œuvre en lien avec le schéma de cohérence régionale d'aménagement numérique (SCORAN).

³⁶ Le présent rapport est écrit avant que ne soient présentés en session de juin 2013 les principes, l'architecture, le cadre financier, la gouvernance et les critères d'intervention de cette nouvelle politique territoriale et que ne soit engagées les négociations à l'automne 2013.

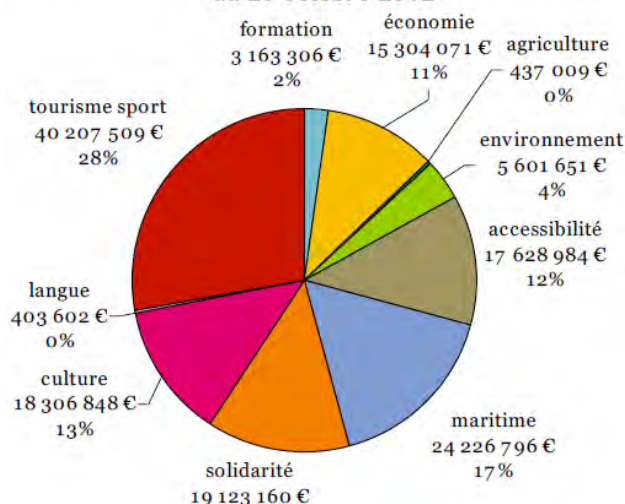
³⁷ Fin octobre 2012, 190 millions d'euros de subventions avaient été votés pour des projets dont le financement total s'élevait à 1,247 milliard. Cela concernait 1804 projets.

³⁸ Conseil régional de Bretagne, « Pour un partenariat renouvelé entre la Région et les territoires bretons : bilan et perspectives », Session de décembre 2012, p 34.

La programmation est essentiellement fondée sur les chartes de développement des pays, les plans d'aménagement et de développement durable des SCoT, les candidatures LEADER ou encore les schémas spécifiques dans les pays (sur des thèmes comme le développement économique, les services à la population, la culture, les transports...). Il ressort que la thématique majoritaire des projets est celle du tourisme et du sport, puis la thématique maritime, puis la solidarité, la culture, l'accessibilité, l'économie, l'environnement, la formation, l'agriculture et la langue.

Figure 39. Les thématiques des projets co-financés dans l'ensemble des pays

**Répartition des subventions votées dans l'enveloppe 2
au 25 octobre 2012**



Source : Conseil régional, décembre 2012

Les pays élaborent leur propre stratégie conduisant à contractualiser sur des thématiques qui répondent au mieux à leurs besoins. Cela étant, le Conseil régional « a souhaité proposer, en interaction avec le projet élaboré par le pays, les axes stratégiques de développement régionaux, qui étaient énoncés dans le « Contrat pour la Bretagne » élaboré en 2005, autour de dix « chantiers fédérateurs » :

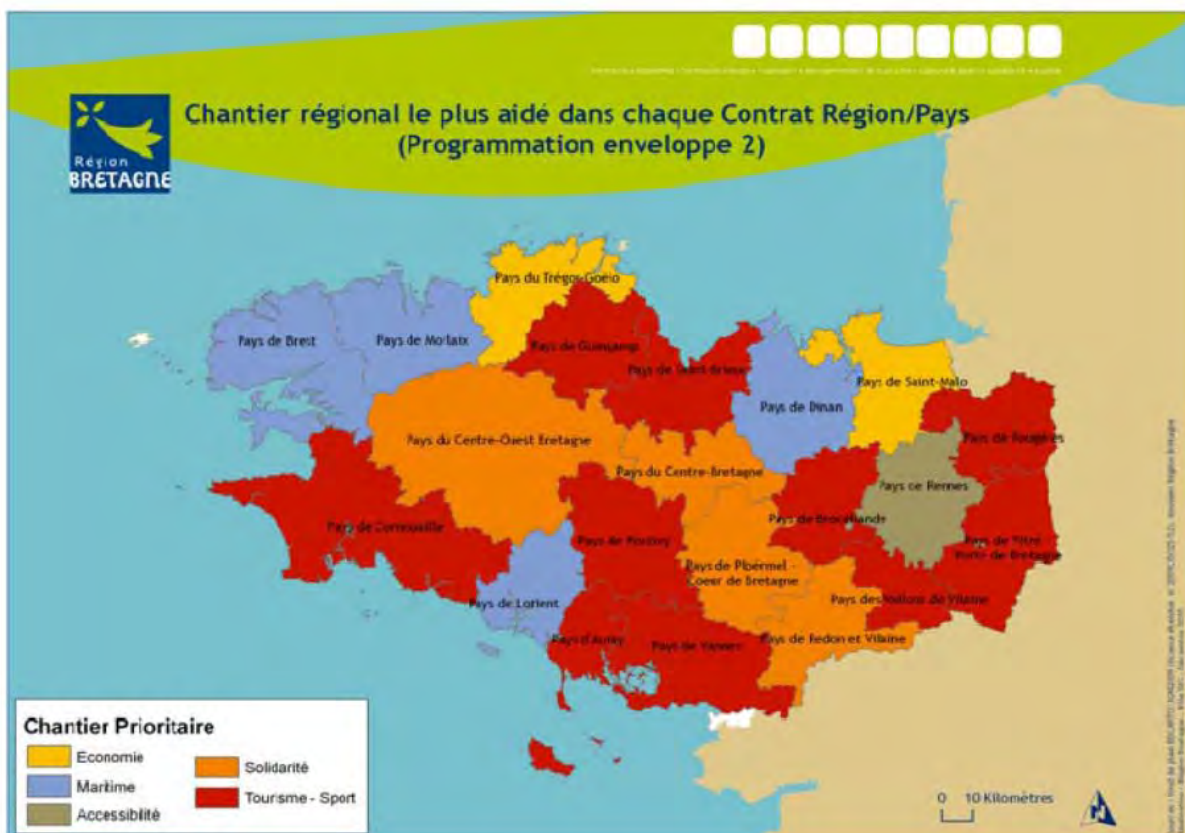
1. Pour un dispositif de formation réactif au service des compétences humaines ;
2. Pour une définition de stratégies territoriales de développement économique et social ;
3. Pour un projet agricole partagé, à la fois performant et respectueux de l'environnement ;
4. Pour une exemplarité des démarches environnementales ;
5. Pour une Bretagne équilibrée, accessible et connectée à l'Europe et au Monde;
6. Pour une affirmation de la vocation et de la spécificité maritimes de la Bretagne ;
7. Pour une Bretagne équitable et solidaire ;
8. Pour la mise en place concertée d'un véritable service public de la culture ;
9. Pour l'élaboration d'une véritable politique linguistique ;
10. Pour un développement touristique et sportif et des loisirs de qualité. »

La **gouvernance** du Contrat se veut transparente à travers des négociations en présence de tous les présidents d'EPCI pour l'enveloppe 2 et des réunions de « comités locaux de programmation » pour les autres enveloppes. Ces comités locaux sont composés, à la discrétion des pays, des élus des EPCI, des pays, d'un ou des représentants du Conseil de développement et d'autres représentants des acteurs du territoire. Il semble en effet essentiel que des acteurs tels que les représentants des îles situées sur leurs périmètres (si celles-ci ne sont pas intégrées aux EPCI), les parcs naturels régionaux, les Commissions locales de l'eau, les structures porteuses de SCoT, etc. soient présents à ces réunions afin d'assurer un dialogue plus cohérent par rapport au projet de développement du territoire.

Les 21 pays ont chacun un élu régional référent qui, au-delà de sa présence au comité local, suit l'ensemble du processus de réflexion et de contractualisation de « son » pays.

Le bilan réalisé fin 2012 fait état du fonctionnement non satisfaisant de ces comités locaux ; des expérimentations sont en cours dans deux pays pour améliorer la situation et doter ces comités de véritables marges de manœuvre pour adapter le projet de contrat au fil de l'eau et éviter l'écueil du statut de simple « chambre d'enregistrement ».

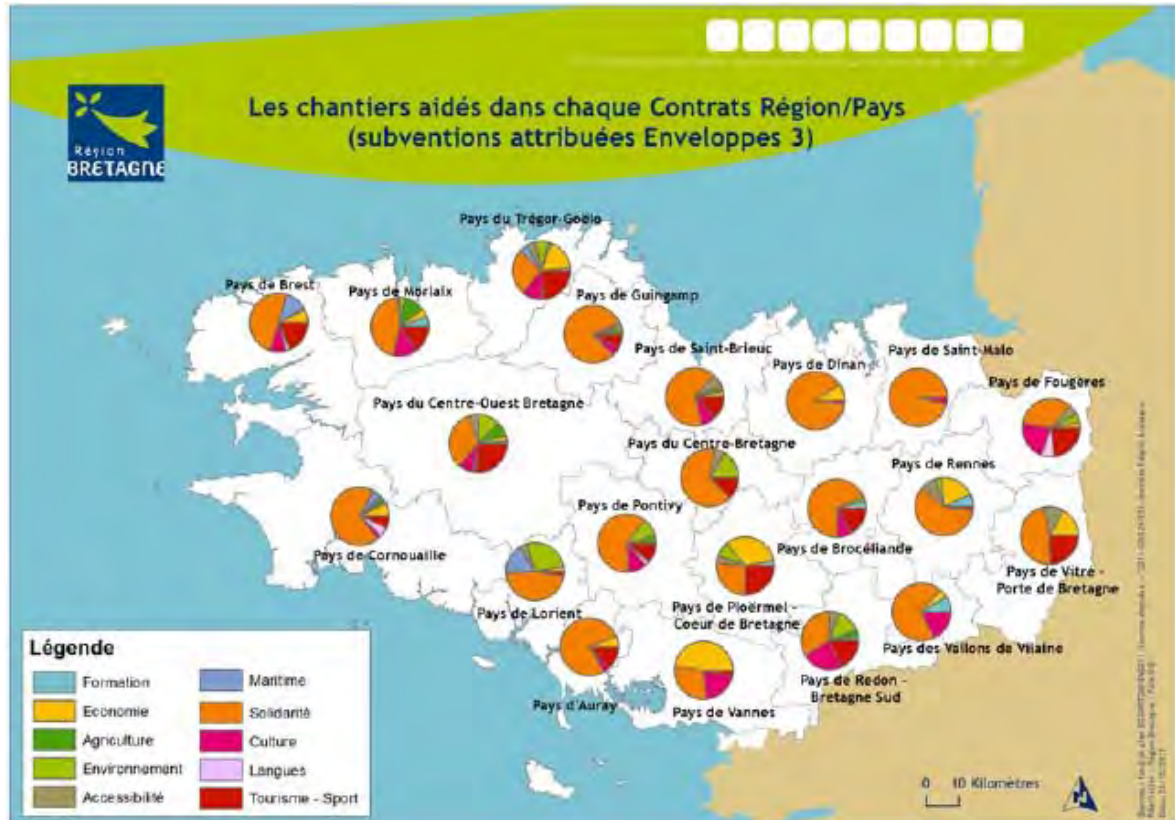
Carte 120. Différentes stratégies face au choix de projets



Source : Conseil régional, décembre 2012

On peut constater que la moitié des pays a souhaité que ses projets de tourisme et de sport fassent l'objet d'une plus forte contractualisation. Notons également le faible nombre de pays qui a privilégié les projets économiques.

Carte 121. Des projets de solidarité au fil de l'eau



Comme le montre clairement la carte ci-dessus, l'enveloppe « au fil de l'eau » (enveloppe 3) a essentiellement permis d'accompagner des projets relevant de la vie quotidienne (thématique ou chantier solidarité, en orange) tels que les services à la population, les équipements de proximité. Cette enveloppe a donc souvent été perçue comme nécessaire pour assurer les missions de base des collectivités, notamment des communes.

Concernant la sélection des projets, il paraît peu évident qu'il existe une articulation avec les politiques territoriales départementales (contractualisation avec les EPCI, voir plus loin) ainsi qu'avec d'autres instances de programmation de type comité LEADER. L'articulation des projets de l'enveloppe numérique avec les politiques d'aménagement numérique des départements pourrait devenir essentielle³⁹.

³⁹ Au moment de l'écriture du présent rapport, le projet de loi propose de réserver la compétence aménagement numérique aux départements.

Comment est assurée la visibilité de ce que reçoit chaque territoire dans le cadre de ses différentes contractualisations et donc en lien avec différents niveaux d'intervention publique et les fonds mobilisés (subventions des conseils régional et généraux, fonds européens notamment) ?

Une péréquation visant une meilleure cohésion territoriale

La répartition répond à un principe de péréquation entre les 21 pays. Ils ont reçu en moyenne 27,4 millions d'euros, soit 87 euros de dotation par habitant (de 45 euros pour le pays de Vitré à 139 euros pour le pays du Centre-Ouest Bretagne).

Pour assurer une péréquation entre les territoires, dès 2005 la dotation régionale a été répartie entre les 21 pays, selon leur poids démographique, en fonction d'un **indice dynamique** (évolution démographique et évolution de l'emploi) et d'un indice de richesse des populations, (par la prise en compte du revenu fiscal médian par unité de consommation pour la population et par le coefficient de mobilisation du potentiel fiscal pour les collectivités). Un nouvel indice a été ajouté, en 2009, pour le calcul de l'abondement numérique (critère de densité).

Le conseil régional dispose par ce dispositif des moyens d'assurer la cohérence entre les différents projets en fonction des spécificités des territoires. De plus, avançant dans la connaissance des réalités et potentialités socio-économiques des pays, il peut favoriser telle ou telle thématique afin de répondre au mieux aux besoins et projets de développement de chaque pays. Il peut aussi élargir les territoires d'action en favorisant la coopération inter-pays. Plusieurs pays ont déjà engagé des projets communs, ou en partie mutualisés. Cette pratique peut aider à faire face à des difficultés qu'un pays, ou qu'un EPCI seul ne pourrait affronter seul.

En plus de cette péréquation sur les enveloppes globales, le Conseil régional applique une péréquation sur l'enveloppe de 13 millions d'euros dédiée à **l'ingénierie**. « Cette péréquation était fondée sur le taux d'encadrement en agents de catégorie A des collectivités du pays, partant du principe que plus un pays avait un taux d'encadrement important au regard de son poids démographique, moins les animateurs techniques du pays seraient amenés à être sollicités localement. »⁴⁰ D'autres politiques régionales participent également au financement des équipes de pays comme par exemple les animateurs territoriaux de santé, le Conseil en énergie partagé... L'ingénierie est ainsi reconnue comme un besoin essentiel pour le bon fonctionnement des différentes structures portant les pays, ainsi que les conseils de développement et leur réseau.

⁴⁰ Conseil régional de Bretagne, « Pour un partenariat renouvelé entre la Région et les territoires bretons : bilan et perspectives », Session de décembre 2012, p 43.

Tableau 17. Les dotations globales et par habitant des 21 pays en 2009

pays	Dotation globale (euros)	Dotation par habitant (euros)	rang
Centre Ouest Bretagne	14 482 786	139	1
Trégor-Goëlo	13 666 611	114	2
Fougères	9 103 821	110	3
Brest	41 692 515	107	4
Lorient	22 458 150	105	5
Dinan	10 511 997	98	6
Centre Bretagne	4 318 168	97	7
Morlaix	12 312 501	96	8
Redon-Bretagne Sud	8 584 395	93	9
Guingamp	7 045 190	90	10
Saint-Brieuc	17 873 726	90	11
Ploërmel-Cœur de Bretagne	5 924 828	86	12
Pontivy	7 176 611	84	13
Cornouaille	27 705 638	83	14
Saint-Malo	12 734 964	78	15
Rennes	32 319 504	70	16
Brocéliande	4 912 837	69	17
Auray	5 053 413	59	18
Vannes	10 683 803	53	19
Vallons de Vilaine	2 848 536	52	20
Vitré-Porte de Bretagne	4 590 007	45	21
REGION	276 000 000	87	

Source : D'après Conseil régional, décembre 2012

Concernant la contractualisation en faveur des territoires spécifiques que sont les îles, le dispositif a débuté en 2009, après le vote d'un « contrat pour le développement durable des îles bretonnes en décembre 2008 »⁴¹.

Portant sur la période 2009-2012, le Conseil régional précise que le contrat :

- « définissait le cadre général de la stratégie de développement durable des îles que la Région, l'Association des îles du Ponant (AIP), et à travers elle, les communes insulaires, s'engageaient à mettre en œuvre ;
- précisait les conditions d'application de la politique régionale spécifique de soutien aux îles bretonnes du Ponant et à leurs capacités d'ingénierie. »

Sur la période 2009-2012, le budget consacré aux îles s'élevait à 3,4 millions d'euros, soit, en moyenne, 850 000 euros annuels. Ce soutien spécifique s'ajoutait à celui accordé aux îles au titre des autres politiques régionales telles que les contrats Région-pays et les différentes politiques sectorielles. Au total, sur quatre ans, cela a représenté un montant global de plus de 3,6 millions d'euros. « Pour maximiser l'effet de levier du soutien régional et pour tenir

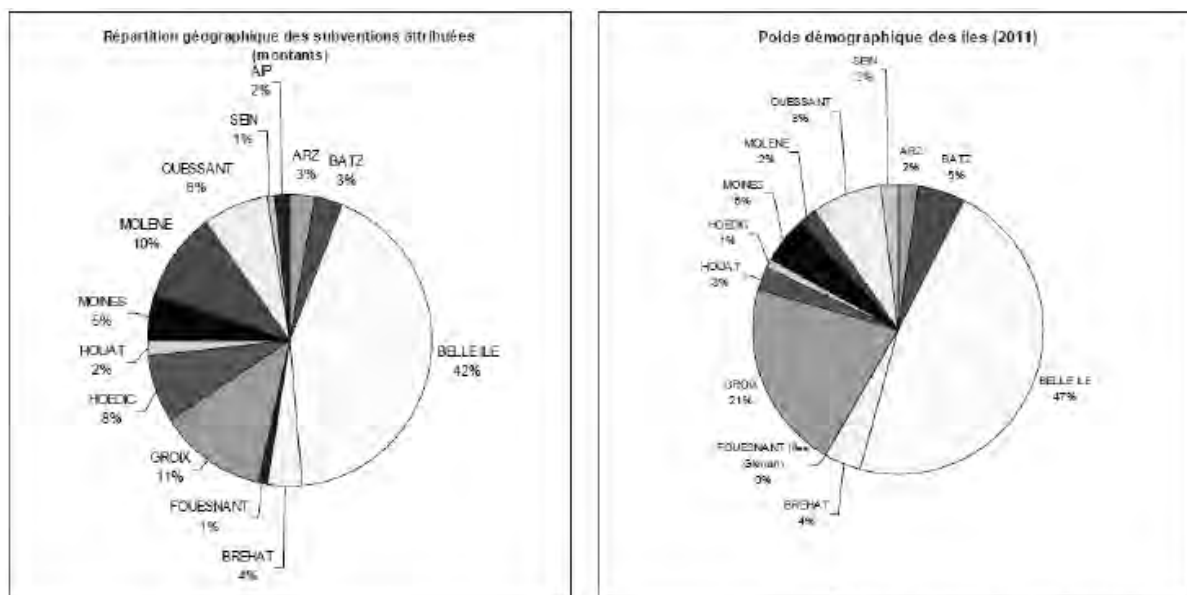
⁴¹ Conseil régional de Bretagne, « Contrat Région Bretagne - Association des îles du Ponant pour le développement durable des îles bretonnes 2009-2012, éléments de bilan et perspectives », session de février 2013.

compte des surcoûts liés à l'insularité, il a été proposé d'autoriser un cumul des financements au titre de la politique spécifique de soutien aux îles avec les autres financements régionaux. »⁴² Le soutien à l'ingénierie occupe une place importante dans ce dispositif.

En termes de répartition entre les îles, on constate que les montants suivent à peu près le poids démographique des îles, sauf pour Molène et Hoëdic qui bénéficient de montants supérieurs et Belle-Île-en-Mer et Groix qui ont perçu moins d'aides. Précisons ici que la démographie des îles n'était en rien un critère de sélection des projets.

Concernant la procédure de sélection des projets, « les discussions et projets ont d'abord eu lieu au sein des pays, et ce qui n'a pas pu être intégré a fait l'objet des projets co-financés dans les contrats AIP-Région. Les projets des îles ne sont pas toujours faciles à faire passer auprès des pays, car ils ne sont pas d'intérêt communautaire. D'un autre côté, tenir compte des spécificités de chaque île n'est pas facile. »⁴³

Figure 40. Répartition des montants des projets selon les îles en lien avec leur démographie



Source : Conseil régional de Bretagne, 2013

⁴² Conseil régional de Bretagne, « Contrat Région Bretagne - Association des îles du Ponant pour le développement durable des îles bretonnes 2009-2012, éléments de bilan et perspectives », session de février 2013.

⁴³ Audition de Mme Manuela Théraud, coordinatrice de l'AIP, en comité de pilotage, le 30 janvier 2013 à Auray.

1.3.2. Les autres programmes de la politique d'aménagement et autres politiques transversales du Conseil régional pouvant servir la cohésion territoriale

Les autres actions transversales pouvant servir la cohésion territoriale sont principalement inscrites dans la mission I – Pour un aménagement équilibré, garant de la solidarité territoriale à travers les programmes suivants :

- Le programme 102 - Observer les dynamiques territoriales et anticiper les mutations.

Dans le cadre de ce programme, sont réalisées des études en partenariat avec l'INSEE pour assurer une observation continue (démarche d'observatoire) des 21 pays et des îles sur les thèmes économiques, sociaux et environnementaux, présentés de façon transversale à travers 6 thèmes (acteurs institutionnels et stratégies ; population ; mode de vie ; économie, innovation, marché du travail ; accessibilité ; ressources). Après avoir rassemblé l'ensemble des études et travaux concernant chaque pays et les îles, un « diagnostic » est réalisé par pays⁴⁴, et un « Cahier des îles » qui doit faire ressortir les principaux enjeux de développement. Ces portraits doivent permettre une meilleure connaissance des dynamiques territoriales à l'œuvre, mais aussi aider à **la territorialisation de l'ensemble des politiques sectorielles** (formation, transport, tourisme, mer et littoral, etc.). Ils ont aussi pour objectif d'explicitier les politiques régionales et leur déclinaison dans les territoires. Cette démarche d'observatoire est en lien avec la démarche prospective « Bretagne 2030 », mais aussi avec la politique territoriale. Sans déterminer les contrats Région-pays, cette démarche d'observatoire servira à l'élaboration des nouveaux contrats. Ces derniers constituent un des outils répondant aux enjeux définis dans les portraits ou diagnostics de pays. *Cette démarche d'observatoire des pays a pour objectif de « mieux lire les inégalités pour mieux écrire la page de la contractualisation. »*⁴⁵

Les 21 portraits contribueront à faire émerger une vision régionale⁴⁶ dont la mise en débat permettra de « mettre en miroir » les réflexions (!) prospectives issues de la démarche Bretagne 2030.

Une telle démarche est coordonnée avec celles des départements qui réalisent souvent le même type d'exercice à l'échelle des EPCI. De plus, de nombreux enjeux identifiés relèvent des compétences départementales, ce qui va jouer dans la façon d'apporter des réponses dans chaque territoire.

⁴⁴ Cette démarche est en cours au moment de la rédaction de ce rapport, aucun des 21 diagnostics n'a pu être pris en compte pour cette étude.

⁴⁵ Audition de M. Thierry Burlot, vice-président du Conseil régional, devant la commission le 15 janvier 2013.

⁴⁶ Après la publication du présent rapport.

- 103 – Soutenir l'aménagement numérique de la Bretagne

L'aménagement numérique du territoire régional est organisé au sein du schéma régional d'aménagement numérique territorial (SCORAN) dont nous avons présenté les enjeux territoriaux précédemment⁴⁷. C'est un autre domaine dans lequel la coordination avec les départements qui ont réalisé leur schéma directeur territorial d'aménagement numérique (SDTAN) est et pourrait devenir encore plus importante⁴⁸.

Le Conseil régional a rappelé lors du débat d'orientation budgétaire pour 2013 que la politique d'aménagement pour atteindre les objectifs du développement durable :

- « accompagne les dynamiques locales et les initiatives qui permettent de répondre aux besoins d'équipement et de services des populations actuelles et futures ;
- favorise la coopération entre acteurs, à toutes les échelles, et encourage la participation de la société civile, et tout particulièrement des jeunes ;
- développe les outils de connaissance afin de faire partager les enjeux d'avenir et de définir un projet collectif pour la Bretagne ;
- soutient les capacités d'ingénierie des territoires. »

Questionnements :

- **Jusqu'où la Région peut-elle aller dans le montant global attribué à la solidarité territoriale ?**
- **Le Conseil régional peut-il flécher des financements en faveur de certains territoires ?**
- **Si les grandes villes ont les moyens de se développer, doit-elle privilégier les petites villes et les territoires ruraux ?**

La politique foncière est une politique transversale. Elle a été menée ces dernières années en co-pilotage avec l'Etat en région (DREAL) en vue d'aboutir à une charte en faveur d'une gestion économe (voir plus loin, paragraphe suivant).

1.3.3. Les politiques de l'Etat en région à travers l'action de la DREAL

Face au rythme soutenu de la consommation foncière, l'Etat a coordonné avec le Conseil régional un travail impliquant l'ensemble des collectivités volontaires : une démarche de réflexion sur la maîtrise du foncier qui a abouti à la signature d'une charte. C'est l'action transversale principale en lien avec l'aménagement du territoire, les autres actions étant l'aménagement numérique et la co-élaboration, toujours avec le Conseil régional, d'un schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie (SRCAE) tel que le requiert la loi Grenelle 2.

⁴⁷ Les enjeux de l'accès au numérique dans les territoires sont présentés dans le chapitre 2 du présent rapport).

⁴⁸ Voir sur ce point le chapitre 6 concernant l'articulation territoriale.

Ainsi, la DREAL et le Conseil régional ont mis en place une **Conférence régionale foncière**, comme il en existe sur d'autres thématiques en Bretagne. Un premier colloque foncier (en novembre 2011) a été organisé pour lancer la démarche. A suivi la création de groupes de travail qui se sont réunis tout au long de l'année 2012, présidés par des élus, sur les thèmes :

- de l'observation foncière ;
- du contenu des documents de planification (densité de logements, renouvellement urbain, maîtrise de la périurbanisation...) et
- de l'articulation de ces différents documents de planification.

Ces ateliers ont été ponctués de deux conférences régionales foncières (points d'étapes et d'avancement de la charte foncière). La démarche a débouché sur la rédaction d'une «Charte régionale pour une gestion économe du foncier ». Un colloque régional a été organisé le 7 janvier 2013 afin de collecter les premières signatures des partenaires, principalement des collectivités prêtes à s'engager dans cette voie.

A côté de cette conférence régionale, dans le domaine foncier, la DREAL mène des actions dans le cadre du plan d'action stratégique de l'Etat (PASE) et dans celles du Plan agricole et agro-alimentaire régional (PAAR), ce dernier fixant notamment un objectif de ralentissement de l'artificialisation des terres agricoles vers l'urbanisation de 30% sur les cinq prochaines années.

Enfin, la DREAL participe aux travaux de révision du programme pluriannuel d'intervention de Foncier de Bretagne (l'établissement public foncier régional). Le dernier en date cherchait à y intégrer davantage les problématiques du développement de l'offre de logements sociaux en zone tendue, des exigences minimales de densité pour les opérations en matière d'habitat ou encore celle de la densification des zones d'activités économiques.

Questionnement : Concernant les politiques de maîtrise foncière, comment utiliser l'espace disponible pour accueillir l'arrivée de population supplémentaire avec les services afférents ?

1.3.4. La Chambre régionale des comptes de Bretagne conseille les collectivités et propose une organisation territoriale régionale

Les Chambres régionales des comptes sont des juridictions récentes, créées en 1982 par les Lois de décentralisation. Elles ont trois missions essentielles, en lien avec le système français de comptabilité publique fondé sur la règle de séparation de l'ordonnateur et du comptable :

- le contrôle juridictionnel (comptes du comptable public) ;
- l'examen de la gestion et le contrôle budgétaire (actes de l'ordonnateur) ;
- le contrôle budgétaire (saisine préfectorale).

Leur contrôle s'exerce sur les collectivités territoriales, les établissements publics locaux et les associations subventionnées.

Ainsi qu'en dispose le nouvel article 47-2 de la Constitution, la Chambre régionale des comptes a une nouvelle mission d'évaluation des politiques

publiques. C'est à ce titre qu'elle propose de préconiser aux collectivités locales plusieurs actions pour l'avenir. Cette démarche évaluative donne de plus en plus lieu à des recommandations, qui pour les trois quart d'entre elles sont suivies d'effets.

La CRC considère en effet que pour améliorer la gestion de l'action locale, l'organisation territoriale est importante. « *L'amélioration aura lieu si « on supprime certains niveaux, si on baisse le nombre de cantons et le nombre de conseillers.* » L'émiettement communal a généré un nombre de structures de gestion important. Par exemple, « *pour l'organisation des services d'eau et d'assainissement, ils sont 20 au Royaume-Uni, 8000 en Allemagne, Italie, etc. et 35 000 en France.* »⁴⁹ « *Rejoindre territoire de gestion et circonscription politique serait idéal et aiderait à réduire les dépenses.* »

1.4. Les politiques pour la cohésion territoriale locale

1.4.1. Les politiques territoriales départementales

Nous recherchons ici principalement ce qui sert la cohésion territoriale dans les politiques locales. Ce sont donc les stratégies territoriales à travers les contrats de territoires réalisés par les Conseils généraux qui nous intéressent particulièrement. Néanmoins, les autres politiques relevant de l'aménagement du territoire comme en matière de foncier, d'aménagement numérique, de transports permettent aussi d'approcher cette cohésion territoriale...

Notons également que les Conseils généraux développent et formalisent depuis peu des relations avec la société civile organisée.

Dans le Finistère...

Même si « *le département peut peu pour favoriser ou contrarier les dynamiques de populations car c'est surtout l'offre d'emplois qui structure la répartition, mais aussi la recherche de terrains moins chers (...), nous tenons compte des dynamiques territoriales à travers les contrats de territoires passés avec les EPCI : en 2013, l'ensemble du département est couvert* »⁵⁰.

La politique territoriale du Conseil général du Finistère est intéressante par son soutien à la fois aux EPCI et aux pays qui le constituent.

Il considère que « *les dynamiques intercommunales sont sources de cohésion et de cohérence* », c'est pourquoi il « *entend soutenir les projets de territoire et garantir les solidarités territoriales.* »⁵¹ Il mène une démarche d'observatoire de l'intercommunalité.

⁴⁹ Intervention de M. Michel Rasera, Président de la Chambre régionale des comptes au colloque « Chère administration » organisé par Sciences Po Rennes le 14 mars à Rennes.

⁵⁰ Audition de M. Pierre Maille, président du Conseil général du Finistère, en visioconférence le 11 décembre 2012.

⁵¹ Site du Conseil général du Finistère,

Le **programme spécifique en faveur des solidarités territoriales** regroupe des interventions économiques en direction des acteurs locaux comme l'appui à la création d'ateliers relais, de pépinières d'entreprises, de maisons de l'emploi, d'équipements touristiques...

Initiée en 2007, la politique territoriale se décline en trois axes⁵² :

- la connaissance des territoires ;
- la transversalité des approches ;
- la mise en œuvre d'un nouvel outil opérationnel de partenariat avec les EPCI et les Pays constitués par le « Contrat de territoire ».

« Autrefois, l'intervention était uniforme, aujourd'hui elle est adaptée aux enjeux locaux auxquels on répond collectivement. Par exemple avec Brest, on introduit la notion de partage des fonctions métropolitaines avec les villes proches. Le département favorise les échanges sur le tourisme, la culture, le sport, la mise en réseau des bibliothèques, cinémas, troupes de théâtre pour favoriser le développement en s'appuyant sur la ville. »⁵³

Fin 2010, 13 **contrats de territoires** (12 contrats EPCI et 1 contrat au bénéfice du Pays Centre-Ouest Bretagne) ont été élaborés ainsi qu'un Plan d'engagement en faveur des îles finistériennes, couvrant au total 17 EPCI et représentant près de 95 millions d'euros d'engagements financiers cumulés sur 6 ans.

Le contrat de territoire, d'une durée de six ans, repose sur un projet de développement, transversal et prospectif, élaboré conjointement par le Conseil général et les partenaires locaux.

L'EPCI ou le Pays doit constituer un lieu d'échanges pour faire émerger des projets participant à la mutualisation des équipements et l'optimisation des politiques publiques. Dans ce cadre, le Contrat de territoire doit être « l'expression d'un engagement mutuel sur des actions cohérentes et justifiées eu égard aux spécificités du territoire et aux orientations départementales. »

Comme pour les contrats Région-pays, les actions sont portées en maîtrise d'ouvrage communale, intercommunale, par des associations, par des syndicats, par le Pays, etc. Les bénéficiaires sont l'ensemble des maîtres d'ouvrage publics ou privés du territoire (intercommunalité, communes, syndicats, associations, chambres consulaires, etc.) dont les actions d'investissement ou de fonctionnement sont, après concertation au sein du territoire communautaire, inscrites à la programmation de chaque contrat de territoire.

⁵² Ces trois axes sont ceux de la nouvelle politique territoriale votée en janvier 2008.

⁵³ Audition de M. Pierre Maille, président du Conseil général du Finistère, en visioconférence le 11 décembre 2012.

Un élu d'une communauté de commune ayant bénéficié d'une contractualisation dès la mise en route du dispositif commente : « *C'est un dispositif peu connu du grand public et pourtant il est essentiel, parce que vraiment adapté aux spécificités locales. Il s'appuie sur du concret tout en s'inscrivant dans la durée.* »⁵⁴ Après avoir cité les projets locaux concernés par cette contractualisation, il conclut : « *Tout cela va assurément générer de nouvelles dynamiques.* »

Pour donner une idée du type de projet soutenu, citons quelques exemples de projets dans les EPCI : actions pour l'intermodalité des transports (Poher Communauté), déplacements diversifiés favorisés (Pays d'Iroise), requalification de la Z.A. de Kerrana (Pays de Quimperlé), soutien à la création cinématographique (Pays de Lesneven et de la Côte des Légendes), réhabilitation d'un quartier (Saint-Pol-de-Léon), recyclerie (Presqu'île de Crozon).

A une autre échelle, le Finistère étant composé de 4 pays (Pays de Brest, Pays de Cornouaille, Pays de Morlaix, Pays du centre ouest Bretagne), dont un couvre aussi une partie des Côtes d'Armor et du Morbihan, ces structures ont passé avec le Conseil général des **contrats d'initiative territoriale**. Ils ont pour objet l'aide à la réalisation de projets structurants à l'échelle du pays, qui ne pourraient se faire qu'avec un appui particulier du département.

Par ailleurs, un soutien technique et financier est apporté aux communautés de communes pour bâtir un système d'information géographique (SIG), cohérent sur l'ensemble du département.

Par ces dispositifs, complémentaires des programmes d'appui aux entreprises, le Conseil général entend contribuer au développement local, « *condition première d'un développement harmonieux du territoire finistérien.* »

⁵⁴ Témoignage de Nicolas Floch, Président de la Communauté de Communes du Pays Léonard, site du Conseil général du Finistère, fin 2010.

Dans les Côtes d'Armor...

« *Les dynamiques territoriales introduisent des évolutions et des besoins qui sont eux-mêmes dépendants des dynamiques. Subit-on les dynamiques ou bien les collectivités territoriales peuvent-elles avoir un rôle sur les dynamiques ?* »⁵⁵

Pour ne reprendre que les politiques les plus récentes, depuis 2009, le Conseil Général des Côtes d'Armor a adopté une nouvelle politique territoriale avec deux outils principaux : les **contrats de territoire**, une réflexion sur le milieu rural et une dotation départementale de solidarité communale (DDSC). Enfin, depuis 2012, il a engagé une démarche particulière en faveur de l'aménagement durable du territoire en lien avec son Agenda 21. Dans le domaine du développement économique, il développe aussi un accompagnement aux entreprises. L'agence Côte d'Armor Développement est un des outils opérationnels de cette politique d'aménagement et de développement des territoires.

Les contrats de territoires s'adressent en priorité aux EPCI du département. Le Conseil général soutient également les pays depuis 2012 à hauteur de 150 millions d'euros par an.

Les îles ne disposent pas de contrat de territoire, ni de dispositif particulier de la part du Conseil général des Côtes d'Armor. « *Quand on est la seule île du département on pèse peu.* »⁵⁶ La situation de Bréhat est problématique car elle compte 315 habitants l'hiver et 6 000 l'été. Ainsi, parmi les 835 maisons, seulement 18 % de résidences principales.

La politique territoriale inclut une politique locale qui vise à accompagner la **mutation de la ruralité** et à en faire un atout spécifique complémentaire à l'urbanité du département. Pour cela, il organise une réflexion visant une véritable compréhension de la ruralité d'aujourd'hui : définition, mode de vie économique, sociale, culturelle, définition d'objectifs et de priorités, partenariats entre collectivités, etc.

La DDSC fait suite à l'accès à différentes politiques sectorielles du Conseil général par les communes. Elle est versée forfaitairement tous les ans (pour un montant de 1 million d'euros par an) aux **communes de moins de 1000 habitants** pour des travaux courants sur le patrimoine bâti et la voirie.

Pour une meilleure cohérence entre la vision stratégique du territoire départemental et le plan d'actions Agenda 21, « *le Conseil général se concentre autour d'un rôle d'animation, de mise en réseau des porteurs de dynamiques de développement durable. C'est ainsi qu'un réseau de collectivités locales costarmoricaines (réseau T3D-Territoires en développement durable) engagées*

⁵⁵ Audition de Mme Monique Le Clézio, vice-présidente du Conseil général des Côtes d'Armor, devant la commission le 11 décembre 2012.

⁵⁶ Audition de Mme Manuela Théraud, coordinatrice de l'AIP, en comité de pilotage, le 30 janvier 2013 à Auray.

dans des actions de développement durable, est mis en place depuis janvier 2012. »⁵⁷

Considérant que les entreprises ne sont pas toujours en lien avec les métropoles et que le rôle du département est d'assurer cette mise en relation, le Conseil général a mis en place un dispositif adapté aux besoins des PME et TPE, en complément de ce qui existe pour les plus grandes entreprises (y compris les dispositifs nationaux). *« C'est un enjeu d'aménagement du territoire. Il y a beaucoup de projets dormants, dans toutes les entreprises, il faut les réveiller. »*

L'agence de développement économique et territorial Côtes d'Armor Développement (Cad22) est un outil opérationnel pour le développement économique et territorial du département. C'est un centre de ressources qui observe, analyse et fait connaître les évolutions économiques et territoriales ; il constitue en cela un outil d'aide à la décision. L'agence est organisée en trois missions :

- La Mission Entreprise pour conforter et contribuer au développement des entreprises du département ;
- La Mission Attractivité pour accompagner les territoires (EPCI) dans leurs projets de développement d'infrastructures à vocation économiques (espace d'activités, ateliers-relais, pépinière d'entreprises, télécentres...) ;
- La Mission Territoires pour faciliter une organisation cohérente et un développement solidaire des territoires du département.

C'est dans le cadre de cette mission qu'elle apporte un soutien technique aux intercommunalités recherchant en particulier à conforter leurs compétences et à définir une stratégie de développement économique. A travers son rôle de veille, CAD22 des Côtes d'Armor.

Concernant ses liens avec la société civile organisée, le Conseil général cherche depuis début 2013 à développer des relations avec les 6 Conseils de développement du département à travers une invitation à échanger et à mutualiser « les moyens, humains et financier » pour « fonder ensemble un nouveau partenariat public au service des territoires et des citoyens »⁵⁸.

En Ille-et-Vilaine...

« La métropole rennaise sert l'ensemble du département mais il faut faire en sorte que cette croissance diffuse sur le territoire dont on a la responsabilité : dans le département on aménage le territoire dans ce sens avec les moyens qui sont les nôtres, en particulier les contrats de territoires. »⁵⁹

⁵⁷ Cette démarche est présentée sur le site du Conseil général des Côtes d'Armor : http://cotesdarmor.fr/les_grandes_priorites/le_developpement_durable.html.

⁵⁸ Courrier d'invitation aux 6 Conseils de développement, en vue d'une rencontre départementale avec les pays et leurs Conseils de développement le 19 avril 2013.

⁵⁹ Audition de M. Jean-Louis Tourenne, président du Conseil général d'Ille-et-Vilaine, devant la commission le 11 décembre 2012.

Le Conseil général d'Ille-et-Vilaine mène une « politique d'équilibre du territoire » ou encore « de solidarité territoriale »⁶⁰ pour soutenir les projets locaux en s'appuyant des sept « agences départementales de proximité ». L'ensemble de cette politique est construite autour du dispositif des nouveaux **contrats départementaux de territoire**. En 2011, le Conseil général a consacré 154,3 millions d'euros à la politique d'équilibre du territoire. Cela a financé 2000 projets de développement : équipements culturels, sportifs, salles polyvalentes, économie (zones d'activité), ou environnement.

Les contrats passés entre le Conseil général et les EPCI sont basés sur des principes de co-construction des projets de développement. « *Ce sont de véritables contrats d'objectifs passés avec les habitants sur les territoires de vie. Le Conseil général oriente les priorités des EPCI en sélectionnant les projets qui favorisent le lien social, la consommation et la production d'énergie (avec des clauses de conditionnalité sociales et environnementales).* »⁶¹

Cette politique vise à renforcer la solidarité entre les territoires en s'appuyant sur le pôle régional (Rennes-Métropole) et les six autres pôles d'équilibre (Saint-Malo, Fougères, Vitré, Bain-de-Bretagne, Redon et Montfort-sur-Meu).

Le Conseil général verse ainsi des subventions aux communes et aux intercommunalités. En janvier 2011, a été proposée aux territoires une dotation de fonctionnement sans attendre la réalisation des futurs contrats. Il s'agissait de ne pas pénaliser les bénéficiaires, en particulier les associations.

En septembre 2011, l'assemblée départementale a actualisé les critères financiers qui déterminent les enveloppes. Un nouvel indicateur a été pris en compte afin de renforcer la solidarité entre les territoires de l'Ille-et-Vilaine : **l'indice de développement humain**.

Le Conseil général a également voté les enveloppes financières par territoire pour la période 2011-2015. Il a confirmé le fait que les agences départementales sont dorénavant au cœur de cette nouvelle contractualisation. La démocratie consultative (au moyen des comités consultatifs) devrait aussi être renforcée avec l'appui d'une mission de concertation avec la société civile, en association avec les élus a débuté en 2011.

De plus, pour affiner la connaissance des territoires, Le Conseil général et les EPCI ont commencé à élaborer des **portraits de territoires**, à décliner leurs priorités et leurs objectifs. Les premières signatures de conventions 2011-2015 ont commencé à la fin du premier semestre 2012. Un comité de suivi local a été mis en place dans chaque territoire.

⁶⁰ Les deux terminologies sont évoquées dans le bilan d'activité 2011 du Conseil général.

⁶¹ Audition de M. Jean-Louis Tourenne, président du Conseil général du Finistère, en visioconférence le 11 décembre 2012.

Par ailleurs, adossée à cette politique d'équilibre du territoire, un **fonds de solidarité territoriale des petites communes** a été créé en 2010 pour soutenir les collectivités les plus fragiles, dans un esprit de solidarité territoriale et financière. Il vise à aider le financement des projets des communes de moins de 2000 habitants les moins favorisées (des trois EPCI prioritaires Antrain Communauté, Louvigné Communauté, Baie-du-Mont-Saint-Michel-Porte de Bretagne). Doté de 4 millions d'euros, il a déjà permis de co-financer 78 projets (comme des salles et centres communaux, églises, bibliothèques, équipements de petite enfance, soutien au commerce et à l'artisanat), des contrats d'objectifs développement durable (études et travaux), des projets d'assainissement (aide au premier équipement des communes) et des aménagements de voirie).

Pour lutter contre la fracture numérique et agir en faveur de l'équilibre territorial, l'**aménagement numérique en** Ille-et-Vilaine consiste à résorber les zones blanches, grâce au haut débit. Le schéma directeur territorial d'aménagement numérique d'Ille-et-Vilaine (SDTAN) est l'outil destiné à établir un état des lieux des infrastructures et des services disponibles, d'identifier les initiatives existantes, privées ou publiques, de bâtir de manière concertée une ambition commune pour le territoire et de veiller à la cohérence des initiatives publiques et privées. L'objectif est le très haut débit pour tous à l'horizon 2030⁶².

Le Conseil général a également mis en place un dispositif d'**aides aux entreprises** qui retient deux orientations : une aide à la création ou à la modernisation et une aide à la reprise ou à la transmission. Par exemple, en 2011, la participation financière à 36 projets en (35 projets relevant de la première orientation et un projet de la seconde) s'élevait à 337 828 euros. Notons que des coopérations scientifiques sont soutenues, par exemple entre des laboratoires publics de l'Ouest associés (LPOA), avec notamment l'étude d'une intégration plus forte des structures. Un travail a permis de conforter les liens associatifs. Il se traduira par le rapprochement effectif des laboratoires des départements des Côtes-d'Armor et du Finistère.

Dans un autre secteur important de l'aménagement du territoire, celui des transports⁶³, un nouveau schéma départemental a été mis en place pour améliorer les transports collectifs interurbains. De plus, de nombreux travaux de voirie ont été accomplis, en y incluant les dimensions de l'amélioration du réseau, de la sécurité routière et de la protection de l'environnement. Le département contribue enfin au projet BGV.

⁶² Les horizons varient entre 2025 et 2030 entre Région et départements...

⁶³ La mise en exploitation de la régie départementale des transports illeuvia. La stratégie d'allotissement du réseau et de création de cette régie a permis à la collectivité d'obtenir des économies substantielles sur les contributions versées aux exploitants tout en garantissant le niveau de service et de qualité exigés (d'après le projet stratégique départemental 2011-2014).

Dans le Morbihan...

Le Conseil général a développé un dispositif nommé « conventions **de territoires** » auprès des sept pays morbihannais. Le Pays, est considéré comme l'échelon pertinent pour impulser ce développement et trouver des solutions de compensation. Il se met en capacité d'être le premier co-financeur des projets portés au sein des Pays, bassins de vie et de concertation pertinents où les projets sont débattus et mis en perspective. Finalement, sur la période 2006-2012, 110 projets (portés par 65 maîtres d'ouvrage) ont été financés à hauteur de 33 millions d'euros par le Conseil général (pour un coût total de 237 millions d'euros). De plus, le Conseil général accorde une bonification des aides pour les îles.

Concrètement, le Conseil général du Morbihan signe des conventions avec chacun des sept Pays. Elles leur permettent d'identifier les modalités de participation du Département à la réalisation de leurs projets. Les maîtres d'ouvrage sont les communes, EPCI, Pays... Chaque Pays bénéficie d'un appui technique assuré par un cadre territorial qui, sur le terrain, les aide à mener à bien leurs actions et les assiste dans la conduite de leurs projets (notamment dans l'élaboration de leur plan de financement).

Pour résumer les dispositifs en faveur des îles

Les îles de Bretagne sont soutenues simultanément au moyen d'un contrat spécifique entre la Région et l'association des îles du Ponant (AIP), par les contrats de Région-pays dans les pays et EPCI qui comprennent des îles et par certains départements au moyen de leur contractualisation avec les EPCI (bonification des aides pour les îles dans le Morbihan, contrat de territoire avec le Conseil général du Finistère, mais pas en Côtes d'Armor).

Mais au delà de la continuité territoriale, les îles s'interrogent sur leur développement. L'année 2013 est consacrée à la réflexion, c'est une année de transition pour les îles en lien avec les contrats Région-pays. Pour 2014-2020, le contrat Région-AIP suivra la même programmation que pour les pays.

Pour synthétiser les différentes politiques territoriales

Au niveau régional et départemental sont développées des politiques dites territoriales en faveur du développement des territoires du niveau inférieur. Les aides s'adressent de façon privilégiée aux EPCI pour les départements et aux pays et aux îles pour la Région. Nous avons cherché à donner un aperçu synoptique des principales caractéristiques de chaque politique.

Tableau 18. Aperçu des contrats de territoires en Bretagne

Caractéristiques	Contrats Région -pays	Contrats de territoire 22	Contrats de territoire 29	Contrats de territoire 35	Conventions de territoire 56
Partenaires (signataires de contrats)	pays	EPCI	EPCI et pays	EPCI	pays
Maîtres d'ouvrage	EPCI Communes	EPCI Communes	Pays EPCI Communes	EPCI Communes	Pays EPCI Communes
Montant total (en millions d'euros)	276 (2006-2012)	50 (2010-2015)	95 (2007-2013)	65 (2011-2015)	33 (2006-2012)
Montant (en M€/an)	46	8,3	10,8	13	4,7
% du budget (moyenne annuelle, ref : 2012)	3,7	1,4	1	1,4	0,8
Montant moyen (en euros par hab. et par an)	14,5	14	12	13	6,5
Soutien à l'ingénierie	oui	oui	oui	oui	oui
Soutien à la société civile	oui	en cours	non	non	non

Au 31/12/2012 (population légale 2010) : 591 600 dans les Côtes d'Armor, 897 600 habitants dans le Finistère, 988 100 en Ille-et-Vilaine et 721 600 dans le Morbihan.

Source : CESER, d'après les documents fournis par les collectivités, 2012

Questionnement : Comment ces collectivités locales, au-delà de leur contractualisation avec chacun de leurs territoires constitutifs peuvent-elles renforcer la coopération entre les territoires ?

1.4.2. Les politiques d'aménagement et de développement des EPCI

Rappelons que la région compte 116 EPCI et qu'il n'est pas ici question d'analyser l'ensemble de leurs politiques ambitionnant d'améliorer la cohésion territoriale. Leurs politiques d'aménagement et de développement peuvent être approchées par les orientations mentionnées dans les schémas de cohérence territoriale (SCoT) auxquels les EPCI et communes participent par l'intermédiaire de la structure porteuse du SCoT (un syndicat mixte par exemple). Cet outil d'urbanisme donne aussi des indications sur les facteurs que les élus considèrent comme influents sur les dynamiques territoriales. De plus, plusieurs représentants des agglomérations de Brest, Quimper, Lorient, Saint-Malo, Rennes, Lannion, Saint-Brieuc ont été auditionnés avec l'objectif de relever ce qui, dans leurs politiques et actions, favorisait la solidarité territoriale entre les communes constitutives, la cohésion territoriale au sens plus large, au sein de l'EPCI et avec d'autres, au sein de territoires plus étendus.

Tableau 19. Rappel des caractéristiques des EPCI en Bretagne

Type	22	29	35	56	Total
Communauté d'agglomération	2	3	3	2	10
Communauté de communes	34	22	26	23	105
Communauté urbaine		1			1
					116

Source : La Lettre de l'Aric n°235, janvier-février 2013

Le schéma de cohérence territoriale (SCoT)

Sans entrer dans les détails de ce qu'est un Schéma de cohérence territoriale (SCoT)⁶⁴, il doit être ici rapidement rappelé que c'est le premier outil d'aménagement au niveau local. Il rassemble les orientations dans tous les domaines du développement du territoire (du SCoT). Ce territoire concerne plusieurs EPCI. Il ne s'agit pas d'un outil de planification opérationnelle, mais bien **d'orientations stratégiques**, ensuite déclinées dans les plans locaux d'urbanisme (PLU) qui sont les documents de planification à l'échelle communale (et éventuellement des PLUI à l'échelle intercommunale, ce que plusieurs communes ont initié sans attendre les évolutions de la loi en ce sens⁶⁵). La Loi portant engagement pour l'environnement du 10 juillet 2012 a fait évoluer cet outil, c'est pourquoi nous présentons rapidement ce qui a changé.

Toujours élaboré en concertation, le SCoT recouvre deux principaux aspects, il est à la fois :

- un document d'urbanisme et de planification (donnant les grandes orientations d'aménagement que devront suivre les documents de planification aux échelles plus fines⁶⁶) ;
- un cadre pour le développement du territoire à 20-30 ans.

Il se compose de 3 documents :

1. Le rapport de présentation : il contient un diagnostic du territoire et, de manière désormais obligatoire, une évaluation environnementale. Le diagnostic analyse la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers au cours des dix années précédant l'approbation du schéma (pour justifier ensuite les limitations de consommation foncière pour l'avenir).
2. Le Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD) : il décrit les objectifs stratégiques et les choix en matière d'aménagement et de protection de l'environnement.

⁶⁴ Pour approfondir le sujet, il conviendra de se reporter au rapport du CESER « Pour une stratégie foncière régionale adaptée aux enjeux des politiques territoriales en Bretagne », 2007.

⁶⁵ Les loi Grenelle 2 (portant engagement national sur l'environnement) préconisaient l'élaboration de PLUI, mais ne les avaient pas rendus obligatoires.

⁶⁶ PLU à l'échelle communale pour le moment, et bientôt PLUI à l'échelle intercommunale, si cette disposition du troisième volet de la loi de décentralisation est maintenue.

3. Le Document d'Orientations et d'Objectifs (DOO) : il expose l'ensemble des prescriptions de mise en œuvre du SCoT. Il précise les objectifs d'offre de nouveaux logements, répartis, le cas échéant, entre les EPCI ou par commune. Il peut définir des secteurs dans lesquels les PLU doivent imposer une **densité minimale de construction**. Il précise les modalités de **protection** des espaces nécessaires au **maintien de la biodiversité et à la préservation ou à la remise en bon état des continuités écologiques** (la trame verte et bleue à l'échelle locale).

Les périmètres des SCoT

Le SCoT a été créé pour l'échelle supra-communale : « *le SCoT est à l'échelle du grand bassin de vie pour établir des orientations.* »⁶⁷ En Bretagne les périmètres de SCoT coïncident avec de nombreuses limites de pays. Quelques pays comptent néanmoins deux à quatre SCoT.

Carte 122. SCoT et pays



Source : Conseil régional, mars 2013

⁶⁷ Benoist Apparu, déclaration à l'Assemblée Nationale le 5 mai 2010.

Les structures de pilotage des pays et des SCoT ont été conçues de façon insuffisamment articulée (sous l'effet des deux lois distinctes : LOADDT de 1999 et Loi SRU de 2000). Il semble que la coïncidence de ces périmètres de réflexion et d'aménagement puisse être un gage de succès.

Par exemple, le Syndicat Mixte du Pays de Saint-Brieuc porte à la fois le pays et un SCoT, il peut ainsi jouer un rôle de veille et de persuasion auprès des communes pour qu'elles respectent les orientations du SCoT (en matière de sobriété foncière, de logements sociaux). Pour les élus de l'agglomération malouine, « *le SCoT du pays de Saint-Malo pose question pour le SDCI⁶⁸ qui ignore les pays au profit des EPCI.* »⁶⁹

Carte 123. Aires urbaines et bassins de vie



Légende : limites des AU en orangé ; limites des bassins de vie en bordeaux ; limites départementales en grisé très clair.

Source : Réalisé à partir de GéoBretagne, 2013

Notons que les limites des bassins de vie tels que redéfinis par l'INSEE en 2012 sont bien plus proches des aires urbaines que de celles des SCoT, et à plus forte raison, des pays (1 pays regroupe souvent plusieurs bassins de vie, le plus vaste étant celui de Rennes qui en regroupe une dizaine).

1. La première préoccupation des EPCI : accueillir les populations

Toutes les agglomérations de Bretagne gagnent de la population, dans des proportions variées et sur des communes qui sont le plus souvent périphériques.

⁶⁸ Schéma départemental de coopération intercommunale.

⁶⁹ Audition de M. Henri-Jean Lebeau, président de Saint-Malo Agglomération, le 30 novembre 2012.

La démographie des îles est plus préoccupante avec une diminution générale. Les agglomérations développent différentes stratégies d'accueil de ces populations. L'ensemble des EPCI ont témoigné de leur *souci que l'agglomération apporte un « plus » et soit un levier d'aménagement du territoire pour chaque commune.*

- Par exemple, concernant Lannion Trégor Agglomération⁷⁰...

« La population était très jeune et très attachée à la Bretagne jusque dans les années 1960, puis il y a eu des apports extérieurs, ce qui a entraîné un vieillissement marqué caractéristique des littoraux qui n'est pas sans générer des inquiétudes. Nous développons en régie tous les services attractifs à une agglomération : les compétences obligatoires en matière de gestion des déchets, des transports collectifs, etc., mais aussi en matière culturelle : un planétarium, le « carré magique », pôle national des arts du cirque en Bretagne, etc. »

- Par exemple, concernant Vannes Agglomération⁷¹...

« L'atout majeur de Vannes agglomération pour attirer les cadres est le cadre de vie et le réseau de formation important. »

- Par exemple, concernant Quimper Communauté⁷²...

« Les actifs ont des difficultés pour les emplois d'encadrement en ce qui concerne les conjoints essentiellement. Une fois que ces actifs arrivent sur le territoire, ils restent. Pour accompagner la conjointe du cadre des réseaux de femmes ont mis en place une filière d'emploi Cornouallia. Le dispositif « Entreprendre au féminin » résultant d'un programme européen LEADER agit également dans ce sens. Les femmes se reposent alors la question de l'équilibre entre temps de travail et temps personnel ; elles aboutissent souvent à se créer leur emploi. »

- Par exemple, concernant Saint-Malo Agglomération⁷³...

L'évolution démographique de l'agglomération est globalement positive mais **défavorable à la ville centre**. *A Saint-Malo, le logement social est à 28% et respecte donc la nouvelle loi Duflot. Depuis les cinq dernières années, la vision des communes sur le logement social a évolué, les communes périurbaines ont eu peur de récupérer les problèmes de la ville centre. Tous les maires ont compris que ca n'était pas le cas, mais qu'il s'agissait en réalité de créer les conditions d'accueil pour ses propres administrés.*

⁷⁰ Les éléments figurant en italique sont issus de l'audition de M. Joël Lejeune, président de Lannion Trégor Agglomération, le 6 novembre 2012 à Redon.

⁷¹ Les éléments figurant en italique sont issus de l'audition de M. Jean-Christophe Auger, vice-président de Vannes Agglomération, le 6 novembre 2012 à Redon.

⁷² Les éléments figurant en italique sont issus de l'audition de M. Bernard Poignant, président de Quimper Communauté, accompagné de Mme Nathalie CONAN-MATHIEU, Directrice de Cabinet, le 29 novembre 2012 à Quimper.

⁷³ Les éléments figurant en italique sont issus de l'audition de M. Henri-Jean Lebeau, président de Saint-Malo Agglomération, le 30 novembre 2012, à Cancale.

- Par exemple, concernant Lorient Agglomération⁷⁴...

La dynamique démographique est positive à l'échelle de l'agglomération qui est **polarisée par Lorient** (31 % de la population et 47 % des emplois).

Si la périurbanisation est à l'œuvre, on observe également le mouvement inverse de « **recentralisation** », **retour vers le centre-ville**.

- Par exemple, dans les îles du Ponant⁷⁵...

Dans les îles qui perdent des habitants ces dernières années, la **dynamique démographique peut rapidement être inversée** par l'installation de quelques actifs (exploitants dans le secteur primaire, reconversion du secteur secondaire vers le tertiaire). Les îles du Nord sont plus en **déclin démographique** que celles du Sud. Les défis sont plus importants pour les îles du Nord⁷⁶ car les îles du Sud sont déjà plus attractives, plus touristiques. Les îles déjà **les plus peuplées et les plus proches de villes du continent** sont aussi les plus attractives. On constate en effet un important déclin sur certaines îles comme Sein ou Ouessant qui ont davantage subi cette tendance. Ailleurs, on observe une stagnation à Batz, à Bréhat.

Les nouveaux arrivants sont majoritairement des **résidents secondaires** comme sur l'île aux Moines ou sur Arz, alors que Belle-île-en-Mer et Groix comptent plus d'actifs. Les résidents secondaires sont souvent des Îliens de retour, mais aussi de nouveaux actifs sans racine, de nouveaux entrepreneurs. « Les enfants sont partis. Et il ne peut pas y avoir de départ vers l'arrière pays, car l'arrière pays c'est la mer. » A la baisse de la population, s'ajoute son **vieillissement**, ainsi que la disparition de certaines activités économiques. La population est vieillissante dans l'ensemble des îles, sauf à l'île d'Yeu (hors de la Bretagne) dont la population est plus stable et plus jeune.

La variation de population est encore plus importante en saison estivale, c'est pourquoi les dispositifs doivent être **adaptables** à la variation rapide de la démographie.

1. Les orientations générales en termes d'aménagement du territoire précisées dans le SCoT

Les politiques d'aménagement du territoire des EPCI intègrent la politique en matière de logement, l'organisation des transports et l'accueil des entreprises.

⁷⁴ Les éléments figurant en italique sont issus de l'audition de M. Norbert Métairie, président de Lorient Agglomération, le 29 novembre 2012 à Lorient.

⁷⁵ Les éléments figurant en italique sont issus de l'audition de Mme Manuela Théraud, coordinatrice de l'AIP, le 30 janvier 2013 à Auray.

⁷⁶ Denis PALLUEL, maire d'Ouessant, n'a pas participé à l'audition car il aurait dû rester deux jours sur le continent pour deux heures de réunion à Auray.

Tableau 20. Les principales caractéristiques démographiques des îles du Ponant

îles	superficie (en ha)	éloignement (en milles marins)	population	densité (hab/km ²)
Chausey	65	9	13	20
Bréhat	309	1,08	444	144
Batz	305	1,6	574	188
Ouessant	1558	13,5	856	55
Molène	75	6,5	214	285
Sein	60	12,4	214	357
Glénan		10	Absence d'habitants permanents	
Groix	1482	7,6	2318	156
Belle-île	8563	8,6	5120	60
Houat	288	8,6	274	94
Hoëdic	209	13	118	41
île aux Moines	320	0,3	573	179
Arz	330	1,6	254	77
Yeu	2332	9,9	4807	206
Aix	129	1,8	233	181
Total	16025		16012	99

Sources : INSEE

Source : Les îles du Ponant, L'essentiel, 2011

- Par exemple, concernant Quimper Communauté...

« *La ville centre a le devoir d'être le moteur du pays pour organiser la communauté de la Cornouaille.* » Complétant cette assertion de Bernard Poignant, le projet communautaire indique : « *La solidarité entre les territoires garantit l'efficacité des politiques publiques. Ainsi en est-il du renforcement de la mutualisation des communes et de l'agglomération. (...) Le SCoT de l'Odét et l'Inter-SCoT mettent en cohérence l'urbanisme, l'habitat et les déplacements. Le projet communautaire est vertueux avec des objectifs chiffrés, mais l'appréciation du président de Quimper Communauté y apporte un bémol : « Le projet communautaire ne passe pas forcément avant un projet communal ».*

En tant que territoire à la fois urbain, périurbain et rural, Quimper Communauté veut mener à bien une politique d'aménagement durable : *Elle invite au développement d'une **urbanisation durable**.* « *Pour contenir l'étalement et éviter le mitage du territoire, Quimper Communauté favorise un développement de l'urbanisation qui s'inscrit dans la continuité du maillage urbain actuel. Les projets d'aménagement communaux et l'extension de zones d'activités commerciales doivent tenir compte de la localisation des équipements et des réseaux de transports existants.*

Quimper Communauté encourage une **densification raisonnée des centralités communales et de quartier** et le développement d'une mixité entre habitat, commerces de proximité, équipements et lieux de convivialité. Le projet du quartier de la gare de Quimper, ou encore le projet de réaménagement du bourg d'Ergué-Gabéric, intègrent ces principes.

*Dans le respect des compétences des communes, Quimper Communauté veille à une bonne **répartition sur son territoire des équipements et des services** de proximité, qu'ils soient publics ou privés. L'accès de tous les habitants de l'agglomération à une gamme de services et d'équipements de la vie quotidienne constitue un enjeu pour l'équilibre du territoire, le maintien du lien social et la vitalité des communes périurbaines. L'ensemble des équipements existants dans les domaines scolaires, universitaires, sanitaires, culturels, sportifs ou économiques, concourt à ce maillage de proximité au service de la qualité de vie au sein de l'agglomération. Quimper Communauté entend mener plusieurs actions ciblées pour consolider cette offre de services. »*

3. Aménagement du territoire et transports

Les EPCI développent un système de transport sur leur territoire et l'articulent avec ceux des territoires voisins et des échelles supérieures (coordination de l'ensemble des AOT). Les objectifs sont souvent « le transport pour tous et partout », mais les critères permettant d'arbitrer entre les tracés, les dessertes, les tarifs varient d'un EPCI à l'autre.

- Par exemple, concernant Vannes Agglomération...

« Le plan de déplacement urbain avec les transports en commun nous a permis de faire un saut qualitatif, mais le transport devient un budget très important. »

- Par exemple, concernant Saint-Malo Agglomération...

« En termes de déplacements domicile-travail, les habitudes commencent à changer avec une utilisation de plus en plus importante du train. Pour les communes non desservies par le train et loin de la gare de la ville centre, c'est plus compliqué. »

- Par exemple, concernant Quimper Communauté...

Le « Projet transports » de Quimper Communauté entend servir une politique économe qui réponde aux besoins de mobilité, intègre l'impact environnemental des déplacements et participe à la dynamisation du territoire.

« Afin de mener une politique de déplacement durable cohérente avec la diversité du territoire, Quimper Communauté rééquilibre la place de chaque mode de transport. Deux objectifs sont visés : une hausse globale de fréquentation des bus de 40 % à horizon 2020 et une diminution de 20 % de la fréquentation automobile dans le centre de Quimper.

Quimper Communauté agit ensuite en faveur du désenclavement de certains quartiers, par exemple en améliorant la desserte de Kermoyan. »

Pour favoriser la liberté de choix des usagers, Quimper Communauté diversifie son offre de transports et développe les modes de déplacement doux (location de 100 vélos à assistance électrique ainsi que 25 vélos « classiques », mise en circulation de véhicules électriques, création de bornes de recharge). Pour favoriser les usages utilitaires du vélo (travail, école, tourisme), à travers son « schéma vélo », elle contribue à sécuriser et créer de nouvelles voies cyclables pour passer de 81 km de piste à 280 km à l'horizon 2025. Elle sécurise les déplacements piétons et sensibilise les communes à la mise en place de pédibus.

Après la réalisation de son plan de déplacements d'administration, elle initie une démarche PDE (Plan de déplacement des entreprises) auprès des entreprises. Pour les îles du Ponant, l'**isolement** n'est pas assez pris en compte, surtout en ce qui concerne les transports. *« Augmenter l'accessibilité physique est la première demande des îliens ; cela contribuerait à résoudre de nombreux problèmes (déclin démographique, accès aux services, aux soins, à l'éducation, etc.). Les conditions du transport maritime sont le sujet le plus sensible, son impact est très important car il accentue le déclin démographique. Les horaires des bateaux, navettes sont inadaptés aux travailleurs : les touristes peuvent venir l'hiver sur Molène, Sein et Ouessant, mais pas les Îliens. Les îles sont intégrées au SCoT, mais dans la pratique, par exemple pour les élus, comment aller souvent sur les îles dans ces conditions de transport ? Les îles avec et sans ponts sont très différentes. Par exemple, avec le pont de l'Île de Ré, la taxe Barnier permet de financer des postes d'écogardes. L'île d'Yeu a revendiqué le droit à l'expérimentation pour instaurer une taxe destinée aux voitures, mais n'a pu se faire car le péage urbain interdit en France. Le Grenelle prévoit pourtant des expérimentations. Il n'est donc pas respecté. »*

4. Aménagement du territoire et environnement

L'ensemble des EPCI développe une politique en faveur de la protection de l'environnement, ne serait-ce qu'à travers les agendas 21 dont une partie est environnementale. Les orientations dans ce domaine transparaissent aussi dans les documents d'urbanisme tel que le SCoT et plus particulièrement son PADD, la définition d'une trame verte et bleue et les plans climat énergie territoriaux en application des lois Grenelle.

- Par exemple, concernant Quimper Communauté...

« À travers le SCoT, Quimper Communauté incite également les communes au maintien et au développement des continuités écologiques (trames vertes et bleues) et au déploiement d'une politique de préservation du patrimoine naturel et paysager. Afin de valoriser ces actions, Quimper Communauté favorise la création d'espaces de loisirs compatibles avec le respect de l'environnement tels que les circuits de randonnée et les liaisons douces. »

Récompensée par le label EcoTri, Quimper Communauté poursuit une politique volontariste de tri et réduction des déchets à la source. Le Plan local de prévention des déchets signé en 2010 avec l'ADEME vise à réduire le tonnage de déchets ménagers de 7% à l'horizon 2015. Dans ce cadre, Quimper Communauté procède notamment à la sensibilisation des habitants au compostage.

5. Le développement économique au cœur des stratégies des EPCI

La compétence développement économique, et à travers elle, l'accueil d'entreprises est une priorité pour les collectivités. Beaucoup de communautés de communes dans le périurbain ont des stratégies d'attraction d'entreprises. Beaucoup d'établissements publics de coopération intercommunale se sont bâtis à partir de la Taxe Professionnelle Unique (TPU).

- Par exemple, concernant Vannes Agglomération...

« L'agglomération est bien située par rapport aux axes de transport (TGV, RN 65, future LGV) et le pays de Vannes a l'atout du golfe du Morbihan et ses activités conchyliques. Vannes est une ville administrative, de congrégations religieuses et de garnison, mais le pays comprend de nombreuses communes rurales. Ses piliers économiques sont l'industrie (Michelin était le premier employeur dans les années 1970), l'agroalimentaire (la CECAB a son siège dans l'agglomération et est le premier pôle d'emplois aujourd'hui), la logistique et le transport. On peut y ajouter les activités liées au nautisme (Bic Sport, Multiplast, etc). Tout l'enjeu est de trouver un équilibre entre le développement économique et protection de l'environnement. »

- Par exemple, concernant Lannion Trégor Agglomération...

« LTA n'étant pas située sur les grands axes de communication, elle doit exister autrement. C'est dur de lutter contre les très grandes villes ; nous avons des atouts, il faut les valoriser (le kyte surf par exemple). La dynamique d'entreprise est forte grâce à l'évolution du tissu de PME dont les centres de décision sont locaux. LTA a un fort attachement à la caractéristique industrielle de son territoire, c'est la base de son économie, tous les efforts de l'agglomération sont tournés vers les industries. L'accessibilité n'étant pas facile, nous travaillons surtout sur les conditions d'implantation des entreprises qui relèvent de raisons subjectives, familiales, personnelles. »

- Par exemple, concernant Quimper Communauté...

Quimper Communauté connaît un développement économique endogène qui fait suite à l'installation de grandes entreprises jusque dans les années 1980. « Le seul développement endogène industriel est apporté par le groupe Bolloré avec son usine de batteries (Batscap), seul investissement privé de cette ampleur émanant d'un grand industriel privé né en 1822. Girex était parmi les dernières en 1982, ainsi qu'Armor Lux, Sidel et Mer Alliance. Pour l'aménagement de ses zones d'activité, la labellisation Qualiparc récompense une gestion économe du foncier, le renforcement des services apportés aux entreprises et aux salariés, l'insertion du bâti dans l'environnement urbain et naturel, la gestion économe des ressources et de l'énergie, ainsi que la préservation de la biodiversité sur les sites aménagés (zone d'activités de Creac'h Gwen). »

Quimper Communauté a créé une agence (Cornouaille Développement) qui remplace le syndicat du pays. Elle élabore le SCoT, le PDU, le PLH, le PCET, la politique touristique et réalise une enquête déplacement sur toute la Cornouaille. Elle dispose en outre d'un point info énergie.

- Par exemple, concernant Saint-Malo Agglomération...

« L'agglomération bénéficie d'une dynamique positive de création d'entreprises sur la dernière décennie, contrariée, bien évidemment, ces derniers temps par la conjoncture. En 2011, 75% des actifs travaillent au sein du territoire de Saint-Malo Agglomération, 52% sur leur commune de résidence, alors qu'ils étaient 61,9 % en 1999. Pour autant, ce taux semble élevé (sous l'effet de la ville de Saint-Malo qui concentre 80% des emplois salariés). 92% des emplois sont localisés dans des TPE (sur la zone d'emploi 77,8 % en tertiaire ; 12,6 % en

industrie et 6,7 % en construction). La part du commerce est dominante par rapport aux services, la représentation de l'industrie est plus faible. La présence de compétences est de plus en plus affirmée en matière de biotechnologies marines et des activités primaires en évolution avec une concentration des exploitations sur la zone légumière, la crise de la mortalité des huitres pour les activités conchyliques. »

En termes d'évolution, la croissance de l'emploi a été régulière durant la dernière décennie mais plus marquée sur le début de la période. L'emploi salarié a connu une évolution supérieure à la progression bretonne. « *Nous constatons une augmentation tendancielle de la part des emplois ressortant du champ de l'économie résidentielle, dont les services (liés au tourisme) et le commerce. Le tissu productif subit un éloignement des centres de décision (Danfoss, Montblanc France, Laiterie de Saint-Malo, Laboratoire de la mer, APC⁷⁷, Le grand aquarium...) mais nous constatons aussi de belles décisions d'investissement de capitaines d'industrie locaux (Roullier, Beaumanoir, Raulic, Codif ...). A noter que le territoire concentre 50% des places de camping et 30% des lits hôteliers du département. »*

*Concernant la **répartition des activités**, « les îles ont une sur-représentation des activités tertiaires, même le secteur secondaire est lié au tourisme. Les activités primaires sont en déclin sur les îles. Le secteur du bâtiment est inexistant par exemple.*

Les stratégies en matière d'aide à l'installation d'activités dans les îles portent vite leurs fruits en raison de la petite taille du territoire et des interactions qui s'y développent. Par exemple, Arz n'avait plus d'agriculture. Un éleveur laitier a créé une dynamique avec la création d'un laboratoire, d'un atelier de vente directe. La dynamique est lancée, d'autres activités s'y ajoutent : l'installation d'un maraîcher (en projet) ; celle d'un paludier pour faire revivre les marais salants. »

Questionnement : Le partenariat entre plusieurs EPCI, les départements et la région, à travers leurs dispositifs en faveur du développement économique pourrait-il permettre un meilleur maillage économique du territoire ?

6. Les politiques foncières à la croisée des politiques sectorielles

Enfin, les politiques foncières sont à la croisée de ces politiques sectorielles et constituent des outils d'organisation de la cohésion territoriale.

- Par exemple, concernant Quimper Communauté...

Réduire de 30 % la consommation d'espace foncier liée à l'urbanisation est l'un des objectifs du SCoT de l'Odet. Le document met également en avant la nécessité de contenir l'étalement et éviter le mitage ; encourager les centralités

⁷⁷ Entreprise de conception et de fabrication de moules ou de machines de fabrication de moules, également spécialisé dans la filtration des eaux usées.

communales et de quartier, la mixité entre habitat, commerces, équipements et lieux de convivialité.

Dans les îles la problématique foncière est exacerbée car la loi littoral concerne 100% du territoire dans quasiment toutes les îles. *« Les élus critiquent l'insécurité juridique de la loi littoral. Par exemple à Sein, établir des permis de lotir, vendre des lots et construire des maisons sont des opérations qui deviennent compliquées. Une action est engagée avec Foncier de Bretagne pour accompagner les îles. »*

- Par exemple, concernant Saint-Malo Agglomération...

La répartition spatiale découle directement de la pression foncière et de l'augmentation du coût du foncier. *« On a peu de foncier disponible à cause de toutes les lois, SCoT, etc. Il faut être économe en foncier.*

Cette nouvelle organisation spatiale impacte fortement la capacité à mobiliser du foncier pour les opérations d'aménagement public. Elle impacte fortement la politique du transport dont les cibles scolaires et domicile travail sont multipliées. Elle impacte fortement la politique du logement pour ce qui concerne la localisation des primo-accédants. Elle porte en germe une amplification de l'impact des générations de la tranche d'âge des plus de 80 ans sur le territoire par rapport à des territoires de la même strate démographique.

Outre les politiques portées par les documents cadres, l'EPCI a concentré son action sur les dispositifs liés à la maîtrise du foncier. Les communes sont accompagnées pour leur permettre de faire porter leur foncier par l'EPF Foncier Bretagne.

Une initiative originale, l'agglomération a mis en place un partenariat avec la Caisse des Dépôts et Consignations appelé « Prêt Gaïa » permettant aux communes d'acquérir du foncier en vue de réaliser des logements sociaux, sans engager leurs propres ressources financières grâce à un différé de 5 ans du remboursement du capital dû à la CDC, et à une prise en charge par l'agglomération pendant 4 ans des intérêts des emprunts consentis à la commune par la CDC. »

En Bretagne, notons qu'il existe de nombreux organismes effectuant de l'observation foncière qui ne sont pas nécessairement au fait des travaux des autres structures :

- au niveau régional (au sein de Foncier de Bretagne) ;
- au niveau départemental (au sein des DDTM et des Conseils généraux) ;
- au niveau de certains EPCI (par exemple l'observatoire de l'agriculture périurbaine de Rennes Métropole)...

Questionnement : La multitude des outils fonciers (observation et planification) n'en limite-t-elle pas l'efficacité ?

7. En conclusion, les orientations contenues dans les SCoT

Nous présentons ici des orientations recensées dans un SCoT afin de montrer l'amplitude des champs couverts par l'aménagement du territoire. Ces orientations précises montrent la diversité des leviers d'aménagement et de

développement qui influent sur les dynamiques territoriales. Le SCoT du pays de Redon a été retenu, à titre d'exemple, car considéré comme réellement en cohérence.

« Il permet de faire fi des barrières administratives interrégionales et interdépartementales ; on avait essayé de tuer le pays. »⁷⁸

Orientation 1 - Recentrer la dynamique territoriale par l'économie :

- développer le tertiaire dans la ville de Redon
- diversifier le tissu industriel sur l'axe Redon/St Nazaire
- renforcer les bourgs composant le pays par l'installation et le maintien du petit artisanat, et l'installation et maintien du commerce de proximité
- optimiser l'offre des ZAE actuelles et viser leur complémentarité
- ouvrir le territoire aux nouvelles technologies

Orientation 2 - Recentrer la dynamique territoriale par les transports :

- valoriser les échanges routiers avec les pôles régionaux voisins
- réaliser le contournement de Redon
- organiser un réseau de cars (connectant le Pays aux pôles urbains régionaux)
- créer un réseau de transports urbains pour le Grand Redon
- valoriser les lignes TER sur les points d'appui des gares et haltes ferroviaires
- développer l'intermodalité et les déplacements doux

Orientation 3 - Recentrer la dynamique territoriale par un développement raisonné des communes :

- 30 000 habitants supplémentaires d'ici 2030 à répartir selon l'armature des bourgs et villages structurant le Pays
- des modes d'urbanisation et d'habitations moins consommateurs d'espace

Orientation 4 - Recentrer la dynamique territoriale par une valorisation des paysages :

- assurer une bonne protection des espaces agro-naturels et des boisements
- assurer la continuité et la fonctionnalité du réseau de corridors écologiques
- préserver la qualité des horizons des paysages du territoire
- faire de l'agriculture un élément de structuration à part entière du territoire

De plus, des prescriptions sont présentées dans le document d'orientations générales (DOG) :

- Une centralité du territoire affirmée : Le Grand Redon

- pour limiter l'artificialisation du territoire et l'impact de l'urbanisation, tout projet urbain ou économique devra être dense, composé et varié
- préserver des sas agri-paysagers entre les bourgs et unités urbaines pour garantir la lisibilité du paysage

- Equilibrer le territoire par un réseau de pôles relais :

- dans les bourgs, les projets urbains devront être denses aux abords des lignes de transports en communs
- privilégier la mixité des fonctions à proximité des points de rabattement

⁷⁸ Audition de M. Dominique Julaud, Président, GIP Pays de Redon-Bretagne Sud & Vice-président, Communauté de communes du Pays de Redon, accompagné de M. Christophe Bideau, Directeur, GIP Pays de Redon.

- localiser en priorité les équipements, services et commerces au sein des centres bourgs et ou en continuité du tissu existant

- Préserver les zones humides et garantir les équilibres hydrographiques :

- valoriser les zones humides comme poumons verts ou leur rendre une vocation agricole

- Encourager la mixité dans les plans de composition urbains en favorisant la diversité des formes urbaines

- Dynamiser l'offre commerciale dans les centres bourgs :

- renforcer l'attractivité des commerces de proximité au cœur des tissus urbains par un aménagement qualitatif

- ne pas dévitaliser l'activité commerciale du centre ville et centre bourg

Il est proposé de développer une offre fonctionnelle communale suivant la définition de territoire de proximité ou « territoire à 10 minutes ». Il s'agit d'espaces où les équipements et services de proximités sont accessibles à moins de 10 minutes à partir des pôles relais.

A l'échelle du SCoT, ces orientations ont des visées opérationnelles. S'ajoutant à celle des pays, des orientations sont aussi proposées par les Conseils de développement. L'articulation entre ces orientations peut être inaboutie ; elle est néanmoins facilitée lorsque le territoire du SCoT est proche de celui du pays.

1.5. Les orientations et réflexions des pays et Conseils de développement au service de la cohésion locale

Les Conseils de développement sont composés de représentants de la société civile (cf. infra), ceux-ci ne sont pas (même s'ils peuvent aussi l'être) des élus et ne relèvent donc pas de la démocratie représentative, mais de la démocratie consultative. Ils réfléchissent collectivement à un **projet de développement du « territoire pays »** et le traduisent dans une charte de territoire. Cette élaboration aboutit à les orientations stratégiques soutenues par les élus du pays. La préoccupation en termes de **cohésion territoriale** est prégnante car c'est le territoire dans son ensemble, mais aussi dans ses diverses composantes, à l'échelle du pays et parfois à celle de plusieurs pays⁷⁹ qui fait l'objet de la réflexion de l'élaboration du projet de développement.

Comme le prévoyait la loi, les instances consultatives que sont les Conseils de développement ont élaboré ces chartes de territoire. Ce processus, ainsi que l'ensemble de leurs réflexions sur la place des pays en Bretagne, d'aujourd'hui et de demain contribuent aux politiques locales.

⁷⁹ Les coopérations menées entre plusieurs pays sont quant-à elles développées dans le chapitre 6 – Enjeu de l'architecture territoriale.

Les chartes de territoires

La charte de territoire élaborée à l'échelle d'un pays est un document de référence qui présente la stratégie de développement de ce territoire. Compte tenu de ses spécificités socio-économiques, elle donne les orientations pour la gestion de l'espace et l'organisation des services.

Les chartes de développement avaient été définies dans l'article 22 de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (LOADDT, 25 juin 1999), abrogé depuis, par la loi de réforme des collectivités territoriales (RCT, 16 décembre 2010). L'article précisait néanmoins : « *Cette charte exprime le projet commun de développement durable du territoire, selon les recommandations inscrites dans les agendas 21 locaux (...) et les orientations fondamentales de l'organisation spatiale qui en découlent, ainsi que les mesures permettant leur mise en œuvre ; elle vise à renforcer les solidarités réciproques entre la ville et l'espace rural. La charte est adoptée par les communes et leurs groupements ayant des compétences en matière d'aménagement et de développement économique.* »

La charte contribue à formaliser les engagements réciproques des différents acteurs concernés. Elle décrit les orientations fondamentales du pays à un horizon minimal de dix ans et précise les principes et moyens d'action dont ce dernier se dote pour remplir ses objectifs.

La charte de pays traduit un projet global de développement durable qui doit répondre :

- aux objectifs d'équité sociale, d'efficacité économique, d'amélioration de l'environnement,
- aux principes de subsidiarité et de transversalité,
- à une recherche de participation des citoyens, de transparence des décisions,
- aux défis de conciliation du long terme et du court terme.

Ces orientations sont ensuite déclinées en programme d'actions. Les contrats signés avec des partenaires institutionnels tels que l'État, la Région ou les départements et les co-financements qui les accompagnent visent à mettre en œuvre ces actions.

La charte est soumise aux conseils de développement pour avis non conforme⁸⁰. Notons que les agglomérations peuvent élaborer de tels projets, ils sont alors nommés **projets d'agglomération**. Le conseil de développement est consulté sur l'élaboration de ce projet dont la version définitive lui est soumise pour avis. Il peut être consulté sur toute question relative à l'agglomération, notamment sur l'aménagement et sur le développement de celle-ci, et peut être saisi de toute question relative à la mise en œuvre du projet. Son rôle est donc a priori plus limité que dans le cas des pays, mais rien n'empêche l'établissement public d'agglomération de doter le Conseil de développement de missions élargies, semblables à celles dont il dispose dans le cadre d'un pays.

⁸⁰ Un avis non conforme n'oblige pas le destinataire à mettre en œuvre les préconisations de l'émetteur (organe consultatif).

Les conseils de développement de Bretagne

Les Conseils de développement sont des **assemblées consultatives**, placées auprès de chaque agglomération et/ou pays. Ils sont composés de représentants de la **société civile** et permettent d'associer des citoyens, des acteurs économiques, institutionnels et associatifs (entreprises, syndicats, associations, habitants, salariés, usagers, etc.) à la réflexion sur l'avenir du territoire. La coordination nationale des Conseils de développement précise qu' « *ils s'attachent à participer à une construction collective des politiques publiques locales et s'efforcent de relayer les attentes citoyennes.* »⁸¹

Selon la LOADDT, ils s'organisent librement, ce qui explique la diversité des configurations actuelles (statut associatif en majorité ou absence de statut juridique). Ce sont exclusivement des structures légères s'appuyant sur le bénévolat. Depuis les années 2000, 21 Conseils de développement ont été créés en Bretagne, formalisant des dynamiques engagées avant les entrées en vigueur des deux lois⁸² constitutives de ces instances. Ils couvrent désormais l'intégralité de la région Bretagne.

Conformément aux dispositions de la loi Habitat et Urbanisme du 2 juillet 2003 qui a sensiblement modifié les missions du conseil de développement, « le conseil de développement est associé à l'élaboration de la charte de développement du pays et à son suivi. »

Cette « association » va donc au-delà d'une simple consultation. Le « suivi » peut aussi être interprété ; certains conseils de développement veillent ainsi à sa mise en œuvre et à son évaluation.

Mais leur contribution à l'élaboration de la charte n'est pas leur unique mission.

Le conseil de développement peut être consulté **sur toute question relative à l'aménagement et au développement du territoire**. Il engage ainsi de nombreuses auto-saisines sur des questions relatives à l'habitat, aux transports, à l'accessibilité, à l'environnement, à la jeunesse etc. (qui reflètent souvent les thématiques des commissions structurant les Conseils de développement).

En conséquence, ils ont à leur actif tant au niveau local que régional, de nombreuses contributions adressées aux élus ou aux acteurs socio-économiques de Bretagne, ainsi que diverses initiatives à l'origine d'actions innovantes dans les domaines de l'habitat, de l'énergie, de la santé, des transports, de la culture, etc.

⁸¹ CNCD, « La place des citoyens et des instances de dialogue dans la réforme territoriale », contribution aux Etats généraux de la démocratie territoriale, 4-5 octobre 2012, p1.

⁸² La LOADDT du 25 juin 1999 (dite Voynet) crée les Conseils de développement associés aux pays, celle relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale du 12 juillet 1999 (dite Chevènement), les Conseils de développement associés aux agglomérations.

1.5.1. Les orientations dégagées par les conseils de développement dans les chartes de territoire

C'est la société civile organisée (pas encore constituée en conseils de développement) dans chaque pays qui a élaboré la première charte lors de la création des pays (dans les années 2000), préexistante à la création des structures porteuses des pays issus de la Loi Voynet. Ces chartes ont été révisées au bout de 10 ans (2012 ou en cours) et les nouvelles orientations devaient servir de base à l'élaboration des prochains contrats Région-pays (2014-2020).

Chaque charte de territoire présente des orientations de développement du pays qui dépendent des spécificités locales et ne sont donc pas généralisables à l'échelle régionale.

Il serait intéressant de regarder dans les révisions, dix ans après leur création, comment les nouvelles orientations et perspectives de développement prennent en compte les dynamiques des 10 dernières années.

Citons des orientations récurrentes dans plusieurs pays :

- *Favoriser un développement social à travers la formation, la recherche, l'innovation ;*
- *Assurer le développement économique basé sur les atouts locaux: secteurs d'activités à renforcer, innovation à promouvoir ;*
- *Améliorer la qualité de vie en travaillant sur le logement, les pollutions, l'accès aux services ;*
- *Faire progresser l'accessibilité à travers les infrastructures physiques et informationnelles, les TIC ;*
- *Préservation des ressources (naturelles, patrimoniales, énergétiques, etc.).*

Certains conseils de développement mettent l'accent sur la cohésion territoriale dans leurs orientations. Par exemple, pour le pays de Saint-Brieuc, dès la première version (2003), plusieurs orientations visaient la cohésion territoriale, au moyen de réflexions et d'actions en termes d'infrastructures d'une part, et de relations renforcées entre le pays et l'agglomération d'autre part. Ses cinq principales orientations étaient intitulées :

1. *« Vivre en intelligence » : développer la fonction technopolitaine ;*
2. *« Vivre au pays » : consolider une économie locale dynamique et diversifiée ;*
3. *« Vivre en harmonie » : mettre l'environnement au service d'une vie de qualité ;*
4. *« Vivre ensemble » : unir et mobiliser pour mieux s'ouvrir ;*
5. *« Vivre en cohérence » : organiser et animer le pays de Saint-Brieuc.*

Autre exemple, le projet de révision de la charte de territoire du pays de Vannes organise ses orientations en quatre enjeux stratégiques comprenant des axes dans lesquels pourront s'inscrire des actions finançables dans le cadre du contrat de Région-pays.

Tableau 21. Les grandes orientations pour le développement du pays de Vannes

Enjeu stratégique n° 1 : Le pari de l'intelligence et de l'ouverture au monde
Axe n° 1 : Adapter les systèmes de formation aux nouveaux enjeux économiques
Axe n° 2 : Favoriser l'ouverture et les connexions extérieures du Pays de Vannes
Axe n° 3 : L'aménagement numérique dans la société de l'information (T.H.D et usages T.I.C)
Enjeu stratégique n° 2 : La carte de la compétitivité et de l'innovation des activités productives et touristiques
Axe n° 4 : Initier et organiser le soutien à l'activité économique et à l'innovation
Axe n° 5 : Consolider et diversifier l'offre touristique
Enjeu stratégique n° 3 : L'ambition de répondre aux enjeux de société pour un pays solidaire
Axe n° 6 : Engager des actions sur l'employabilité par l'insertion (lutte contre l'exclusion) et la formation professionnelle
Axe n° 7 : Répondre aux demandes de services collectifs et de proximité
Axe n° 8 : Soutenir la création et les pratiques culturelles, sportives, socio-éducatives et de loisirs
Enjeu stratégique n° 4 : La volonté de préserver et de valoriser les ressources du Pays pour un cadre de vie de qualité
Axe n° 9 : Favoriser une gestion maîtrisée des espaces et de l'habitat
Axe n° 10 : Assurer un développement homogène grâce à une mobilité performante
Axe n° 11 : Préserver les ressources naturelles et patrimoniales
Axe n° 12 : Transition énergétique et changement climatique

Source : Conseil de développement du pays de Vannes, 2013

1.5.2. Des réflexions souvent prospectives

Plusieurs Conseils de développement ont engagé des réflexions sur leur place dans la région, comme celui de Lorient, de Redon, de Saint-Brieuc, de Morlaix, de Saint-Malo, d'autres sont dans une démarche prospective. Quelles sont leurs préconisations pour améliorer la cohésion territoriale à leur échelle, mais aussi à l'échelle régionale ?

« Quelle place pour le pays de Lorient en Bretagne ? » (Avis du Conseil de développement, février 2013)

Pour réfléchir sur la place du pays, le Conseil de développement du pays de Lorient a souhaité travailler sur trois thématiques principales :

- la place du pays de Lorient face aux phénomènes de « métropolisation » ;
- la contribution du Pays de Lorient au développement breton ;
- la pertinence et les possibilités de collaboration avec d'autres territoires (proches ou lointains).

Les enjeux et préconisations pour l'avenir sont les suivants :

- Dans le contexte de compétition économique, l'innovation et l'excellence deviennent des impératifs.
- Les territoires non métropolitains ne sont pas voués exclusivement à des spécialités économiques obsolètes et à l'économie résidentielle ; ils sont aussi des lieux d'innovation.
- La préparation des emplois de demain et la compétitivité économique constituent des enjeux pour tous les territoires quelle que soit leur taille.
- Le pays doit développer une plus grande coopération à l'échelle de la Bretagne Sud et avec l'ensemble du réseau breton et notamment la Bretagne centrale, dans des coopérations à géométrie variable.
- Il convient d'éviter absolument la création de structures nouvelles et de simplifier le mille-feuille administratif.
- La culture de l'inter-territorialité est à soutenir et promouvoir.
- Il est essentiel d'associer pleinement la société civile aux réflexions sur l'avenir du pays de Lorient et sur son inscription dans le réseau breton.

« Morlaix 2030 » (Etude présentée en septembre 2012)

Les facteurs de changements probables (favorables ou défavorables) à long terme (2025/2030) ont été identifiés (thématique) et des évolutions possibles mises en miroir.

Les évolutions possibles :

Thématique	Évolution possible
démographie, services à la population, cadre de vie et environnement	<ul style="list-style-type: none"> - le cadre de vie sera très préservé grâce aux documents d'urbanismes ce qui verrouillera l'usage du foncier en préservant l'espace - l'arrivée de la LGV donnera un nouvel essor touristique au territoire - la rareté des énergies fossiles permettra de relocaliser l'économie et de développer les circuits courts
économie, formation, emploi, recherche, équipements et réseaux	<ul style="list-style-type: none"> - 2 secteurs d'emplois vont se développer : les services aux personnes (vieillesse, tourisme) et les TIC - Développement de la formation interne en entreprise pour mieux préparer les changements de métiers - Renforcer l'utilisation de la mer pour le transport de gros volume - Développer le commerce de proximité pour éviter les déplacements - La relocalisation de l'économie permettra de limiter les déplacements domicile/travail - Création de zones d'entreprises dématérialisées hors des zones urbaines

**« Rennes Mobilité 2050 »
(Rennes Métropole, CODESPAR, DDTM 35, 2010)**

Dans un premier temps les facteurs susceptibles d'influencer les mobilités des personnes à l'avenir ont été identifiés et 6 composantes sont ressorties :

Les évolutions possibles :

Thématique	Évolution possible
comportements, valeurs et société : évolution en matière d'organisation du travail, valeurs des individus par rapport à l'écologie et à la voiture, dématérialisation des rapports sociaux...	<ul style="list-style-type: none"> - poursuite du desserrement des ménages/décohabitation, - télétravail devient la forme dominante, - véhicule n'est plus un bien mais un service.
développement économique, emplois et services à la population : relations entre fonctions résidentielles et économiques, sur ce qui motive les implantations d'entreprises...	<ul style="list-style-type: none"> - développement des services à distance, - concentration des emplois productifs dans de grands bassins de consommation, - en agriculture développement des circuits courts à l'échelle de l'aire urbaine et bassin de consommation.
grandes politiques européennes et nationales, gouvernance locale : évolution sur la nature et contenu des politiques relative au changement climatique, évolution des formes d'organisation et de fonctionnement entre acteurs publics et privés...	<ul style="list-style-type: none"> - un seul centre de décision à l'échelle de l'aire urbaine, - l'Europe et gouvernement mettra sur des mesures incitatives ou radicales pour réduire les GES.
urbanisme, aménagement, transport, métropolisation articulation entre systèmes de transports/déplacements et fonctionnement territorial entre les différentes entités territoriales de l'aire urbaine...	<ul style="list-style-type: none"> - étalement urbain ou villes compactes, - ségrégation socio-spatiale et spécialisations spatiales « Rennes et le désert » ?, - spécialisation tertiaire du centre de Rennes et résidentialisation de la périphérie ?
modes de transports et technologies : offre de transports	<ul style="list-style-type: none"> - véhicules électriques en libre service ?, - désynchronisation des activités ?, - multi modalité, - mobilité intelligente, - une énergie chère mais plus propre ?...)
économie des transports : question de la régulation de la mobilité physique, financements des systèmes de transports...	<ul style="list-style-type: none"> - limitation de la mobilité individuelle via des restrictions sur les transports routiers, - régulation selon des modalités spatio-temporelles différenciées ou pas de régulation publique ?, - augmentation de la part des entreprises dans le financement des transports en communs ou hausse de l'imposition des ménages ?, - le client paye le vrai prix du transport ?, - égalité sociales dans l'accès à la mobilité ou inégalités ?...

Face à ces facteurs, 5 scénarios ont été élaborés pour Rennes en 2050:

Scénario 1 : « sobre, solidaire, organisée et dématérialisée, telle est la métropole post carbone »

- Fort volontarisme politique où tous les efforts sont mis en œuvre pour réduire l'empreinte carbone du territoire.
- Très forte dématérialisation des interactions sociales (télétravail enseignement à distance...).
- Location de véhicules en libre service dans des conditions de quasi gratuité pour des déplacements courts à l'intérieur des territoires couverts par de tels services.
- Une agglomération rennaise plus densifiée avec autour quelques pôles secondaires.
- En zone rurale rétraction de la population.

Scénario 2 : « une mobilité très contrainte et sous haute surveillance »

- Absence complète d'anticipation de la crise énergétique, les pouvoirs publics sont pris de court et instaurent des mesures d'urgences, certaines zones de l'aire urbaine totalement enclavé.
- Nécessité de créer de nombreux logements sociaux à Rennes.
- Inadéquation entre l'offre et la demande de transports en communs.
- Début d'une ghettoïsation, forme d'exclusion à la mobilité, l'activité se concentre dans la métropole et les villes secondaires autour des gares...

Scénario 3 : « une voiture propre pour un monde libre »

- Le défi climatique est relevé sans avoir besoin de contraindre la société à modifier son comportement.
- Politiques de mobilité très volontariste, développement de déplacements doux.
- Processus d'extension illimitée de l'aire urbaine constituant au final des couloirs urbains entre les agglomérations.
- Accompagnement de la population à renouveler ou acquérir de nouveaux matériels.
- Concurrence entre territoires à celui qui offrira la meilleure offre de transports collectifs, hausse de la participation financière pour l'ensemble des acteurs, mesures pour rendre l'accès à la mobilité pour tous.
- Les rythmes de travail s'articulent entre vie privée et encombrement des modes de transports.
- Dématérialisation des activités, forte tertiarisation de l'économie.
- Attachement fort à la valeur habitat.

Scénario 4 : « une écomobilité citoyenne qui s'auto organise »

- On fait confiance aux habitants et aux entreprises pour inventer de nouvelles formes d'organisations locales afin de réduire leur empreinte carbone.

Gouvernance territoriale très intégrée.

- Mise en place d'une desserte ferroviaire efficace et une politique foncière capable de maîtriser le foncier autour des différentes haltes et gares de l'étoile ferroviaire.
- Le centre de Rennes se densifie, et autour se développe un ensemble de pôles de vie, d'activités économiques et de loisirs entourés d'espaces agricoles, et reliés entre eux par un transport collectif interpôles.
- Les trajets domicile-travail restent importants vers Rennes et entre les bourgs.
- Au sein des bourgs, des initiatives pour développer les modes de déplacements doux.

Scénario 5 : « les Ecopolis, moins de transport, et plus de vivre ensemble »

- Réduction des distances parcourues pour ses déplacements en cherchant à regrouper dans une unité d'espace et de temps les principaux générateurs d'activités des habitants (emploi, service, nature).

- Quelques pôles de l'aire urbaine sont choisis pour devenir des « Ecopolis », c'est-à-dire des nouveaux espaces quasi autonomes pour les besoins du quotidien et mis en réseau les uns avec les autres.
- Investissements dans les modes de déplacements doux financés en partie par une hausse des taxes pour l'ensemble des acteurs.
- Recherche du « bien vivre » où le déplacement serait choisi et non plus obligatoire (mobilité choisie).
- Autour de Rennes, développement d'archipels écopôles de vie (au moins 15 000 habitants) qui s'organisent pour satisfaire ses besoins.
- Télétravail et désynchronisation des activités et services.
- Relocalisation des emplois dans les bassins de consommation.
- Fin des espaces périurbains qui sont devenus des territoires ruraux ou reconquis par la cité.
- Désormais l'agglomération ne concentre pas tous les emplois.
- Les écopôles s'appuient sur les fonctions métropolitaines supérieures de l'agglomération rennaise.

« La Bretagne intérieure face à son avenir »

(Etude prospective des Conseils de développement Centre Bretagne et de Pontivy, 2008)

Après avoir réalisé un diagnostic du territoire et constaté les principales dynamiques, 8 variables ont été élaborées pour construire 4 scénarios (que nous ne présentons pas ici). Nous reprenons les questions soulevées et les préconisations émises pour répondre aux enjeux pour le territoire dans les années à venir.

Les dynamiques constatées :

- Evolution de la démographie sur le territoire en dent de scie mais renouveau depuis 1999 avec un solde naturel et migratoire de nouveau positif.
- Concentration de la population autour des pôles et à proximité des axes de communication.
- En 1999, seulement 35% des actifs travaillent dans leur commune de résidence
- Vieillesse de la population avec un recul de la part des moins de 40 ans, même si à l'avenir le territoire ne devrait pas connaître une hausse des personnes de plus de 70 ans.
- La population du territoire est moins mobile que la moyenne régionale.
- L'offre d'emplois dans le pays est peu qualifiée mais le taux de chômage est faible. Peut donc être un atout pour attirer des jeunes dans un territoire où le coût de la vie est moins élevé.
- Faible densité de médecins et les praticiens sont âgés.
- Faiblesse de la présence de l'enseignement supérieur.
- Sphère productive encore très présente sur le territoire.
- Bonne couverture du tissu commercial.

Les questions soulevées :

- **Contexte international** : le modèle de développement occidental continuera-t-il à être une référence pour les pays émergents ? Ces pays seront-ils des concurrents ou débouchés pour nos produits ? L'envolée des matières premières va-t-elle se poursuivre ? Quel budget demain pour la PAC et quelles priorités ?

- **Pouvoirs publics** : quels seront les choix stratégiques de l'Etat en terme d'investissements et où seront-ils localisés ? Quelle politique de l'Etat en matière de service public ? Quelle évolution pour les ressources des collectivités locales ?
- **Evolution régionale** : ici on s'appuie sur l'étude des mobilités des populations et territoire en Bretagne à l'horizon 2030. Bretagne convoitée, en pointe, performante ou délaissée ?
- **Stratégie des entreprises** : quels seront les liens entre territoires et capitaux investissement dans l'appareil productif : origine régionale, nationale, étrangère ? L'écart technologique entre régions et pays émergents sera-t-il maintenu ? Quelle sera la place de l'innovation dans la stratégie des entreprises et sur quels outils comptés ?
- **Agriculture** : quelles seront les relations entre exploitants agricoles et industries ? La taille des exploitations va-t-elle continuer de croître ? Quel sera le niveau de la concurrence foncière ?
- **Société et mode de vie** : comment évoluera la composition de la population ? Quel sera l'offre de logement ? Quelles seront les attentes de la population en termes de services ?
- **Nature des relations entre acteurs** : l'intercommunalité va-t-elle se renforcer ? Pouvoir politique, économique et société civile sont-ils en mesure de débattre ensemble de l'avenir du territoire et de s'accorder sur une stratégie commune de développement ?
- **Energie et environnement** : le coût de l'énergie continuera-t-il à progresser ou le développement de solutions alternatives aux énergies fossiles contiendra-t-il cette évolution ? Sur quelles ressources locales d'énergies pourrions-nous compter ?

Les préconisations pour répondre aux enjeux de demain :

- **Intégration de nouvelles populations** : mise en place d'outils de médiation territoriale, création de moments de rencontres et d'échanges, mise en place de commissions « intégration accueil » dans les communes, dans un projet de zones pour l'habitat définir le projet social, humain, culturel qui l'accompagne...
- **Offre de services et loisirs à la population** : renforcement du caractère urbain de Loudéac/Pontivy notamment au travers de la qualité des services et des équipements dans le domaine des services aux familles, santé, formation, maintien et consolidation des pôles secondaires...
- **Vieillesse de la population** : développer les services d'aide au maintien à domicile des personnes âgées, création de structures d'accueil de petites tailles en centre bourg ainsi que des structures spécialisées pour les personnes âgées

atteint de pathologies lourdes, développement de l'accueil familial, constitution de réseaux d'entraide pour améliorer la vie sociale des personnes âgées

- **Accès au logement** : développer l'offre en quantité tout en maîtrisant l'espace et sa consommation, réhabiliter l'habitat abandonné, redensifier les centres bourgs, repenser le logement collectif en milieu rural, favoriser la mixité sociale, maintenir les commerces et services de proximité pour éviter de créer un territoire dortoir

- **Concurrence foncière** : constituer des réserves foncières pour éviter les spéculations immobilières, limiter l'étalement des bourgs et des villes

- **Transports et déplacements** : choix des zones prioritaires à urbaniser pour limiter l'usage de la voiture, développer une offre de transports urbains et interurbains

- **Cadre de vie** : mise en évidence des richesses du territoire, restituer le paysage, développer les activités de pleine nature

- **Compétitivité des entreprises** : créer une plateforme logistique intermodale à Loudéac, investir sur le pôle de formation de Pontivy, adapter les qualifications aux nouvelles activités économiques locales, création d'un observatoire de l'évolution des besoins de main d'œuvre des entreprises et de l'appareil local de formation

- **Energie** : engagement des collectivités pour l'émergence de filières économiques dans le domaine des économies d'énergies

- **Identité locale et cohésion territoriale** : accompagnement des associations vers la professionnalisation, développer des projets à une échelle communautaire et intercommunautaire

De nombreux autres travaux et réflexions prospectives sur la place du pays dans la région sont en cours ou n'ont pas pu être analysés dans le cadre de la présente étude, il conviendra d'être attentif aux présentations de ces réflexions dans les territoires et de consulter les sites des conseils de développement qui relatent ces travaux. Citons notamment « Pays du Centre Bretagne : quels enjeux, quels défis pour l'avenir? »

1.5.3. La construction d'une vision de la société civile locale pour le développement territorial

Les Conseils de développement ont souhaité développer une démarche de **réflexion en réseau** pour construire une vision commune du développement, des dynamiques des territoires. Ils se structurent en réseau car considèrent qu'ils ont à gagner à coopérer et proposer ensemble.

La charte constitutive du réseau des conseils de développement précise que l'objectif est bien de « relier les Conseils de développement et **créer des solidarités entre territoires**, et plus particulièrement :

- de leur permettre d'échanger sur leurs pratiques, de valoriser voire transférer leurs expériences et les projets exemplaires, dans une perspective d'amélioration continue des pratiques de chacun ;
- de contribuer à la réflexion publique en partageant et en se positionnant sur des problématiques communes aux plans local, départemental, régional, national et européen. Ces contributions communes peuvent notamment se faire en lien avec le CESER ;
- de favoriser les réflexions prospectives à long terme et de provoquer des regards croisés sur des thématiques communes ;
- d'être une instance de dialogue privilégiée auprès des collectivités territoriales, des institutions (départementales et régionales) et de l'Etat ;
- d'être force de propositions auprès des pouvoirs publics, de rédiger des contributions et des avis. »⁸³

Les objectifs du réseau sont les suivants :

- Fédérer les Conseils de développement breton ;
- Echanger sur les pratiques, valoriser et transférer les expériences et les projets exemplaires ou emblématiques, dans une perspective d'amélioration continue ;
- Contribuer à la réflexion publique en partageant et en se positionnant sur des problématiques communes, notamment en lien avec le CESER ;
- Favoriser les réflexions prospectives à long terme ;
- Etre une instance de dialogue privilégiée auprès des collectivités (Conseil régional et Conseils généraux), de l'Etat, et d'institutions départementales et régionales (CESER par exemple) ;
- Être force de proposition.

L'ensemble de ces stratégies, orientations et actions publiques influent sur les dynamiques territoriales par le développement économique qu'elles induisent, les populations qu'elles contribuent à accueillir, les entreprises qu'elles attirent sur leurs territoires. Mais les entreprises mènent également des stratégies d'installation, en réponse à ces intentions publiques, mais aussi répondant à des stratégies internes.

2. Les stratégies privées qui influent sur l'organisation territoriale

Les stratégies de la sphère privée sont moins catégorisables que celles de la sphère publique tant elles reflètent la diversité des entreprises (démarches d'installation de sièges sociaux, de filiales, etc). Mais **elles influent sur les dynamiques territoriales** par ce qu'elles apportent aux territoires (emplois

⁸³ Charte du réseau des Conseils de développement signée par 16 d'entre eux le 23 février 2012, à Rennes.

directs et indirects, ressources fiscales, synergies potentielles avec d'autres acteurs locaux), par les flux qu'elles génèrent, par leurs choix d'implantation, par l'organisation de leur logistique, (dans des zones plus ou moins peuplées ou plus ou moins équipées), etc. En retour, leurs choix sont aussi influencés par l'accessibilité, les équipements, les aménités, les conditions fiscales et la main d'œuvre potentielle des territoires.

2.1. Les stratégies de localisation des activités économiques

2.1.1. Des stratégies concurrentielles

Chaque entreprise ou chaque groupe a sa stratégie d'implantation. Le territoire, et dans un premier temps l'espace, au sens foncier du terme, jouent le rôle d'une ressource, semblable au gisement de ressources humaines potentiel. Les entreprises formulent des besoins d'espace en indiquant le profil recherché, les conditions d'accessibilité, de services aux entreprises éventuels, de services à la population, de présence des aménités nécessaires à la qualité de vie des employés (avec parfois des exigences particulières pour attirer les cadres), de quantité et d'adéquation du bassin d'emploi avec les besoins de l'entreprise, etc. Une fois que plusieurs territoires candidats sont identifiés, les transactions s'effectuent, comme pour le marché de l'emploi, en faisant jouer une certaine concurrence entre ces lieux répondant au profil.

2.1.2. Les stratégies d'entreprises connectées aux territoires

Auparavant, les ressources spécifiques (naturelles ou fabriquées) faisaient l'ancrage des activités; maintenant, c'est davantage la qualité des aménités, du milieu de vie qui entraîne attractivité et ancrage de la main d'œuvre qualifiée et des entreprises, en quelques sortes la « **qualité du territoire** ».

Dans le cadre économique actuel, accentué par la situation de crise, les facteurs de compétitivité coûts ont encore un rôle très significatif. Le secteur d'activité, les fonctions, l'âge, la taille de l'entreprise influent sur les types de localisation.

Lors de réflexions menées par des économistes, des géographes et des acteurs publics sur les stratégies de localisations des activités économiques, les questions suivantes ont émergé :

- *absence d'évaluation des politiques mises en œuvre par l'Etat, les collectivités locales ;*
- *manque de travaux sur les logiques organisationnelles des activités de service ;*
- *l'articulation des échelles, d'externalités, d'exportation des non durabilités ;*
- *la réversibilité des espaces économiques : question émergente, sans en oublier la dimension coût;*
- *l'acceptabilité sociale des établissements : le traditionnel effet NIMBY qui s'amplifie, concerne des activités nouvelles, et devrait encore s'amplifier ;*

Plusieurs intervenants estiment que ce n'est pas tant en termes de localisation des entreprises qu'il faut raisonner, mais en termes de localisation des fonctions. »⁸⁴

Ces questions montrent la nécessité, sur les territoires, d'analyses plus précises des stratégies d'installation d'entreprises. Les questions soulevées raisonnent notamment avec les politiques publiques de développement économique et d'aménagement du territoire et les politiques foncières.

C'est la diversité même des stratégies qui est intéressante, il ne s'agit pas seulement de décrypter une tendance moyenne globale. Néanmoins, quelques signaux faibles ont été repérés par les chercheurs: « localisation près des personnes, recentralisation de certains services. Ces éléments prometteurs constituent-ils une tendance de fond ? Mais il y a surtout un signal fort quant au changement de contexte (crise) : il y a une ère de la finitude, avec des aspects environnementaux, sociaux, avec une dimension anxigène qui reste à étudier. Est-elle un frein ou une facilité de reconversion ? »

Enfin, d'autres démarches d'entreprises affectent les dynamiques de localisation de l'emploi, mais dans une moindre mesure. Lorsqu'elles sont en difficulté et doivent engager des plans de licenciements, les entreprises mettent parfois en place des conventions et plans territoriaux qui privilégient le reclassement des salariés en proximité⁸⁵. Ces démarches génèrent donc des évolutions dans la répartition territoriale des emplois.

Pour conclure, ce n'est pas tant en termes de facteurs de localisation mais d'organisation territoriale, de composition territoriale qu'il faut s'interroger. C'est la question des liens entre les activités, de leurs impacts sur le développement durable, de la cohérence des compositions, enfin de la vulnérabilité des espaces. D'autre part, les réflexions sur les localisations des activités ne peuvent négliger les réflexions sur la localisation des populations. Quel est le sens de la causalité? Y a-t-il des effets de rivalité, des effets de complémentarité ?

2.2. La dialectique entre collectivités territoriales et entreprises

La relation entre les politiques publiques et les stratégies privées est dialectique et il peut être complexe, voire trompeur de chercher à identifier dans quel sens l'influence joue le plus. Des chercheurs montrent l'inertie territoriale de la relation en doutant de l'efficacité des politiques publiques. En retour, les entreprises influent sur les dynamiques économiques par l'offre de formation qu'elles peuvent contribuer à faire évoluer, et elles développent des démarches

⁸⁴ PUCA, Ateliers « Les stratégies de localisation des activités économiques et les logiques de développement durable des territoires », février 2010.

⁸⁵ Voir à ce sujet l'article de Matthieu Quiret « Quand les grands groupes s'impliquent dans le développement des territoires », Les Echos, 3 avril 2013.

de participation aux projets locaux en dehors de leur champ d'activité. Enfin, la question foncière est au cœur de la dialectique entre stratégies privées et politiques publiques.

2.2.1. De l'inertie territoriale

Les collectivités territoriales ont compétence pour intervenir et soutenir le développement des entreprises. Le géographe Christophe Demazière émet pourtant des doutes sur l'efficacité, l'efficience de ces politiques : *« je pense que oui et qu'il y a une forte inertie des comportements. Dans le couple territoire/entreprises ou collectivités territoriales/entreprises, l'entreprise est l'élément moteur : les entreprises ont été des moteurs puissants de la croissance urbaine. C'est à partir du fonctionnement interne de l'entreprise que les choix de localisation sont faits.*

Quelques pistes de recherche sont néanmoins à travailler :

- *Comment la stratégie d'entreprise dialogue, au moment de l'implantation, avec la collectivité territoriale, comment se fait cette rencontre entre projet d'entreprise et projet territorial ?*

- *Regarder à l'étranger comment ces thématiques de la responsabilité sociétale et environnementale se mobilisent pour la régénération de villes, de territoires, en substitut aux acteurs publics (nombreux exemples en Grande-Bretagne) (ne pas oublier de partir des stratégies d'entreprises pour analyser ce que cela change sur les territoires).*

- *La difficile mise en développement durable de l'action économique publique locale : les collectivités françaises sont actives, non parce qu'elles en ont reçu la compétence, mais parce qu'elles ont besoin d'entreprises pour agir en matière d'urbanisme, de logements, de transports, de gestion de l'environnement d'action culturelle. N'y a-t-il pas une contradiction à vouloir changer ce dialogue avec les entreprises au moment où l'on a besoin d'elles pour développer les autres champs de l'activité territoriale ? Certains lieux constituent des laboratoires où l'intégration s'est invitée d'office (sites dégradés, qui se sont mis à penser l'action économique, le développement durable, l'intégration des composantes ; sites très contraints par la géographie). »⁸⁶*

Les difficultés à mettre en rapport l'action publique locale vis-à-vis des entreprises relèvent de plusieurs facteurs :

- La fragmentation sectorielle de l'action publique locale : urbanisme, transports, logements.

- La fragmentation verticale des modalités publiques d'intervention dans le domaine du développement économique, de l'accompagnement des entreprises. Cela pose la question de la focalisation sur un niveau de l'action publique

⁸⁶ Christophe Demazière, CITERES, Université de Tours, « Les collectivités territoriales et la localisation des activités économiques », ateliers PUCA, février 2010.

(commune ou communauté d'agglomération car c'est l'échelle de localisation de l'activité ou de l'intervention d'autres niveaux, notamment le niveau régional.

- La fragmentation spatiale : de nombreuses stratégies intercommunales périurbaines sont aux antipodes de ce qui est recommandé en matière de développement spatial durable, à l'écart et en concurrence de l'agglomération (mutation d'usage des terrains agricoles par exemple).

En termes de politiques d'aménagement, faut-il focaliser l'attention sur un moment, celui de l'implantation, ou faut-il aussi se pencher sur des dispositifs plus longs dans le temps (exercices de planification) ?

Pour faire évoluer l'action politique locale, faut-il changer de référentiel Faut-il élargir la réflexion du développement économique *stricto sensu* à des indicateurs de développement qui ne soient pas qu'économiques, et en ayant des débats locaux sur ces indicateurs ?

Questionnement : Quelles coopérations entre public et privé pour des implantations cohérentes avec les ressources du territoire et répartissant les flux dans le temps et dans l'espace ?

Les entreprises comptent aussi sur leur territoire pour leur apporter dans la continuité, pas seulement lors de leur installation, d'autres éléments comme par exemple la possibilité de cofinancer des projets avec les PME locales (souvent en R&D, mais pas exclusivement). Dans le domaine de la formation, elles peuvent influencer le programme des écoles d'ingénieurs ou des universités (cofinancement de thèse) vers des thèmes qui les intéressent. D'autant plus que depuis l'autonomie des universités, les plus grandes entreprises du territoire sont entrées dans le conseil d'administration des universités.

Les entreprises ont aussi des démarches contribuant à l'activité locale dans des champs qui ne sont pas ceux de leur propre activité, à travers le mécénat notamment. Cet engagement financier, permet de faire aboutir des projets ou plus largement une partie de l'action publique qui n'aurait pu aboutir sans cette intervention. Le mécénat d'entreprise concerne ainsi souvent les activités sportives, le patrimoine local. Des chartes peuvent être signées entre entreprises et collectivités pour « *répondre aux enjeux de solidarité des territoires à travers le social, l'éducation, la santé* ». Les chartes peuvent contenir des volets *développement local, qualité de vie*.⁸⁷ L'historien des entreprises Alexandre Giandou analyse ainsi ces démarches « *Les entreprises reviennent en force au centre du territoire mais, à la notabilité d'hier acquise par l'élection, elles ont substitué la citoyenneté conquise par l'action*. »⁸⁸

⁸⁷ Commune de Pantin (Seine Saint-Denis) qui a signé une charte avec les grandes entreprises de son territoire en 2009.

⁸⁸ Cité dans le dossier « Sur un pied d'égalité dans une nouvelle relation », La Gazette des communes, n°2169, 15-21 avril 2013.

2.2.2. Le foncier économique cristallise les tensions

Comme nous l'avons déjà évoqué précédemment, la question du foncier est à l'interface entre les politiques publiques et les stratégies privées. Nous insistons ici sur le fait que cette question est centrale dans les choix d'implantation: du point de vue quantitatif, du coût, de la requalification.

Or, les données actualisées montrent les spécificités de la Bretagne dont les modes de vie sont plus consommateurs d'espace que la moyenne nationale qui ajoutée à la présence encore importante des surfaces agricoles, à la pression exercée par les activités touristiques, augmentent les tensions foncières ressenties de la part des entreprises. De plus, ces dernières peuvent aussi avoir des pratiques consommatrices d'espace. La pression foncière est donc une problématique que toute activité doit prendre en compte en permanence. Elle l'est encore plus sur le littoral de Bretagne⁸⁹, comme de nombreux autres littoraux⁹⁰.

De leur côté, les chefs d'entreprise (75% d'après une étude de la CRCI⁹¹) considèrent comme « *des freins importants à la pérennité de leur activité économique le coût à l'installation et le renchérissement du foncier. La demande foncière et immobilière conduit à une saturation des espaces, une raréfaction des disponibilités et à une concurrence accrue en matière d'occupation des sols. Les cohabitations parfois difficiles entre ces activités, renforcées par des contraintes environnementales et réglementaires croissantes, laissent craindre aux acteurs économiques que les collectivités ne soient tentées d'arbitrer les conflits pour la captation d'espaces rares et convoités, en défaveur des activités économiques de production et cela au bénéfice de l'attractivité résidentielle.* »

Il existe néanmoins des entreprises affichant le développement durable comme étant au cœur de leur stratégie ; il en résulte des implantations plus durables qu'avant, qu'il s'agisse d'entreprises commerciales ou logistiques par exemple.

Une question foncière exacerbée sur le littoral

Sur le littoral de Bretagne, la croissance démographique est particulièrement importante. La pression foncière littorale est plus élevée que dans les territoires intérieurs. Les problèmes d'accès aux services se posent aussi sur le littoral.

Les conflits d'usages sont plus intenses sur le littoral du fait des activités liées aux cultures marines, à la pêche, à l'agriculture, à l'industrie, à l'habitant et à l'urbanisation, au tourisme et notamment à la plaisance, mais aussi à la défense nationale, comme l'illustre la grille de compatibilité/incompatibilité sur le littoral

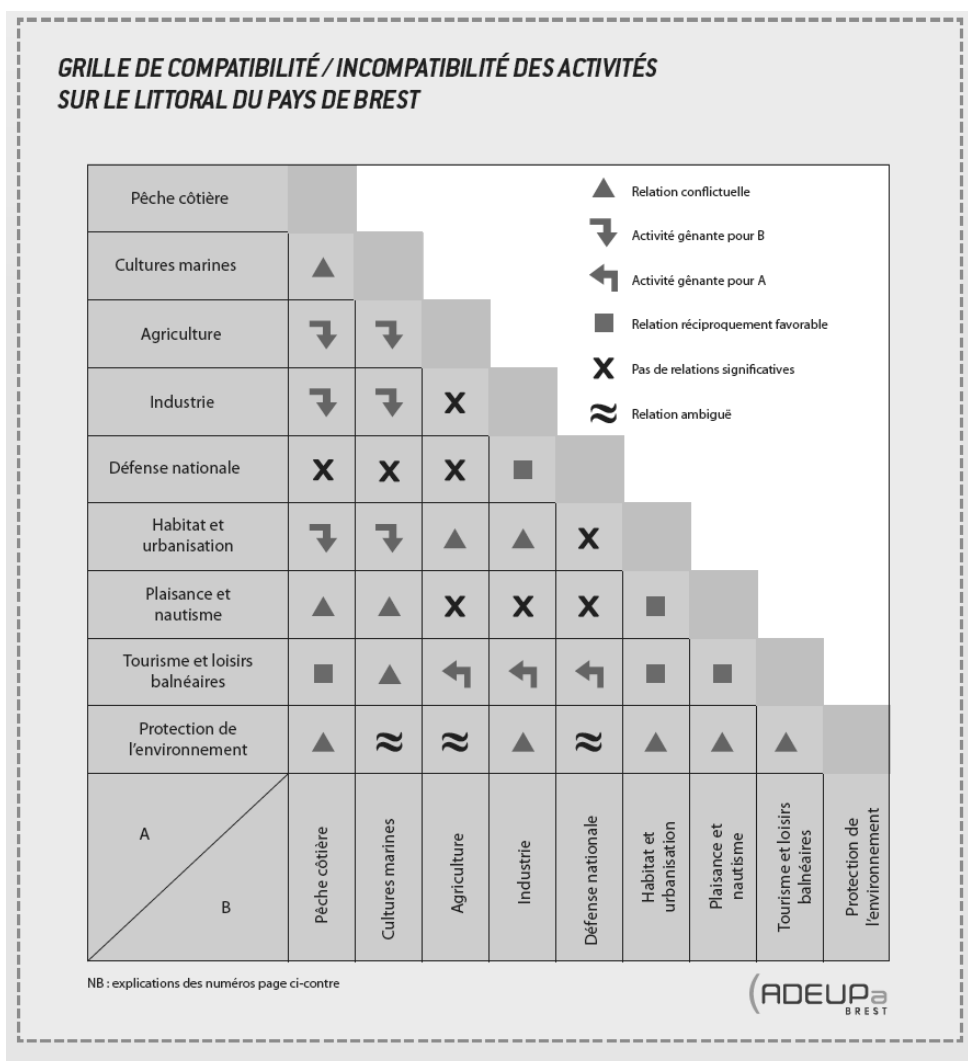
⁸⁹ Ce point avait fait l'objet d'une analyse plus poussée dans le cadre de l'étude du CESER « Pour une stratégie foncière régionale adaptée aux enjeux des politiques territoriales en Bretagne », mai 2007.

⁹⁰ A ce sujet il convient de se reporter aux travaux des CESER de l'Atlantique « Populations et activités sur le littoral atlantique : enjeux fonciers. Quelle gouvernance avec quels outils ? », juin 2013.

⁹¹ La Chambre régionale de commerce et d'industrie avait mené des enquêtes dans le cadre de sa démarche prospective « Bretagne 2015 », en 2008.

du pays de Brest. Citons pour exemple, les difficultés occasionnées par la perspective de création d'un parc naturel régional dans le Golfe du Morbihan, la saturation du nombre d'anneaux et la demande pourtant croissance dans les ports de plaisance des côtes d'Armor notamment.

Figure 41. Les risques de conflits d'usage littoraux



Source : SCoT de Brest, 2011

La consommation foncière dans les zones d'activité et les zones commerciales

Le foncier économique fait l'objet d'attention renforcée en Bretagne. L'étude de la CCIR⁹² qui avait identifié en 2011 173 Zones d'intérêt régional (ZIR) sur les 1255 zones d'activité que comptait alors la région a montré les disparités entre les territoires en termes de connaissance des réserves foncières, de gestion et d'anticipation des besoins.

⁹² CCIR Bretagne Foncier d'entreprise

En globalité, les ZIR occupaient 9523 ha et étaient occupées à 89%, les plus « optimisées » étant situées sur les communes littorales.

La moitié des ZA avait une superficie de moins de 37 ha et la moitié dépassait cette taille. Les surfaces réservées sont importantes, mais peu de ZIR ont des projets inscrits dans les documents d'urbanisme pour les années à venir.

Carte 124. Les espaces viabilisés dans les ZIR



Source : CCIR Bretagne, 2011

La consommation foncière en faveur des zones commerciale (ZC) est la conséquence d'un manque d'articulation et de vision, voire de planification entre politiques publiques (des EPCI notamment) et stratégies des acteurs privés.

Les premiers n'ayant pas anticipé les évolutions et ayant laissé les second réaliser des réserves foncières démesurées par rapport à l'évolution de leurs activités.

Ainsi, depuis 2005 en France, l'inflation de projets commerciaux, en particulier pour des parcs d'activités commerciales (PAC), qui à la différence d'un centre commercial qui ne compte qu'un seul bâtiment, sont composés de plusieurs bâtiments organisés autour de voiries et de grands parkings a marqué la Bretagne, comme la France. En 2007, 238 projets de PAC ont été recensés (contre 161 en 2006). Celui de Cap Malo s'étend sur 70 hectares le long de l'axe Rennes-Saint-Malo (une dizaine de kilomètres) pour proposer de nombreux commerces spécialisés, des restaurants, un golf, un multiplexe cinéma et d'autres équipements de loisirs et de tourisme.

De grandes parcelles auparavant agricoles ou naturelles sont ainsi affectées à l'aménagement de ces zones commerciales le long d'axes routiers importants.

Les stratégies de la sphère privée sont moins catégorisables tant elles reflètent la diversité des entreprises (démarches d'installation de sièges sociaux, de filiales, etc) mais elles influent sur les dynamiques territoriales par les choix d'implantation (dans des zones plus ou moins peuplées ou plus ou moins équipées), l'organisation logistique, etc. En retour, leurs choix sont aussi influencés par l'accessibilité, les équipements, les aménités et la main d'œuvre potentielle des territoires.

En conclusion, des politiques publiques et des stratégies privées influencent la répartition des activités et des populations. Résumons les leviers sur lesquels les collectivités publiques agissent :

- **Le levier des « d'aménagement en dur » : l'aménagement et l'équipement urbain (extension et création de ZA, de ZC, etc.), la modernisation et la construction d'infrastructures de communication, la présence d'infrastructures lourdes telles que les ports, les aéroports et les gares, c'est à dire tout ce qui améliore l'accessibilité pour les entreprises et créé les conditions favorables à leur implantation.**
- **Le levier de la fiscalité : les zonages prioritaires ; le versement transport peut jouer sur l'implantation hors des périmètres de transport urbain ; la taxe professionnelle supprimée récemment a été pendant longtemps un outil pour attirer ou conserver les entreprises avec des phénomènes de concurrence fiscale entre intercommunalités, etc.**
- **Le levier des subventions et de l'accompagnement global des entreprises : les politiques nationales relayées par celles des collectivités territoriales en faveur des pôles de compétitivité, grappes d'entreprises, pôles d'excellence, etc. et les politiques de soutien à l'activité économique dans leur globalité. Conséquence spatiale, les agglomérations ayant accompagné les politiques nationales en faveur des clusters ont renforcé d'autant plus leur influence sur les phénomènes de concentration des entreprises.**

La plupart des politiques d'aménagement du territoire ont un objectif d'équilibre, de répartition équilibrée des activités, à leur échelle d'intervention. L'enjeu de la cohésion territoriale traverse de nombreuses politiques, mais n'est pas toujours un objectif central. Il semble néanmoins que le recours privilégié aux procédures d'appel d'offre renforce la concurrence territoriale et place les territoires disposant de peu d'ingénierie devant des difficultés d'accès à ces dispositifs. *In fine*, s'opère un double mouvement de cohésion et de concurrence territoriales.

Ces stratégies dessinent des orientations dans le cadre desquelles les actions sont mises en œuvre sur les territoires à différentes échelles. Ce sont les acteurs publics, collectivités et établissements qui agissent en fonction des compétences qui leur sont allouées. L'enjeu de l'articulation entre ces territoires, aux différentes échelles est donc aussi important que les stratégies en termes de cohésion territoriale.

Chapitre 6

L'enjeu de l'architecture territoriale

1. La complexité de l'architecture territoriale	373
1.1. Les niveaux d'intervention et leurs compétences en matière d'aménagement du territoire	374
1.1.1. Les principes régissant l'action publique locale	376
1.1.2. Les compétences de la collectivité territoriale région	378
1.1.3. Les compétences du département	380
1.1.4. Les compétences de l'établissement public de coopération intercommunale	380
1.1.5. Les compétences des communes	383
1.1.6. Les compétences des pôles métropolitains	383
1.2. La coopération au sein des intercommunalités	388
1.2.1. La coopération entre l'EPCI et ses communes membres	388
1.2.2. Entre les îles et les communes de l'intercommunalité	390
1.3. Les coopérations entre territoires revêtent de multiples configurations, des plus informelles aux plus institutionnalisées	390
1.3.1. Des coopérations thématiques	390
1.3.2. Les coopérations entre territoires de réflexion	393
1.3.3. Les coopérations entre agglomérations prennent différentes formes	393
1.3.4. Le B16 plébiscité par les agglomérations	396
1.3.5. Des associations de territoires d'action	397
2. Des découpages qui génèrent des interrogations	401
2.1. Les fusions comme solution de simplification territoriale	401
2.1.1. Diminution du nombre de communes et élargissement des intercommunalités	401
2.1.2. Les exemples de fusion entre région et départements	402
2.2. La question insoluble du territoire pertinent	403
2.2.1. La nécessaire montée en taille des territoires de réflexion	403
2.2.2. Le besoin de proximité dans l'action	403
Conclusion de la deuxième partie	405

Nous avons vu que l'aménagement du territoire et les politiques et stratégies de développement économique impulsent différentes dynamiques territoriales en influençant les répartitions des populations et des activités. La mise en œuvre de ces stratégies dépend du niveau d'intervention publique auquel les actions sont réalisées. La possibilité même de ces interventions relève des **compétences** de chacun. La plupart des compétences étant partagées entre plusieurs niveaux d'intervention, on perçoit bien que l'articulation entre ces niveaux d'intervention sur les territoires est au cœur de l'efficacité et de la cohérence de l'action publique. L'évaluation de l'action publique n'est pas l'objet de cette étude, mais nous devons regarder en quoi l'exercice de ces compétences et donc la façon dont elles sont articulées peuvent servir la cohésion territoriale.

La présence des multiples syndicats de collectivités et l'arrivée de nouveaux établissements publics, surtout les pôles métropolitains, (dans le paysage depuis 2005, et renforcés en 2010), constituent des opportunités de coopération supplémentaires, mais n'est pas sans faire naître aussi certaines inquiétudes. L'architecture territoriale n'est pas limpide (titre 1). La multiplication des périmètres d'intervention est une préoccupation récurrente et fait l'objet d'une forte demande de simplification. Les réponses apportées n'ont pas permis d'avancée significative (titre 2).

1. La complexité de l'architecture territoriale

La complexité de l'organisation territoriale fait l'objet de tentatives de simplification depuis les premiers actes de la décentralisation, sans jamais que le législateur ne simplifie au point d'attribuer une compétence à un niveau d'intervention. Cette souplesse laissée aux territoires pour organiser les services est ce qui leur a permis d'ajuster leur gestion à leurs spécificités locales. Mais c'est aussi ce qui complique le paysage pour le citoyen.

Martin Vanier qui développe une réflexion⁹³ autour d'une politique interterritoriale suggère que « La république des territoires ne devrait pas s'effrayer de la complexité contemporaine : elle est à la fois son horizon et son énergie pour les solutions « simples⁹⁴ » des nouvelles régulations territoriales ».

« Il s'agit bien d'un système, dont toute l'efficacité tient désormais dans les efforts, les règles et les politiques de coordination et de coopération, et non plus dans une énième répartition exclusive des positions de pouvoir entre ses différentes composantes, au nom bien sûr de la clarification, de la simplification

⁹³ Martin Vanier développe ses réflexions en tant qu'enseignant-chercheur à l'Université Joseph Fournier de Grenoble, laboratoire Pacte, il intervient aussi auprès de la DATAR et est membre du CESER d'Auvergne.

⁹⁴ Dans son ouvrage A. Berthoz., 2009, La Simplexité, Editions Odile Jacob, définit ainsi la simplexité : « La simplexité est une façon de vivre avec son monde. Elle est élégance plutôt que sobriété, intelligence plutôt que logique froide, subtilité plutôt que rigueur, diplomatie plutôt qu'autorité. » [op. cit., p. 224].

et de l'efficience de l'action territoriale. L'avenir des territoires est dans leur capacité à construire cette coordination systématique, cette politique des articulations qu'on pourrait appeler l'interterritorialité. »⁹⁵

1.1. Les niveaux d'intervention et leurs compétences en matière d'aménagement du territoire

Les étapes successives de décentralisation ont opéré une redistribution des compétences. « *C'est avec la décentralisation que l'expression « compétences locales » a pris tout son sens. »⁹⁶ Les aménagements pris en France pour éviter le centralisme se traduisent par une territorialisation croissante de l'action publique depuis les années 1980. « *Si l'émergence et l'autonomie accordées aux collectivités locales semblent être le gage du respect des territoires et des identités plurielles, cette organisation pluri-niveaux est également source de complexité. »⁹⁷ Après avoir rapidement rappelé les principes régissant l'action publique locale, nous tenterons d'éclaircir comment la compétence aménagement du territoire est partagée entre les différents niveaux d'intervention publique. Nous entendons ici l'aménagement du territoire⁹⁸ comme l'ensemble des actions publiques tendant à une organisation de l'espace qui réponde à des objectifs de répartition sur l'ensemble du territoire en question. Des évolutions sont attendues en termes de « *clarification des compétences et des solidarités territoriales* »⁹⁹ dans le cadre des trois textes de loi de décentralisation : le premier sur les métropoles, le second sur les régions et les départements, le troisième sur les communes et les intercommunalités.**

Sans anticiper les résultats des débats parlementaires sur le projet de loi de décentralisation et de réforme de l'action publique **dit acte III de décentralisation**, nous pouvons néanmoins synthétiser ici les dispositions qui auraient une incidence que les compétences et sur l'articulation territoriale.

La réforme institutionnelle des collectivités territoriales doit répondre à une triple ambition : **simplifier**, **démocratiser** et **adapter** le système existant. Elle comporte des **principes fondamentaux** et présente deux grands types de dispositions :

- dispositions sur la **clarification des compétences** ;
- dispositions sur **l'organisation territoriale et les relations entre collectivités**.

⁹⁵ Martin Vanier, Philippe Estèbe, Daniel Béhar, page Opinion, « Interterritorialité, vers de nouvelles régulations ? », La gazette des communes, 15 février 2010.

⁹⁶ Audrey Bourget et alii., L'objet local : politiques publiques, décentralisation et perspective, colloque « L'objet local à l'heure des réseaux. Région(s), innovation(s), industrie(s) », 4-5 avril 2013 à Bordeaux.

⁹⁷ Idem.

⁹⁸ La direction de l'information légale et administrative (DILA), placée auprès du Premier Ministre définit ainsi l'aménagement du territoire : Ensemble des actions publiques tendant à un développement équilibré des régions et à une organisation de l'espace selon une conception directrice.

⁹⁹ Annonce de M. Jean-Pierre Bel, président du Sénat reprise dans Le Monde, le 2 avril.

1. Les principes fondamentaux

Le texte pose en principe la libre coordination des interventions des collectivités territoriales entre elles et avec l'Etat par l'établissement d'une conférence territoriale de l'action publique (CTAP) qui élabore collectivement un pacte de gouvernance :

- **La conférence territoriale de l'action publique** est présidée par le Président du Conseil régional, composée des exécutifs des Conseils régional, généraux (départementaux), des communautés d'agglomération, un représentant des autres EPCI, un représentant des communes rurales...

C'est l'instance de dialogue entre les collectivités qui peut solliciter l'avis du CESER, elle comprend deux formations :

- Dialogue entre collectivités territoriales (la Région préside) ;
- Dialogue avec l'Etat (co-présidence Etat-Région).

- **Le Pacte de gouvernance** est à établir entre les membres de la CTAP. Il peut être considéré comme une marque de confiance du gouvernement envers les collectivités capables de s'entendre pour élaborer, pour chaque compétence, le mode d'organisation du service public adapté aux territoires qui peut être à géométrie variable.

C'est une forme de décentralisation « à la carte » où la gouvernance est adaptée aux territoires, ce qui renforce la reconnaissance de la spécificité territoriale.

Le pacte s'impose aux collectivités territoriales qui l'auront préalablement approuvé. Les collectivités territoriales qui ne l'approuveront pas se verront appliquer **des règles restrictives en matière de co-financements** : la part obligatoire de financement propre de la CT passe de 20% à 30% du financement, les dotations pourraient aussi être plus faibles.

La loi RCT avait déjà encadré les conditions d'intervention des collectivités dans le but de limiter la pratique des financements croisés, de mieux responsabiliser les collectivités initiatrices de projets d'investissement et de maîtriser la dépense publique.

2. Les dispositions sur la clarification des compétences

- La clause générale de compétence serait rétablie pour les régions et départements, elle devait être supprimée, à compter du 1^{er} janvier 2015, par l'article 73 de la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales.

- Des « **chefs de file** » seraient désignés :

Ex. Les Régions ont la compétence « développement économique », sauf sur le territoire de la métropole.

Ex : Les départements ont les compétences action sociale, solidarité territoriale et aménagement numérique

- La **gestion des fonds européens serait décentralisée**:

- Région : FEDER et FEADER
- Départements : FSE

- Des compétences exclusives seraient attribuées aux différentes collectivités :
Ex : Les Régions ont les compétences de formation, d'apprentissage (les CFA), l'orientation (les CIO), l'enseignement supérieur à travers

- le Plan régional de développement des formations supérieures
- les délégations de l'Etat pour la gestion des locaux d'enseignement supérieur.

Ex : Les départements seraient compétents sur l'intégralité des politiques du handicap (ESAT) ; l'assistance technique aux communes (ingénierie) ; les Schéma d'amélioration de l'accès des services à la population à travers :

- l'élaboration conjointe par le département et l'Etat ;
- la création d'espaces mutualisés de services au public ;
- un Fonds national pour les financer.

Ex : Les EPCI seraient compétents en matière d'urbanisme et verraient la **transformation des PLU en PLUI**, liens plus intenses avec les SCoT et divers renforcements de compétences intercommunales.

Ex : La commune conserverai la délivrance des permis de construire (ce qui constituerait un droit de vélo sur les PLUI...), l'état civil, l'école maternelle et primaire.

Les transferts de compétences seraient possibles par convention, par exemple, la police de stationnement et de circulation est transférée du niveau communal au niveau intercommunal.

3. Les dispositions sur l'organisation territoriale et les relations entre collectivités

Le projet de loi prévoit aussi de :

- Rationaliser la carte intercommunale : terminer l'intégration de toutes les communes à une intercommunalité ;
- Renforcer la solidarité territoriale : par l'intermédiaire de la conférence territoriale d'action publique (CTAP), de plus le département devient le garant de la solidarité territoriale, notamment à travers ses actions sociales et l'aménagement numérique ;
- Renforcer l'intégration des structures intercommunales.

1.1.1. Les principes régissant l'action publique locale

Sans entrer dans le détail des principes régissant les collectivités et leurs actions, nous devons rappeler le cadre dans lequel agissent les collectivités pour mieux appréhender la question de leurs compétences. Nous rappelons ainsi le principe d'égalité entre les collectivités, de libre administration, de non tutelle

d'une collectivité sur une autre, de subsidiarité. Enfin, on ne peut évoquer les compétences des collectivités sans expliciter la clause de compétence générale.

L'article 72¹⁰⁰ de la Constitution érige **l'égalité entre collectivités** en principe constitutionnel. Les collectivités ont donc les mêmes droits, mais ce principe est relativisé par les évolutions concernant notamment le droit à l'expérimentation et l'introduction de mécanisme de démocratie directe au niveau local.

La **libre administration** est l'autonomie des collectivités par rapport à l'Etat. Elles s'administrent librement, tout en étant contrôlées par l'Etat. L'autonomie financière des collectivités territoriales reconnu depuis les premières lois de décentralisation des années 1982-1983 (acte I) et garantie au plan constitutionnel. La révision constitutionnelle du 28 mars 2003 et la loi organique du 29 juillet 2004 (acte II) visent précisément à améliorer la maîtrise des collectivités sur leurs ressources, et à garantir ainsi leur indépendance matérielle à l'égard de l'Etat. Cette loi définit les ressources propres des collectivités locales et fixe un **plancher en deçà duquel le taux d'autonomie financière des collectivités locales ne peut pas descendre**.

C'est encore l'article 72 qui définit la **non tutelle d'une collectivité sur une autre** (depuis la révision constitutionnelle de 2003). Cette interdiction vise à protéger la libre administration des collectivités qui sont alors placées sur un pied d'égalité face à l'État, qu'elles soient de même niveau territorial, ou situées à des niveaux différents. C'est dans ce cadre qu'a été définie la notion de « **chef de file** » rendant possible de désigner en tant que tel une collectivité pour gérer de manière commune une compétence qui nécessite le concours de plusieurs collectivités territoriales ou groupements de celles-ci.

Ces pratiques doivent respecter le **principe de subsidiarité** qui consiste à réserver à un niveau de collectivité ce qu'il peut gérer de façon la plus efficace (sous entendu par rapport à un autre niveau).

Enfin, la **clause de compétence générale** permet à toute collectivité d'intervenir sur une compétence si elle le décide en vertu de l'intérêt public à l'échelle de la collectivité. Le Code général des collectivités territoriale la définit comme « *une capacité d'intervention générale, sans qu'il soit nécessaire de procéder à une énumération de leurs attributions* ». Elle découle de la loi municipale de 1884 et a été étendue en 1982 aux autres collectivités territoriales. Notons que les établissements publics (tels que les pôles métropolitains par exemple) ne jouissent pas de cette clause, car ils sont créés pour remplir les missions qui leur sont attribuées lors de leur création (principe de spécialité).

¹⁰⁰ L'article 72 de la constitution est consacré aux collectivités territoriales. L'alinéa 2 porte sur l'égalité entre les collectivités.

Les compétences des collectivités sont en partie définies par les lois successives et en partie par les collectivités elles-mêmes en vertu de la clause générale de compétence.

Les configurations sont donc aussi nombreuses qu'il existe de collectivités... Nous pouvons néanmoins dresser un tableau généraliste, comme l'avait fait en 2009 le rapport « Il est temps de décider »¹⁰¹. La plupart des compétences sont partagées entre plusieurs niveaux d'intervention, seule la formation professionnelle pour les régions, l'action sociale pour les départements et les règlements d'urbanisme pour le secteur communal sont des « compétences exclusives ».

1.1.2. Les compétences de la collectivité territoriale région

Suite aux lois du 27 février 2002 et du 13 août 2004 (acte II de décentralisation), les Régions ont fait l'objet des transferts de compétences suivantes en matière d'aménagement et de développement du territoire :

- Dans le domaine du développement économique, la région est compétente en matière de planification, de programmation des équipements et d'aménagement du territoire, elle s'occupe particulièrement de :
 - la gestion des aides directes ou indirectes aux entreprises pour les inciter à s'implanter sur le territoire régional, les départements et les communes pouvant participer à leur financement dans le cadre de conventions passées avec la région (loi du 27 février 2002) ;
 - l'élaboration et l'exécution de la partie régionale du contrat de plan.
- Dans le domaine des transports
 - la gestion des transports régionaux de voyageurs, notamment ferroviaires (réseau des trains express régionaux, TER), et participation au financement des infrastructures, comme la construction de nouvelles lignes de TGV ;
 - le développement des ports maritimes et des aérodromes.
- Dans le domaine de l'environnement :
 - mise en œuvre d'un plan régional pour la qualité de l'air ;
 - classement des réserves naturelles régionales.
- Dans le domaine du patrimoine : protection du patrimoine d'intérêt régional.

¹⁰¹ Comité pour la réforme des collectivités territoriales, présidé par Édouard Balladur, « Il est temps de décider », rapport remis au Président de la République le 5 mars 2009, La Documentation française, Fayard, p. 31.

Tableau 22. Aperçu des principales compétences des différents niveaux d'action publique locale

	Régions	Départements	Secteur communal	État
Aménagement du territoire	Schéma régional (élaboration) CPER	Schéma régional (avis, approbation)	Schéma régional (avis, approbation)	Politique d'Aménagement, CPER
Urbanisme	Avis sur SCoT	Avis sur SCoT	PLU, SCoT, permis de construire, ZAC	PIG, OIN, DTA
Transports	Transports ferroviaires régionaux	Transports routiers et scolaires hors milieu urbain	Transports urbains et scolaires	Réglementation
Grands équipements	Ports fluviaux	Ports maritimes, commerce, pêche	Ports de plaisance	Ports autonomes et d'intérêt national
Voirie	Schéma régional	Voies départ	Voies communales	Voies nationales
Logement et habitat	Financement	Financement, parc, FSL, plan et office de l'habitat	Financement, parc et aides, PLH	Politique nationale de logement
Développement économique	Aides directes et indirectes	Aides indirectes	Aides indirectes	Politique économique
Environnement	Espaces naturels	Espaces naturels	Espaces naturels	Espaces naturels
	Parcs régionaux			Parcs nationaux
	Déchets dangereux (PREDIS)	Déchets non dangereux (PDDND)	Déchets (collecte, traitement)	
	Eau (participation au SDAGE)	Eau (participation au SDAGE)	Eau (distribution, assainissement)	Eau (police, SDAGE)
		Énergie (distribution)	Énergie	
Formation professionnelle, apprentissage	Définition de la politique régionale et mise en œuvre			Définition de la politique nationale et mise en œuvre pour certains publics
Enseignement	Lycées (bâtiments, TOS)	Collèges (bâtiments, TOS)	Écoles (bâtiments)	Universités (bâtiments, personnel)
				Politique éducative
Culture, vie sociale, jeunesse, sports et loisirs	Culture (patrimoine, éducation, création, bibliothèques, musées, archives)	Culture (éducation, création, bibliothèques, musées, archives)	Culture (éducation, création, bibliothèques, musées, archives)	Culture (patrimoine, éducation, création, bibliothèques, musées, archives)
			Enfance (crèches, centres de loisirs)	
	Sport (subventions)		Sport (équipements et subventions)	Sport (formation, subventions)
	Tourisme	Tourisme	Tourisme	Tourisme
Action sociale et médico-sociale		Organisation (PMI, ASE)* et prestations (RMI-RMA, APA)*	Action sociale facultative (CCAS)	Organisation et prestations (AAH, CHRS)
				Voies navigables
	Aérodromes	Aérodromes	Aérodromes	Aérodromes
Communication	Gestion des réseaux	Gestion des réseaux	Gestion des réseaux	Réglementation
Sécurité			Police municipale	Police générale et polices spéciales
		Circulation	Circul, stationnement	

AAH : allocation d'adulte handicapé ; APA : allocation personnalisée d'autonomie ; ASE : aide sociale à l'enfance

PMI : protection maternelle et infantile ; RMI-RMA devenu RSA : revenu de solidarité active ;

CCAS : centre communal d'action sociale ; CHRS : centre d'hébergement et de réinsertion sociale ; CPER : contrat de projet État/région ; DTA : directive territoriale d'aménagement ; ZAC : zone d'aménagement concerté.

FSL : fonds de solidarité pour le logement ; PLH : programme local de l'habitat

OIN : opérations d'intérêt national ; PIG : projet d'intérêt général ;

SDAGE : schéma d'aménagement et de gestion des eaux

PREDIS : Plan Régional d'Élimination des Déchets Industriels Spéciaux (remplace le PREDD depuis 2002)

(PDDND) : Plan départemental d'élimination des déchets non dangereux

TOS : personnels ouvriers, techniciens et de service

Source : CESER, d'après le rapport « Il est temps de décider », 2013

1.1.3. Les compétences du département

Le département est certes la collectivité chargée de la solidarité, mais la loi lui donne des compétences « directes » en matière d'aménagement du territoire :

- l'équipement rural, le remembrement, l'aménagement foncier, la gestion de l'eau et de la voirie rurale, en tenant compte des priorités définies par les communes (lois de 1983) ;
- l'aménagement des ports maritimes de pêche ;
- l'organisation des transports routiers non urbains des personnes ;
- l'entretien de la voirie en extension, soit toutes les routes n'entrant pas dans le domaine public national (loi du 13 août 2004), ce qui a entraîné un transfert d'une partie des services de l'Équipement.

La loi lui donne également des compétences indirectes en la matière, en lui permettant d'agir en faveur des entreprises :

- aides directes ou indirectes au développement économique.

Notons qu'il est proposé dans l'une des lois de décentralisation que le département ait en charge l'aménagement numérique.

Les compétences des départements évoluent, y compris ses compétences sociales qui peuvent être transférées à un EPCI, comme par exemple sur certaines actions sociales entre Rennes Métropole et le département d'Ille-et-Vilaine ou en totalité entre le Grand Lyon et le département du Rhône. Ces évolutions suscitent l'ironie de certains élus, comme Thierry Burlot : « *Les intercommunalités ne sont pas légitimes mais interviennent sur tout, les départements sont légitimes en tout mais n'interviennent plus sur rien.* »¹⁰²

1.1.4. Les compétences de l'établissement public de coopération intercommunale

Les compétences des EPCI dépendent de leur statut (lié à leur poids démographique) : le principe est que plus un EPCI rassemble une population importante, plus il a de compétences obligatoires.

Les communautés urbaines et les métropoles

Les compétences de la CU qui deviennent celles de la métropole sont définies dans l'article Article L5215-20 du CGCT. La communauté urbaine exerce de plein droit, au lieu et place des communes membres, la compétence « développement et d'aménagement économique, social et culturel de l'espace communautaire ». Plus précisément, cela consiste en les actions suivantes :

¹⁰² Audition de MP. Thierry Burlot, Vice-président du Conseil régional de Bretagne, devant la commission le 15 janvier 2013.

- la création, aménagement, entretien et gestion de zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire ;
- les actions de développement économique ;
- la construction ou l'aménagement, l'entretien, la gestion et l'animation d'équipements, de réseaux d'équipements ou d'établissements culturels, socioculturels, socio-éducatifs, sportifs, lorsqu'ils sont d'intérêt communautaire ;
- la construction, l'entretien et l'équipement des lycées et collèges dans les conditions fixées par le code de l'éducation.

En matière d'**aménagement de l'espace communautaire** :

- l'élaboration d'un SCoT et des schémas de secteur ; plan local d'urbanisme et documents d'urbanisme en tenant lieu le cas échéant ;
- la création et la réalisation de zones d'aménagement concerté d'intérêt communautaire ;
- la constitution de réserves foncières d'intérêt communautaire, après avis des conseils municipaux ;
- l'organisation des transports urbains ;
- la création ou l'aménagement et l'entretien de voirie ;
- la signalisation ; les parcs de stationnement, à ce titre, elle peut organiser un service de mise à disposition de bicyclettes en libre-service ;
- la prise en considération d'un programme d'aménagement d'ensemble (Plan de déplacements urbains) et la détermination des secteurs d'aménagement au sens du code de l'urbanisme.

En matière d'équilibre social de l'habitat sur le territoire communautaire :

- l'élaboration du Programme local de l'habitat (PLH) ;
- la politique du logement d'intérêt communautaire ; les aides financières au logement social d'intérêt communautaire ; les actions en faveur du logement social d'intérêt communautaire ; les actions en faveur du logement des personnes défavorisées par des opérations d'intérêt communautaire ;
- les Opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH), les actions de réhabilitation et la résorption de l'habitat insalubre, lorsqu'elles sont d'intérêt communautaire.

En matière de politique de la ville dans la communauté :

- dispositifs contractuels de développement urbain, de développement local et d'insertion économique et sociale ;
- dispositifs locaux de prévention de la délinquance ;

En matière de gestion des services d'intérêt collectif :

- assainissement et eau ;
- création, extension et translation des cimetières, ainsi que création et extension des crématoriums et des sites cinéraires ;
- abattoirs, abattoirs marchés et marchés d'intérêt national ;
- services d'incendie et de secours.

En matière de protection et mise en valeur de l'environnement et de politique du cadre de vie :

- collecte et traitement des déchets des ménages et déchets assimilés ;
- lutte contre la pollution de l'air ;
- lutte contre les nuisances sonores ;
- soutien aux actions de maîtrise de la demande d'énergie.

Pour qu'une compétence soit considérée comme **d'intérêt communautaire**, le conseil de la communauté urbaine doit le décider à la majorité des deux tiers. Celui-ci est défini au plus tard deux ans après l'entrée en vigueur de l'arrêté prononçant le transfert de compétence. A défaut, la communauté urbaine exerce l'intégralité de la compétence transférée.

Par convention passée avec le département, une communauté urbaine peut exercer pour le département **tout ou partie des compétences** qui, dans le domaine de **l'action sociale**, sont attribuées au département en vertu des codes de l'action sociale et des familles.

C'est le cas également si le plan de déplacements urbains comprend la réalisation d'un service de transport collectif en site propre empruntant des voiries départementales ou prévoit sa réalisation. Dans ce cas, la communauté urbaine peut, dans le périmètre de transports urbains, exercer en lieu et place du département tout ou partie des compétences qui, dans le domaine de la voirie, sont attribuées au département en vertu du code de la voirie routière.

Chaque convention doit préciser l'étendue et les conditions financières de la délégation ainsi que les conditions dans lesquelles les services départementaux correspondants sont mis à la disposition de la communauté urbaine.

Comme le premier texte de loi du projet de décentralisation prévoit que les métropoles disposent des compétences de la communauté urbaine, cela représente davantage de compétences pour les agglomérations qui prendront le statut de métropole. Certaines seront communes à celles des régions. Cette évolution génère des incertitudes en termes de gouvernance. *« Les métropoles empièteront sur l'action des régions. La CTAP constituera une gouvernance par arrangement : le consensus amènera au plus petit dénominateur commun. »*¹⁰³

Les communautés d'agglomération

Les compétences obligatoires sont identiques à celles de la communauté urbaine, à l'exception de la protection de l'environnement et des services d'intérêt collectif (eau, assainissement, etc.) qui leur sont facultatives. En plus, elle doit choisir trois compétences parmi les 6 facultatives (en plus des deux précédentes obligatoires pour les communautés urbaines) : voirie communautaire, équipements culturels, sportifs et scolaires et action sociale.

¹⁰³ Yannick Bigouin, intervention plénière décentralisation le 21 mars 2013.

Les communautés de communes

Suivant la même logique, les compétences obligatoires de la communauté de communes sont identiques à celles de la communauté d'agglomération, à l'exception de l'équilibre social de l'habitat et la politique de la ville. Il leur reste donc l'aménagement de l'espace communautaire et le développement économique de l'espace communautaire.

A côté de ces collectivités et établissements publics, les pays en tant que territoires de projets n'ont pas de compétences, mais sont des territoires de mutualisation, de mise en cohérence de multiples projets. Ils ont souvent le même périmètre que celui des SCoT et des SAGE (voir infra, chapitre 6).

Comment accompagner la compréhension de l'articulation territoriale pour le citoyen ?

1.1.5. Les compétences des communes

Lieu de l'administration de proximité, la commune dispose de compétences très diversifiées (état civil, fonctions électorales, maintien de l'ordre public, domaines sanitaires et social, éducatif, culturel, sportif et loisir). En matière d'aménagement du territoire, les communes doivent entretenir la voirie communale et ont acquis une autonomie de décision et une liberté de conception dans l'élaboration des documents réglementaires d'urbanisme : plans locaux d'urbanisme (PLU) ; zones d'aménagement concerté (ZAC). Les maires ont compétence pour délivrer les autorisations individuelles d'urbanisme, dont les permis de construire.

Questionnements :

- **Quelles réorganisations vont accompagner l'élaboration de documents d'urbanisme au niveau supérieur (PLUI, inter-SCoT notamment) ?**
- **Comment les communes interviendront-elles dans la définition du développement de leur territoire au sein de ces démarches couvrant un territoire plus vaste ?**

1.1.6. Les compétences des pôles métropolitains

Avant de préciser les compétences que le pôle métropolitain peut exercer, rappelons que la vocation de ces établissements publics est de « *promouvoir un modèle de développement durable et d'améliorer la compétitivité et l'attractivité de son territoire, ainsi que l'aménagement du territoire infra-départemental et infra-régional.* » La Bretagne compte à ce jour deux pôles métropolitains : celui du Pays de Brest (créé en mars 2012) et celui qui rassemble cinq agglomérations de l'Ouest : le pôle métropolitain Loire-Bretagne (PMLB), créé en juillet 2012. Ce dernier est détaillé plus loin (point 1.3.3) en tant que nouvel outil de coopération territoriale.

Le cadre légal des pôles métropolitains

Créé par la loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010, le pôle métropolitain est un établissement public (EP) qui regroupe des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre formant **un ensemble de plus de 300 000 habitants dont l'un d'eux doit compter plus de 150 000 habitants**, ce dernier seuil étant abaissé à 50 000 habitants en zone transfrontalière.

En tant qu'établissement public, il dispose de compétences d'attribution dans des domaines expressément fixés par l'article L. 5731-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT). Il peut donc conduire des actions, à titre exclusif, dans les domaines suivants :

- le développement économique ;
- la promotion de l'innovation ;
- la promotion de la recherche ;
- la promotion de l'enseignement supérieur et de la culture ;
- l'aménagement de l'espace par la coordination des SCoT dont le périmètre est identique à celui des EPCI qui composent le pôle ;
- le développement des infrastructures et des services de transport.

Ces domaines sont des **propositions**, la dévolution au pôle métropolitain des compétences dans tous ces domaines n'est pas obligatoire ni systématique. Les EPCI peuvent opérer un choix. L'acquisition de compétences étrangères à ces domaines n'est pas juridiquement prévue. Toutefois, rien n'interdit aux EPCI à fiscalité propre concernés de constituer un syndicat mixte fermé et de lui attribuer toute compétence souhaitée.

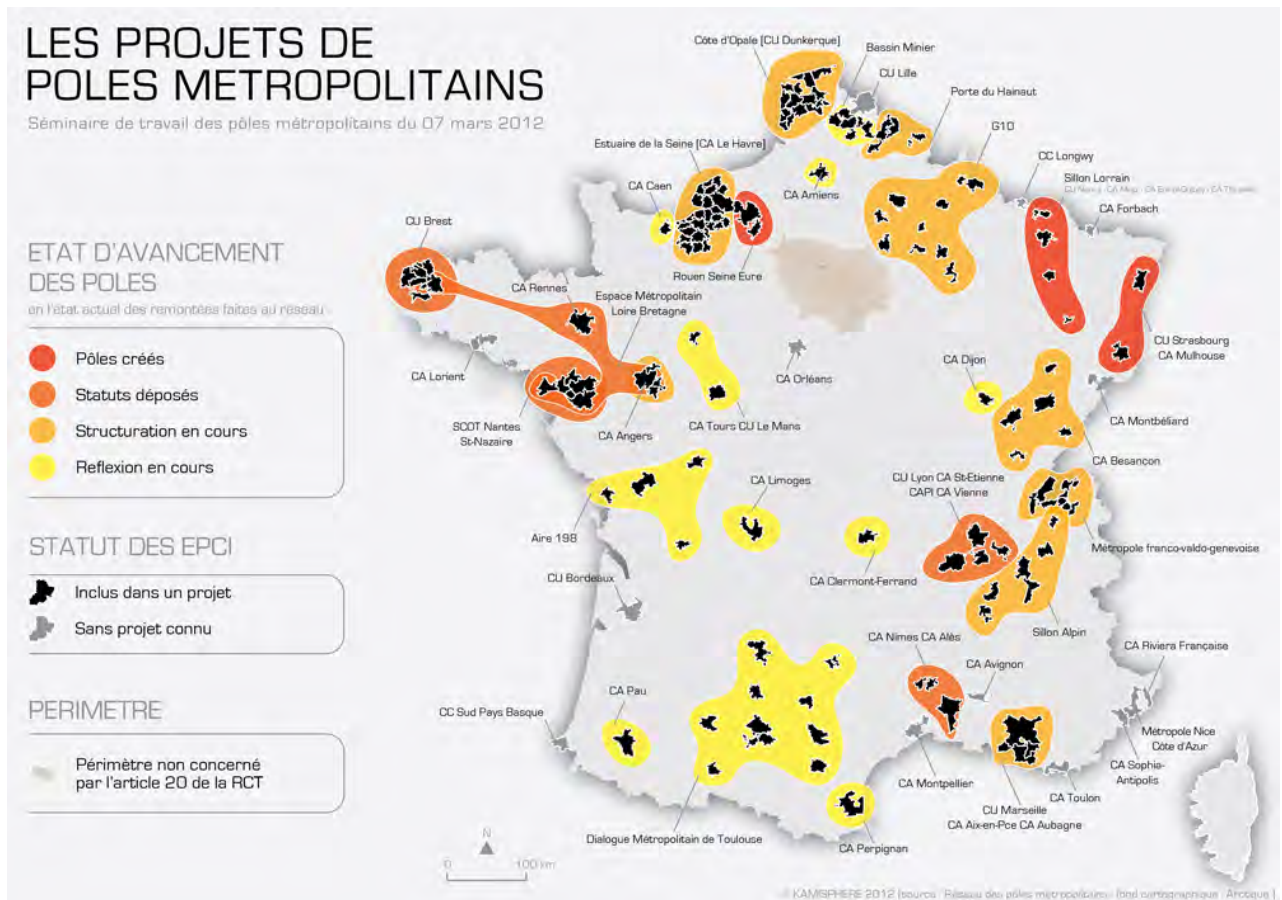
De ce fait, le champ d'intervention potentiel du pôle métropolitain est vaste. Le pôle peut donc se voir reconnaître une capacité à agir pour nombre d'actions susceptibles d'être rattachées aux domaines fixés par la loi. S'agissant de l'intérêt métropolitain des compétences dévolues au pôle par ses membres, la loi impose qu'il soit défini par **délibérations concordantes** des organes délibérants de chaque EPCI à fiscalité propre, membre du pôle.

Cette règle s'applique, sans qu'il soit nécessaire d'en faire obligatoirement mention dans les statuts, lors de **tout transfert de compétences** organisé dans le cadre fixé par la loi que ce soit au moment de la création du pôle ou ultérieurement à celle-ci.

Les enjeux des pôles métropolitains

Les enjeux des pôles métropolitains nous intéressent en termes de gouvernance et dans les domaines de l'aménagement du territoire au sens large. Nous en précisons ici les contours et signalons l'existence d'autres enjeux dans les domaines culturel et touristique sans les développer.

Carte 125. Les projets de pôles métropolitains



Source : Réseau des pôles métropolitains, 2012

1. Enjeux en matière de gouvernance

L'enjeu est d'arriver à développer durablement le territoire métropolitain, assurer la transversalité des politiques menées et permettre la coordination de divers acteurs aux légitimités complémentaires dans le cadre d'une structure ad hoc.

Les questions induites en termes de gouvernance sont nombreuses. Elles conditionnent l'émergence d'une citoyenneté métropolitaine partagée. Le pôle métropolitain est en effet une fédération d'EPCI non régie par le suffrage universel direct et demeure, malgré la mise en place du fléchage des délégués communautaires, une structure démocratique dite de « 3^{ème} degré ».

Le pôle doit associer et fédérer ses membres, ce qui pose la question des relations futures entre le pôle et les EPCI qui le créent, de la lisibilité pour les communes membres des EPCI qui le composent, et au-delà, pour les EPCI qui n'y sont pas. Le pôle est face à la définition de ses finalités à travers l'élaboration de stratégies partagées, ou de compétences de mise en œuvre opérationnelle confiées au pôle, ou encore à l'un des membres du pôle.

Il doit prévoir de soutenir, de fédérer les ingénieries existantes des EPCI (ou autres) ou d'en créer une ad hoc. La question du transfert de compétences porte sur les modalités (transfert plein et entier, questions des personnels), le choix dans la liste proposée par la loi. Ce, en respectant le principe de subsidiarité...

Le pôle doit associer les acteurs du territoire extérieurs au pôle, les autres collectivités région, départements, mais aussi les acteurs de la société civile organisée (Conseils de développement notamment), mais aussi les entreprises, les universités... L'association peut se faire en amont et en aval :

- En amont : la définition de l'intérêt métropolitain et des compétences concernées intervient au moment de la rédaction des statuts du pôle, adoptés par délibérations concordantes des EPCI membres.

- En aval : l'association des acteurs extérieurs dans l'application concrète et opérationnelle d'une stratégie, par exemple, réfléchir aux relations avec les autorités organisatrices de transport (région et département).

Parmi les acteurs en relation avec le pôle, se pose la question de la place des Agences d'urbanisme qui ont souvent été contributrices des travaux de coopération préexistant aux pôles métropolitains, quelles relations avec les réseaux de villes, par exemple.

2. Enjeux en matière d'aménagement et de déplacements

Dans un contexte d'augmentation des flux, de nombreuses questions sont posées sur les apports des pôles métropolitains pour les problématiques déplacement – aménagement, notamment concernant la gouvernance, leurs finalités, leurs questions et leurs outils.

Les pôles métropolitains peuvent-ils constituer un nouvel outil de gouvernance des mobilités ?

Il existe à ce jour de nombreux modèles de coopération (entre AOT, mais aussi plus larges) autour des mobilités. Comment se positionnent les pôles métropolitains définis dans la loi par rapport à ce panorama général ?

Quels projets les collectivités qui se lancent dans un pôle métropolitain envisagent-elles de traiter à cette échelle? Le volet relatif aux déplacements est-il et/ou doit-il être central dans ce type de projets ? Quelle est sa nature ? Des projets « lourds » portant sur les réseaux de transports, des projets plus « légers » portant sur la mise en place de services à la mobilité complémentaires des modes classiques lourds (centrales de réservation, services de transport à la demande... ?) ou encore le développement d'outils d'intermodalité tels que l'information multimodale ?

Quels sont les différents niveaux d'articulation considérés dans ce cadre ? De quelle manière est-il envisagé de travailler avec les Régions et Départements qui sont des acteurs essentiels de la mobilité sur des périmètres allant au-delà des périmètres de transports urbains? Quelle valeur ajoutée en matière de mobilité par rapport aux syndicats mixtes SRU ? Leur action ne risque-t-elle pas de faire doublon avec celle de certains syndicats de SCoT ou de certaines démarches inter-SCoT? Quels moyens est-il envisagé pour promouvoir la mobilité dans ces pôles métropolitains? Quels financements pour les projets menés à l'échelle des pôles ?

Comment les pôles métropolitains peuvent-ils aménager les grands territoires ?

Les pôles métropolitains seront-ils plutôt des outils de coordination territoriale et de planification ou seront-ils aussi des outils d'aménagement opérationnel ?

Lorsque le pôle métropolitain est saisi comme outil de prospective et de coordination à l'échelle du grand territoire comment l'articuler efficacement avec les démarches de SCoT ou d'interSCoT ?

Lorsque le pôle métropolitain est utilisé comme possible outil d'aménagement d'espaces stratégiques, notamment autour des gares, quelles subsidiarités d'action trouver avec les collectivités membres ?

Les pôles resteront-ils sur une logique de compétence sectorielle ou peuvent-ils avoir une ambition d'approche transversale et intégrée pour aborder l'interface urbanisme transport et ses enjeux environnementaux et sociaux ?

3. Enjeux en matière d'enseignement supérieur, de recherche, de culture

Il existe des synergies potentielles entre l'enseignement supérieur et la recherche, l'innovation et le développement économique, chacun d'eux relevant de l'«intérêt métropolitain».

Soumis à une forte compétitivité, les collectivités s'organisent pour trouver les nouveaux leviers du développement économique et humain de leur territoire.

Dans les domaines du développement économique et de l'enseignement supérieur, les défis qui les attendent sont nombreux :

- créer des filières universitaires permettant de former les jeunes à des compétences spécifiques ;
- adapter les formations aux débouchés locaux, aux besoins des entreprises locales ;
- renforcer les liens et actions communes entre universités et entreprises (développer notamment les formations en apprentissage) ;
- développer les infrastructures de réseaux numériques ;
- stimuler l'innovation et la recherche appliquée.

Plébiscité par les agglomérations, le pôle métropolitain apparaît comme un nouveau levier du développement économique, de la recherche et de l'innovation.

Questionnements :

En s'insérant dans un paysage déjà composé de groupements *ad hoc* (type PRES, cluster, GIE), comment le pôle métropolitain peut-il coopérer sans se superposer à des structures et des périmètres d'intervention ?

Dans quelle mesure le pôle métropolitain peut-il faciliter la mise en œuvre de projets et jouer un rôle d'ensemblier dans un domaine où les parties prenantes sont nombreuses ?

Le pôle métropolitain permet-il, grâce à son périmètre et aux acteurs qu'il regroupe, de faire émerger des projets que seuls, les EPCI ne pourraient pas porter ?

Les politiques culturelles soulèvent des enjeux économiques, esthétiques, citoyens, identitaires, patrimoniaux. Sans exclusive, les pistes d'actions métropolitaines concernent à la fois la mutualisation d'équipements, la coordination des agendas culturels, l'accès à une offre artistique d'excellence, la participation des habitants à la vie artistique, la valorisation d'un vivre-ensemble dans un espace géographique. Engagées à l'échelle métropolitaine, les politiques culturelles se trouvent face à un double enjeu de recherche de cohérence avec d'autres politiques publiques, et de déploiement des projets culturels pour des territoires plus vastes et plus diversifiés. La métropolisation des politiques culturelles se présente également dans un jeu de changement d'échelle et pourrait aussi viser à articuler ces logiques d'attractivité avec des pratiques culturelles ancrées sur le territoire sans une logique de proximité.

Pour articuler la mise en œuvre de compétences partagées, la coopération est une nécessité, qu'elle soit rendue légalement obligatoire, ou qu'elle résulte du volontarisme des collectivités ou établissements.

1.2. La coopération au sein des intercommunalités

La définition même d'un EPCI, établissement public de coopération intercommunale rappelle que leur création visait à augmenter la coopération au niveau local.

1.2.1. La coopération entre l'EPCI et ses communes membres

Certains EPCI élaborent de véritables projets de territoire.

- Par exemple, concernant Quimper Communauté...

« L'administration est commune à la ville et à l'agglomération depuis 20 ans environ. Aujourd'hui il s'agit de consolider l'intercommunalité en faisant vivre la commune. Il y a 4 niveaux de travail communautaire, dans l'ordre décroissant d'institutionnalisation de la coopération :

- 1^{er} niveau : le transfert de compétences

1^{er} exemple : l'eau potable communautaire depuis 2012, en 2015 l'eau pluviale sera communautaire. On n'en parle plus dans les communes.

2^{ème} exemple : L'école des beaux Arts de Quimper bascule à la communauté d'agglomération, n'est plus à l'ODJ du conseil municipal.

3^{ème} exemple : Les projets petite enfance et vieillesse vont aussi être gérés par la communauté d'agglomération.

- 2^{ème} niveau : la mutualisation de services sans basculement, l'organisation est communautaire. Ex : services informatiques, formation d'agents, ingénierie territoriale car les communes ont du mal à gérer les dossiers.

- 3^{ème} niveau : l'harmonisation qui ne touche pas la compétence ni ne mutualise de service.

- 4^{ème} niveau : la bonne entente, l'échange de conseils de bon voisinage.

« La mission de Quimper Communauté est la consolidation de la communauté d'agglomération avec une forte croyance en l'avenir communautaire. L'intercommunalité est une bonne chose. On ne touche pas à la commune en favorisant l'intercommunalité qui est nécessaire car certaines communes sont si faiblement peuplées qu'elles ne peuvent se gérer seules. Les transferts de compétences doivent être réalisés à un rythme compatible avec l'acceptation communale. Les communes mutualisent leurs services à la population et les harmonisent. Le premier service est celui de l'eau potable, puis les déchets, les eaux usées, les transports. En tant qu'élu local, il ne faut pas tout mélanger. »

« Afin de donner tout son sens à la notion de solidarité territoriale au sein de l'agglomération, Quimper Communauté déterminera, avec les communes membres, les domaines susceptibles de faire l'objet d'un transfert de compétence, dans la perspective de la création d'un Centre intercommunal d'action sociale (CIAS). À ce stade, la réflexion engagée porte sur l'accès au logement, l'aide alimentaire et l'action gériatrique (prévention, services à domicile, gestion des EHPAD...). Dans le domaine de la petite enfance, une étude d'intérêt communautaire sera réalisée pour identifier les besoins d'accueil à l'échelle de l'agglomération et examiner l'opportunité d'une coopération intercommunale. Il s'agit d'un axe de coopération qui porte des enjeux forts : promouvoir l'éducation et le développement de l'enfant, offrir aux parents le choix du mode d'accueil de leur enfant sur le territoire, soutenir la parentalité et favoriser l'égalité professionnelle hommes-femmes. »

- Par exemple, concernant Saint-Malo Agglomération...

« Un service commun Agglomération/Communes est en réflexion, il vise à accompagner les communes qui en manifestent le besoin dans les domaines du foncier, de l'urbanisme, et de l'aménagement. En effet les maires de la communauté ne sont pas demandeurs d'un élargissement des compétences, mais de disposer d'un service commun (par exemple en matière d'urbanisme).

D'autres mutualisations lient l'EPCI et ses communes :

- Groupement de commandes entre Saint-Malo Agglomération et ses communes membres (ex : abris bus urbains, travaux d'accessibilité) ;*
- Convention de maîtrise d'ouvrage unique ;*
- Conventions de mise à disposition de services ;*
- Centralisation et extension aux communes de la veille foncière organisée avec la SAFER pour la constitution de réserves foncières. »*

- Par exemple, concernant les îles...

Entre les îles et leur EPCI, les coopérations sont d'intensité variable... Un exemple d'intégration réussie est relaté par l'Association des îles du Ponant : *« Groix appartenant à l'agglomération de Lorient, elle est intégrée au transport urbain de l'agglomération lorientaise. A contrario, un exemple d'intégration perfectible est mentionné : entre Paimpol et Bréhat, aucune coopération n'est engagée. La municipalité n'a pas joué le jeu de l'intégration, elle a laissé les Bréhatins gérer leurs problèmes de déchets. Houat et Hoëdic veulent faire partie d'un syndicat pour les déchets car la gestion de cette compétence représente un surcoût énorme. »*

1.2.2. Entre les îles et les communes de l'intercommunalité

Les îles appartenant à un EPCI peuvent en théorie plus facilement gérer leurs problèmes insulaires spécifiques (assainissement, déchet), si l'EPCI intègre réellement l'île, ce qui implique une solidarité importante. Dans le cas contraire, l'île choisit de rester –une commune- isolée. L'intercommunalité n'est pas aboutie et « *les îles se reposent sur l'association des îles du Ponant pour les soutenir **contre** les intercommunalités. Parfois les îles ne souhaitent pas intégrer l'intercommunalité car elles pensent ne pas pouvoir bénéficier des dispositifs qui sont mis en place (comme par exemple l'Île de Sein dans la communauté de communes du Cap Sizun).* »

Pourtant le développement dépend de la capacité à coopérer au sein de l'EPCI (continuité dans les transports, gestion des déchets, assainissements, etc.). Sans volonté de travailler entre îles et continent au sein des EPCI, mais aussi avec les autres collectivités (Conseil général et régional pour les transports notamment), la situation des îles ne s'améliorera pas. La **coopération doit bien être dans les deux sens**. Des relations sont à construire entre les îles et les autres territoires limitrophes. La capacité d'investissement de l'EPCI est intéressante pour les îles.

1.3. Les coopérations entre territoires revêtent de multiples configurations, des plus informelles aux plus institutionnalisées

Des coopérations entre les villes ou entre territoires qui partagent une identité commune ou des problèmes et ambitions communs existent en Bretagne sous des configurations des plus informelles au plus institutionnalisées : réflexions, échanges informels de pratiques sur des thématiques ciblées, jusqu'au pôle métropolitain.

1.3.1. Des coopérations thématiques

Le réseau des technopôles de Bretagne

Les sept¹⁰⁴ technopôles en Bretagne (Technopôle Anticipa Lannion-Trégor, Lorient Technopôle Innovation, Pays de Vannes Technopôle, Rennes Atalante qui comprend Saint-Malo, Technopôle Brest-Iroise, Technopôle Quimper Cornouaille et Zoopôle Saint-Brieuc-Ploufragan) ont pour ambition commune « *le développement économique par l'innovation au carrefour de la recherche et de*

¹⁰⁴ Ou 8 si l'on compte le technopôle de Saint-Malo séparément.

l'entreprise. Depuis leur création, elles ont accompagné 914 entreprises. En 2010, elles comptaient 875 adhérents dont 612 entreprises.»¹⁰⁵

Ces technopôles coopèrent au sein d'un réseau depuis début 2011. Prolongeant leurs habitudes de se consulter pour la mise en œuvre de certaines de leurs actions, elles ont mis en place une « Conférence Permanente des Présidents de technopoles de Bretagne » dans l'objectif de se concerter sur les stratégies et les actions à mettre en œuvre (par exemple sur les dossiers déposés dans le cadre des investissements d'avenir).

Carte 126. Localisation des technopôles de Bretagne



Source : Technopôle Brest Iroise, 2011

Exemple de la coopération Rennes-Atalante

Pour créer son projet de parc technopolitain (en 2005), Saint-Malo Agglomération a choisi de s'appuyer sur le technopôle Rennes Atalante, devenu par cette alliance le technopôle de Rennes Saint-Malo. Stratégique, cette orientation traduit le rapprochement entre Rennes et Saint-Malo qui permet de valoriser la complémentarité des atouts des deux agglomérations :

- pour Rennes : notoriété et image technologique, potentiel de recherche et de formation, pôles de compétence établis non éloignés des filières choisies pour Saint-Malo et enfin expérience et reconnaissance de plus de 20 ans en accompagnement et animation de réseau au travers de Rennes Atalante ;
- pour Saint-Malo : image et notoriété internationale, premier port régional de passagers riche de nombreuses liaisons quotidiennes avec le Royaume-Uni, la façade maritime et les ressources liées à la mer, le centre de congrès dont l'activité est fortement marquée par les événements scientifiques.

¹⁰⁵ D'après la plaquette de présentation du réseau des 7 technopôles de Bretagne, Brest Iroise, édition 2011.

Les 5 axes de travail commun fixés par les deux agglomérations sont les suivants :

Axe 1 : Animation et mise en réseau des entreprises et autres acteurs de la technopole.

Axe 2 : Promotion, marketing territorial et accueil d'entreprises.

Axe 3 : Accompagnement des projets innovants.

Axe 4 : Développement d'infrastructures d'accueil.

Axe 5 : Développement de la recherche et de l'enseignement supérieur.

Figure 42. Localisation du projet de parc technopolitain



Source : Saint-Malo 2015

Selon Saint-Malo Agglomération, « la coopération entre Rennes et Saint-Malo impulse une dynamique régionale, il faut la renforcer. »¹⁰⁶

Des coopérations entre EPCI et autres acteurs économiques sur des thématiques ciblées

Au-delà des contrats de territoires, des coopérations, des accords, des conventions ponctuelles sont engagés entre EPCI et Conseils généraux. Par exemple, Saint-Malo Agglomération travaille avec le Conseil général des Côtes d'Armor sur le projet de parc naturel régional Rance-Côte d'Emeraude. L'agglomération a par ailleurs établi des accords de partenariat avec la Chambre d'agriculture pour une évaluation en amont de l'impact des projets sur l'activité agricole.

¹⁰⁶ Audition de M. Henri-Jean Lebeau, président de Saint-Malo Agglomération, le 30 novembre 2012, à Cancale.

1.3.2. Les coopérations entre territoires de réflexion

Les coopérations à l'échelle de plusieurs pays

Les conseils de développement de Saint-Brieuc et Auray ont engagé une réflexion en 2012 en faveur de la réouverture d'une ligne ferroviaire Nord-Sud (Saint-Brieuc le Légué jusqu'au port de Lorient). Les pays de Pontivy et du Centre Bretagne se sont ensuite associés, puis le pays de Lorient a rejoint la démarche en 2013.

Une démarche similaire est en cours entre le Centre-Ouest Bretagne, Centre-Bretagne et Pontivy, toujours à l'initiative des conseils de développement, pour favoriser l'achèvement de la mise en 4 voies de la RN 164.

Entre Loudéac et Pontivy, une coopération en matière culturelle est engagée.

« Il y a des tas de domaines dans lesquels on pourrait coopérer entre le Pays de Saint-Malo et le Pays de Dinan : le transport aurait pu avoir sa cohérence mais le pays de Matignon a insisté pour être intégré. Au bout du compte les investissements auraient été essentiellement de la part de la Communauté de Saint-Malo, en tant qu'autorité organisatrice des transports. »¹⁰⁷

1.3.3. Les coopérations entre agglomérations prennent différentes formes

Des coopérations informelles

Les coopérations entre les agglomérations ne sont pas ici présentées dans leur exhaustivité, mais telles qu'elles nous ont été relatées au cours des différentes auditions.

*Les échanges entre les deux bassins d'emplois de **Brest et de Quimper** sont importants et assez équilibrés :*

- Accord sur la ligne Quimper-Brest pour que fin 2015 on mette 59 mn au plus rapide. Coopération ferroviaire avec Brest sur « Brest à 3 heures de Paris et RB et RQ phase 2 » : il faut que le CPER 2014-2020 le favorise clairement pour monter la perspective avant 2020.

- La coopération hospitalière se développe entre le CHU et l'hôpital de Quimper, le CHU de Brest qui doit être régional, pas seulement au service du Finistère. Pas la même puissance que Rennes.

- Collaboration entre technopôles, agences, et aussi sur les déchets avec un incinérateur chacun.

Par ailleurs, *« entre **Quimper et Lorient**, la coopération est plus difficile. Quimper recherche néanmoins à travailler avec les communes voisines :*

¹⁰⁷ Audition de M. Henri-Jean Lebeau, président de Saint-Malo Agglomération, le 30 novembre 2012, à Cancale.

Lorient Agglomération, car nous avons en commun d'être « au bout et entre les deux. (...) Pour travailler avec les territoires imbriqués en situation de finistère, à l'Ouest de Quimper, c'est plus difficile : Douarnenez n'a presque plus d'usine, il reste une activité de pêche à Penmars, au Guilvinec, à Concarneau, mais beaucoup moins qu'il y a 30 ans. »¹⁰⁸

Quimper-Lorient-Vannes coopèrent dans plusieurs domaines (énergie, mobilité), c'est la coopération universitaire qui est la plus développée. Entre les quatre villes de **Quimper, Rennes, Lorient et Brest**, un établissement public de coopération culturelle (EPCC) a pu être créé.

*« Lannion Trégor Agglomération souhaite se rapprocher de **Guingamp** et de Brest sur des questions universitaires, de pôles de compétitivité, de tourisme et d'environnement. »*

La coopération entre **Rennes et Nantes** est engagée depuis plusieurs années. Elle repose sur la conviction que *« l'effet d'entraînement des métropoles régionales permettrait de valoriser à l'échelon européen les territoires des deux agglomérations. »¹⁰⁹* Elle a été officialisée par un colloque en 2008, et les agglomérations co-organisent depuis une « Conférence permanente Rennes-Nantes » annuelle sur des sujets d'actualité. Le bénéfice de cette coopération est en effet attendu par d'autres territoires : *« Il y a un ensemble Rennes-Nantes qui n'est ni un écran ni un mur pour aller à Paris, mais doit être un moteur. Mais Rennes, comme Nantes, doit aussi se retourner. »¹¹⁰* *« Rennes et Nantes doivent s'allier avec les autres villes de l'Ouest »¹¹¹* ; *« Rennes et Nantes ont une responsabilité envers les territoires. Le sentiment d'être laissé pour compte peut conduire au repli des territoires pensés comme périphériques. »¹¹²*

Une entente entre agglomérations pour formaliser les coopérations

En Bretagne, la mise en place originale d'une entente entre Quimper Communauté et Brest Métropole Océane, formalisée au 1^{er} mars 2012, pour favoriser la coopération faisait partie des éléments mis en avant lors de l'audition de Bernard Poignant, son président.

Cette formule est prévue par le Code général des collectivités territoriales, mais peu utilisée : *« deux ou plusieurs conseils municipaux, organes délibérants d'établissements publics de coopération intercommunale ou de syndicats mixtes*

¹⁰⁸ Audition de M. Bernard Poignant, président de Quimper Communauté, accompagné de Mme Nathalie Conan-Mathieu, Directrice de Cabinet, le 29 novembre 2012 à Quimper.

¹⁰⁹ Daniel Delaveau et Patrick Rimbart, « Nantes-Rennes, une dynamique au service des territoires », édito des Cahiers NR(s) Rennes/Nantes métropoles n°3, février 2013.

¹¹⁰ Audition de M. Bernard Poignant, président de Quimper Communauté, accompagné de Mme Nathalie Conan-Mathieu, Directrice de Cabinet, le 29 novembre 2012 à Quimper.

¹¹¹ Intervention de Robert Jestin, vice-président de la Chambre de commerce de Rennes lors de la conférence permanente, organisée à Nantes, le 12 décembre 2012.

¹¹² Intervention de Benoît Cailliau, président du CESER Pays de la Loire lors de la conférence permanente, organisée à Nantes, le 12 décembre 2012.

*peuvent provoquer entre eux, par l'entremise de leurs maires ou présidents, **une entente sur les objets d'utilité communale ou intercommunale compris dans leurs attributions** et qui intéressent à la fois leurs communes, leurs établissements publics de coopération intercommunale ou leurs syndicats mixtes respectifs. Ils peuvent passer entre eux des conventions à l'effet d'entreprendre ou de conserver à frais communs des ouvrages ou des institutions d'utilité commune.* »¹¹³

La délibération de Quimper Communauté (du 16 décembre 2011) et la convention (reçue en préfecture le 25 juin 2012) indiquent que « *l'entente a pour objet la **création d'une dynamique d'échanges et la recherche de cohérence entre les politiques des agglomérations** visant au développement durable de l'Ouest breton en menant à bien de façon concertée et transparente des actions et des projets communs dans les domaines suivants : le développement économique, l'enseignement supérieur, la recherche, l'innovation, l'accessibilité, la diffusion de la création artistique, la santé, le traitement et la valorisation des déchets.* » Des réunions régulières réunissent trois élus de chaque ville, présidées par Bernard Poignant, sur des sujets : énergie (société publique locale (SPL) énergie à Brest dans laquelle Quimper entrerait en recherchant à aller plus loin dans la production en complément avec Brest qui est plutôt sur la consommation). L'entente met aussi en place une démarche de lobbying.

Le pôle métropolitain Loire Bretagne

Au début des années 1990, le **réseau des grandes villes de l'Ouest** rassemblait les villes centres de Rennes, Nantes, Brest et le Mans.

Jusqu'en 2000, le champ d'actions de Rennes Métropole était recentré sur la ville et ses communes limitrophes (SCoT notamment). Avec l'arrivée de Daniel Delaveau (en mars 2008), le projet de coopération bilatérale entre Rennes et Nantes, villes historiquement concurrentes, constitue une révolution dans le mandat de Rennes Métropole. La coopération s'est concrétisée par l'organisation d'un colloque sur l'enseignement supérieur rassemblant à Rennes et à Nantes 800 acteurs en septembre 2008.

Les agglomérations d'**Angers, Brest, Nantes, Rennes et Saint-Nazaire** renforcent parallèlement leurs relations en créant le **Pôle métropolitain Loire-Bretagne** (PMLB) le 27 juillet 2012.

Cette forme de coopération à grande échelle vise à donner plus de visibilité au Grand Ouest au niveau européen, à accroître l'effet réseaux et les synergies et à renforcer le développement des métropoles au bénéfice de l'ensemble des territoires des deux régions. Les cinq agglomérations totalisent 2,2 millions d'habitants.

¹¹³ Article L5221-2 du Code des collectivités territoriales.

L'objectif est de mettre en place des actions de **coopération** dans les domaines du développement économique, de la recherche et de l'enseignement supérieur, du développement des infrastructures des transports et de la promotion de l'innovation.

Autre dossier important de cette coopération : « *La desserte ferroviaire entre Rennes et Nantes qui n'est pas à la hauteur des enjeux pour deux villes situées à 100 kilomètres l'une de l'autre.* »¹¹⁴

Si ce pôle métropolitain Loire-Bretagne ne rencontre pas l'assentiment général : « *Moins que les nouveaux pôles métropolitains, mieux vaut **renforcer les coopérations entre villes** comme Quimper-Lorient-Vannes.* »¹¹⁵, il constitue néanmoins un outil de coopération entre villes. Du reste, il n'exclut pas d'autres coopérations entre d'autres villes qui souhaiteraient engager des démarches en ce sens, en dehors du cadre des pôles métropolitains.

Questionnement : Comment favoriser la coopération entre le pôle métropolitain Loire Bretagne et les autres agglomérations et villes qui le souhaitent pour un développement de plus vastes territoires ?

La question de la lisibilité de ces nouveaux outils pour le citoyen se pose néanmoins, sans accompagnement sur la création des nouveaux outils de coopération, il y a un risque que le citoyen ne comprenne plus l'organisation de son territoire...

Questionnement : Comment accompagner les citoyens dans la réflexion et l'appropriation de ces nouveaux objets « métropolitains » ?

1.3.4. Le B16 plébiscité par les agglomérations

Les agglomérations, ainsi que la Conférence des villes de Bretagne considèrent la « conférence régionale des exécutifs de Bretagne » ou B16¹¹⁶ comme un outil efficace d'échange et de réflexion et de facilitation des prises de décisions qui ont permis aux collectivités de s'engager ensemble dans de grands projets régionaux. « *Le B16 est une bonne idée. Je suis très régionaliste mais pas autonomiste. Le Conseil général du Finistère a un comité stratégique départemental mais les questions des grandes infrastructures (BGV), de*

¹¹⁴ Audition de M. Gwénaél Bodo, directeur de la stratégie et du rayonnement métropolitain, Rennes Métropole, le 18 septembre 2012. Dans l'attente du recrutement d'un(e) directeur(trice) pour le PMLB, M. Bodo avait accepté de nous présenter les enjeux de ce pôle métropolitain.

¹¹⁵ Audition de M. Norbert Métairie, président de Lorient Agglomération, le 29 novembre 2012 à Lorient.

¹¹⁶ Le B16 rassemble les exécutifs de la Région, des 4 départements, la communauté urbaine et les 10 communautés d'agglomérations.

l'université, de l'énergie, du très haut débit, du grand emprunt, des fonds européens se font au niveau de la Région. »¹¹⁷

1.3.5. Des associations de territoires d'action

La conférence des villes de Bretagne : un réseau de 40 villes

La conférence des villes de Bretagne a été créée à l'initiative du maire de Fougères en 1997 pour échanger. En effet, les maires sans formation souhaitaient davantage d'informations, avaient besoin d'un apprentissage du « métier de maire » par un conseil assuré par des pairs.

La plupart des villes de Bretagne font partie de la Conférence des villes de Bretagne. Ce réseau compte 40 membres qui représentent 40 % de la population régionale soit 1,4 millions de personnes environ (villes et intercommunalités pour la plupart de plus de 10 000 habitants et toujours au cœur d'un bassin d'emploi) qui « travaillent pour la Bretagne depuis 1997 »¹¹⁸. La contribution des membres est de 7 centimes d'euros par habitant, ce qui contribue à 60 % du budget de 130 000 euros, les 40 % restants étant pourvus par des subventions (Etat, Conseil régional).

L'objectif central est de représenter le fait urbain régional : « Mieux travailler ensemble pour apporter durablement une meilleure valeur ajoutée à l'action locale et à la dimension urbaine de la Bretagne ».

La CVB entend générer un important « effet levier » pour les services des villes membres dans les domaines de l'expertise technique et de la logistique des événements organisés. Le siège est à Pontivy, au cœur de la Bretagne et « le directeur a déménagé de Rennes Métropole au Conseil régional, ça n'est pas neutre ». Le fait régional prend de l'ampleur, y compris en termes de compétences. Les villes sont un peu les auxiliaires de cette démarche.

La Conférence est présente au B16, dépasse les clivages politiques et mène un partenariat avec les 5 agences d'urbanisme et de développement de Bretagne.

La CVB souhaite travailler avec le Conseil régional et avec le CESER car elle est aussi « un fait régional ». Elle travaille en complémentarité avec les organismes existants comme E-Mégalis, Villes d'Arts et d'Histoire, etc...

Les trois axes principaux de travail sont :

- La diffusion de documents et de dossiers, d'expériences, de fiches techniques, de dossiers thématiques ;

¹¹⁷ Audition de M. Bernard Poignant, président de Quimper Communauté, accompagné de Mme Nathalie Conan-Mathieu, Directrice de Cabinet, le 29 novembre 2012 à Quimper.

¹¹⁸ Audition de M. Michel Bihan, Président de la CVB, accompagné de M. Stéphane Tudal, directeur devant la commission le 27 novembre 2012.

- L'organisation de rencontres et de débats (par exemple sur la démographie médicale, les pratiques éco-responsables sur le secteur de la petite enfance, la consommation foncière, la gouvernance des relations entre les villes et leurs ports) ;
- Le relais des intérêts des villes et agglomérations lors des débats régionaux majeurs avec l'idée de faire remonter des territoires des éléments à porter à la connaissance des élus régionaux (par exemple pour l'élaboration des Contrats de Projets 2007-2013, les Agenda 21, la nouvelle politique européenne 2014-2020, l'Acte III de la décentralisation).

Le travail se fait avec un souci permanent d'éviter le décrochage de certaines villes en articulant les relations entre celles qui ont du poids et les petites communes.

Cesson pourrait se passer de la CVB car elle est dispose d'atouts : 16 000 habitants pour 21 500 emplois, mais elle trouve à la CVB une écoute cordiale. Des communes comme Le Rheu, Betton ont des problèmes de paupérisation, de délinquance, les épiceries sociales sont de plus en plus fréquentées. La production de logements est une problématique importante. La CVB doit faire passer le message que la mixité sociale n'est pas un vain mot.

Les perspectives de développement de la CVB sont de maintenir le principe du partage d'expériences pour rester proche du terrain mais apporter un regard distancié par l'appel à des « grands » témoins reconnus, de réfléchir aux nouveaux enjeux territoriaux, notamment dans le cadre de la démarche du Conseil régional Bretagne 2030. Les problématiques sont identiques quel que soit le niveau d'intervention, seule l'intensité diffère d'où une évolution des thématiques à traiter :

- la délinquance, la jeunesse, la paupérisation, le maintien des services publics,
- les évolutions sociétales, la production de logements, la mutualisation des services entre les EPCI et les communes.

L'association des îles du Ponant

L'Association des îles du Ponant (AIP) rassemble 12 îles, 9 en Bretagne : Bréhat, Batz, Ouessant, Molène, Sein, les Glénan, Groix, Ile aux Moines, Arz, Belle-Île-en-Mer, Houat et Hoëdic ; trois à l'extérieur de la Bretagne : Chausey, Yeu et Aix. La solidarité entre les îles est l'objet de l'association, les îles travaillent avec leurs territoires pour leur « vivre ensemble », mais dans les faits, les coopérations ne sont pas simples. Tenir compte des spécificités de chaque île n'est pas facile¹¹⁹.

¹¹⁹ Audition de Manuela Théraud, animatrice de l'AIP à Auray. M. Denis Palluel, président de l'AIP n'a pas pu se déplacer pour l'audition.

La fédération des petites îles européennes

L'AIP s'appuie beaucoup sur l'association de petites îles d'Europe : ESIN (*European small islands federation*¹²⁰): Irlande, Ecosse, Danemark, Suède, Åland, Italie, Grèce, Frise. Les activités de cette association consistaient au départ à échanger autour de thèmes abordés en séminaires dans le cadre d'un projet Interreg pendant 2 à 3 ans. Puis ces échanges réguliers perdurent autour de questions communautaires (ex : séminaire sur les aides d'Etat aux îles). De plus, ESIN exerce un lobbying sur des questions insulaires comme par exemple le respect de l'Article 174 du traité de Lisbonne qui impose d'inclure ces zones dans les politiques publiques.

Le réseau rural régional de Bretagne

Le règlement de développement rural 2007-2013 prévoit la mise en place, au niveau européen et dans chaque Etat membre, d'un réseau qui regroupe les différents acteurs impliqués dans le développement rural. Le réseau rural français comprend un niveau national et une déclinaison en 26 réseaux régionaux. La Bretagne a lancé en janvier 2011 le réseau rural régional breton (3RB) avec un co-pilotage entre l'Etat et la Région Bretagne et une animation assurée par l'ARIC (Association régionale d'information des collectivités territoriales).

Ses objectifs sont les suivants

- « *favoriser et développer les échanges entre acteurs et réseaux déjà existants du monde rural ;*
- *valoriser les expériences et le savoir-faire, l'analyse de pratiques, en particulier celles en lien avec les problématiques des territoires ;*
- *professionnaliser les acteurs et en particulier les Pays et les groupes d'action locale (GAL) Leader, pour une conduite plus efficace de leurs programmes ou des opérations de développement rural ;*
- *contribuer au décloisonnement acteurs agricoles - autres acteurs ruraux ;*
- *susciter des projets nouveaux (nouveaux partenariats, nouveaux types de projets intégrés, ...)* ;
- *mieux appréhender et faire partager les nouveaux enjeux de la ruralité pour favoriser des réponses adaptées et innovantes ;*
- *faire connaître les travaux du réseau rural national et relayer les attentes des acteurs bretons. »*¹²¹

Il rassemble des acteurs impliqués dans le développement rural. « *Maillage des réseaux d'acteurs existants, le réseau rural ne doit pas se substituer ni dupliquer ce qui existe, mais constituer une valeur ajoutée !* » Ainsi, dans le groupe «ressources des territoires» par exemple, les acteurs de la culture rencontrent ceux de la filière agroalimentaire et travaillent ensemble avec les acteurs des

¹²⁰ Site internet d'ESIN: www.europeansmallislands.net.

¹²¹ L'Europe s'engage, Plaquette de présentation du réseau rural breton, non daté.

chambres consulaires, les élus des communes rurales, les associations militant localement et les pays.

Plusieurs groupes de réflexion travaillent sur des sujets comme « les énergies », « la prévention santé », ou encore « les services à la population ». Le groupe «ressources des territoires» a quant à lui axé sa réflexion sur des « *approches croisées de circuits de proximité en Bretagne, à l'échelle de territoires de projets.*»

2. Des découpages qui génèrent des interrogations

2.1. Les fusions comme solution de simplification territoriale

Face à la complexité des découpages, des réflexions récurrentes portent sur leur simplification. Cela peut s'effectuer soit de façon horizontale, dans le but de diminuer le nombre d'entités à une même échelle, soit de façon verticale, la fusion entre plusieurs niveaux d'intervention publique est alors moins suivie d'effets.

2.1.1. Diminution du nombre de communes et élargissement des intercommunalités

La rationalisation des cartes intercommunales a été évoquée précédemment, comme objectif de simplification et de modernisation de l'action publique. Au 1^{er} juin 2013, l'ensemble de la France doit être « couverte » par les EPCI en application de la Loi de RCT du 16 décembre 2010 et suivant les schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI).

En Bretagne, au 1^{er} janvier 2013, 6 communes isolées n'étaient pas encore inscrites à un projet de rattachement à un EPCI¹²².

Quelques rattachements des communes à des EPCI ont eu lieu en Bretagne récemment.

D'une part, les communautés de communes du Pays Rochois et des Trois Rivières se sont regroupées pour créer la communauté de communes du Haut-Trégor, présidée par Roger Kerambrun (15 communes, siège à Minihiy-Tréguier). D'autre part les Communautés de communes de Plélan-le-Petit et Plancoët Val d'Arguenon ont fusionné pour donner naissance à la communauté de communes Plancoët-Plélan (18 communes, siège à Plancoët).

¹²² La loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales prévoit que toutes les communes soient rattachées à un EPCI au plus tard le 1^{er} juin 2013.

Au 1^{er} juillet 2012, la commune de Laillé (auparavant dans la communauté de communes du Canton de Guichen) a intégré Rennes Métropole, ce qui porte à 38 le nombre de communes de la communauté d'agglomération avec 405 214 habitants. Au 1^{er} janvier 2014, 5 autres communes devraient rejoindre la CA. Cela affecte les communes de la communauté de communes du pays de Becherel qui sont réparties dans les trois EPCI suivants :

- Rennes Métropole accueille Bécherel, Miniac-sous-Bécherel, La Chapelle Chaussée, Langan et Romillé ;
- Le Pays de Montauban de Bretagne accueille Saint-Pern et Irodouër ;
- La Bretagne romantique accueille Saint-Brieuc-des-Iffs, Les Iffs et Cardroc.

A noter également depuis le 1^{er} janvier 2013, l'intégration de Dinard dans la communauté de communes Côte d'Emeraude.

Les réorganisations des EPCI par intégration de nouvelles communes, par recomposition ne sont pas terminées. En témoigne le souhait de certains élus : *« Nous sommes partisans de la fusion Saint-Malo Agglomération avec la Communauté de communes de la Côte d'émeraude. A terme, l'agglomération rassemblera davantage d'EPCI. »*¹²³

Néanmoins, l'intégration des communes dans des EPCI peut aussi être perçue comme une contrainte et une perte de pouvoir communal avec le risque que les élus perdent pied et que la technocratie/administration gouverne à la place des élus.

Concernant l'intégration des îles dans les intercommunalités, certaines îles ont eu le choix de rester isolées : Houat, Hoëdic, Sein et Ouessant. Houat et Hoëdic rejoindront la communauté de communes d'Auray ; Sein et Ouessant resteront isolées.

Si la rationalisation de la carte intercommunale est une démarche acquise, celle de la simplification au niveau du « bloc » région-département n'a pas (encore) convaincu...

2.1.2. Les exemples de fusion entre région et départements

Les tentatives de simplification ne semblent pas mobiliser les citoyens ou se heurter à d'autres enjeux. La collectivité territoriale de Corse a refusé la collectivité unique qui aurait pu faire suite à la fusion de la Haute et de la Basse Corse, par referendum le 6 juillet 2003¹²⁴. Tout comme l'Alsace dont le résultat du referendum pour une collectivité unique le 7 avril 2013 s'est avéré négatif. Un des objectifs de cette fusion était que l'Alsace pèse davantage face à son voisin le Bade-Würtemberg (qui avait fusionné trois mini Etats en 1952) :

¹²³ Audition de Henri-Jean Lebeau en comité de pilotage le 30 novembre

¹²⁴ Le non l'a emporté à 50,98%.

près de 11 millions habitants, 4,2% de chômage et un budget de 35 milliards d'euros. L'Alsace compte 1,8 millions d'habitants et le budget du Conseil régional est de 2,4 milliards. Le siège du Conseil d'Alsace aurait été situé à Strasbourg et le gouvernement à Mulhouse. La fusion aurait entraîné une diminution de 20 élus territoriaux (122 à 102 membres) et de 20 millions d'économies (annoncées).

En l'état actuel, au vu de l'exemple alsacien, et probablement pour des raisons probablement assez complexes, il semble que les modalités de la réorganisation politico-administrative passionnent davantage les élus et la hiérarchie administrative et quelques chercheurs que les citoyens, néanmoins demandeurs de simplification.

2.2. La question insoluble du territoire pertinent

2.2.1. La nécessaire montée en taille des territoires de réflexion

Dans de nombreux territoires politico-administratifs, des inadéquations entre le territoire d'une part et les dynamiques territoriales et les problématiques à gérer sont constatées.

Par exemple à Saint-Malo Agglomération, « *pour le développement territorial, l'échelle pays est plus pertinente. Nous avons conscience d'être dans un ensemble plus vaste constitué par le pays de Saint-Malo, Lancieux jusqu'à Herel, Plaine Fougères, Tinténiac, soient 5 EPCI. C'est un territoire ouvert sur l'ensemble de son environnement, mais cette ouverture ne s'est pas faite tout de suite car chaque région a ses particularités sociologiques, économiques et historiques.* » Une étude prospective est en cours sur la création d'un syndicat mixte de transport Pays de Dinan et de Saint-Malo avec SMA comme pilote.

Au niveau de Lorient Agglomération, on signale que « ***bien que le pays soit perçu comme le périmètre pertinent, il manque une réflexion sur la dimension supra*** (du sud de Quimper à Vannes, soient 500 000 habitants avec des distances courtes de 50 ou 70 km entre chaque ville). »

2.2.2. Le besoin de proximité dans l'action

De nombreux élus sont attachés à des territoires peu étendus où les proximités sont essentielles. Par exemple, pour Saint-Malo Agglomération : « *Attention, à planifier sur de grands territoires, on perd la vision de la proximité. Ceux qui connaissent le mieux leur territoire sont les élus locaux : on est capable de dire ce qu'il faut pour l'agglomération et ce qui peut développer notre territoire. A Saint-Malo agglomération, on a la gouvernance de notre territoire avec de nombreuses coopérations à développer évidemment, on n'a pas attendu qu'on nous l'impose. Mais doit-on créer des instances dirigeantes qui suivront des gros dossiers qu'ils ne connaîtront pas ? Où va être la gouvernance ? Par exemple, pour les SAGE, ce sont les techniciens qui sont à l'œuvre.*

Il nous faut garder les petits territoires pour rester proche des gens puis coopérer et mutualiser. Saint-Malo reste attachée au besoin de proximité avec les gens. Les maires n'ont pas voulu que le SCoT soit prescriptif pour conserver les pouvoirs de la commune. Mais pour réaliser certaines politiques, on a besoin d'une grande surface financière. Le système fiscal pousse plus à l'intégration qu'à la coopération. Le coefficient d'intégration fiscal si on regroupe la Côte d'Emeraude et Dol sera considérable pour réaliser des projets. Le système de financement des EPCI pousse vers cette intégration des communes dans les EPCI, mais ne pousse pas à la coopération. »

Questionnement : Ne faut-il pas conserver un plan d'ensemble des règles communes pour garder une cohérence dans l'action, en particulier sur les zones pour lesquelles la tension sur le foncier existe ?

L'architecture territoriale est complexe, notamment en raison des différents statuts et compétences des structures qui mènent une action publique ; c'est ce qui la rend peu lisible pour le citoyen ; mais c'est aussi la souplesse qui la caractérise qui permet la multitude de services et la recherche de l'adéquation aux besoins des usagers. La multiplication des périmètres d'intervention est néanmoins une préoccupation récurrente et fait l'objet d'une forte demande de simplification. Les réponses apportées n'ont pas encore abouti à cette simplification. Une action publique spécifique à chaque territoire, ou « gouvernance territoriale à la carte » ne va ni simplifier, ni rendre plus lisible l'action publique. Notons que l'enjeu se situe aussi au niveau de son efficacité dans un contexte où l'effort financier doit aussi être réalisé au niveau des acteurs publics. Cette efficacité doit néanmoins être réalisée en recherchant la cohésion territoriale. Cela montre la difficulté de penser l'action publique locale dans le respect d'une cohésion territoriale à une échelle supérieure. L'essentiel est de permettre l'émergence d'une vision d'ensemble indispensable à l'élaboration et la mise en œuvre des projets de territoires.

Conclusion de la deuxième partie

Au sein de la stratégie Europe 2020 qui préside à toutes les politiques de l'Union, **la politique de cohésion** accorde, à partir de 2013, une place plus importante à la cohésion territoriale (qui s'ajoute à la cohésion économique et sociale). Si la politique européenne affiche clairement un objectif de cohésion territoriale renforcée, sa traduction sur les territoires bretons est à nuancer.

Cette politique de cohésion des territoires met non seulement l'accent sur la coopération territoriale qui inclut les liens urbain-rural, mais entend aussi favoriser la « gestion » de la métropolisation. Le défi est que cette cohésion territoriale soit intégrée aux stratégies définissant l'affectation des fonds européens dans les territoires pour les années à venir (2014-2020).

La politique nationale d'aménagement du territoire n'est plus unique depuis la fin de la planification, mais multiple (politique du logement, des transports, de la ville, etc.) et moins volontariste. L'objectif de cohésion territoriale n'était plus clairement affiché, oscillant plutôt entre équilibre et réduction des inégalités résultant des dynamiques du marché. Aujourd'hui, l'objectif mis en avant est l'égalité des territoires. Il faut ici entendre le terme égalité non comme synonyme d'uniformité ou d'unicité, mais comme la **reconnaissance de la diversité des contextes locaux dans une ambition de justice et d'égalité assurée aux personnes**.

La compétence d'aménagement du territoire est en partie obligatoire et en partie facultative pour les régions et les départements, alors que les communautés urbaines et d'agglomération la détiennent obligatoirement. **A tous les niveaux, des stratégies et actions d'aménagement** sont élaborées et menées, et elles ont toutes un effet sur les dynamiques territoriales. A cela s'ajoutent **les politiques d'accompagnement des entreprises**. Ces dernières ont aussi des stratégies d'implantation et de développement qui contribuent aux dynamiques territoriales.

A la croisée des politiques sectorielles, les politiques foncières **des collectivités cristallisent les conflits territoriaux générés par les modes de vie et de développement ; elles constituent en cela un enjeu de cohésion territoriale**.

A travers les exemples des domaines de l'aménagement du territoire et du développement économique, on perçoit que **la question des compétences** renvoie à l'articulation entre les niveaux d'intervention sur les territoires. Son bon fonctionnement constitue un enjeu de cohésion territoriale.

La présence des multiples syndicats de collectivités et l'arrivée de nouveaux établissements publics, surtout les pôles métropolitains, (dans le paysage depuis 2005, et renforcés en 2010), constituent **des opportunités de coopération supplémentaires**, mais n'est pas sans faire naître aussi **certaines inquiétudes**. L'architecture territoriale n'est pas limpide et ne semble pas en voie le devenir au vu des évolutions en cours.

Troisième partie

Pour des dynamiques
territoriales au service
de la cohésion sociale et
territoriale de la
Bretagne

Les dynamiques territoriales (première partie) et les stratégies menées à différents niveaux d'intervention selon une architecture complexe pouvant les impulser ou les infléchir (deuxième partie) ont soulevé de nombreuses questions en matière d'aménagement du territoire, et peut-être plus largement en matière de développement territorial : Comment concilier les attentes des populations, celles des acteurs économiques avec le développement et le respect du patrimoine naturel et l'essor culturel en consommant moins et mieux l'énergie ? Comment aider à la compréhension de la complexité de ces dynamiques et permettre d'optimiser leurs effets positifs et réduire leurs effets négatifs ? Comment améliorer la performance et la lisibilité des actions dans les territoires ?

Autant de questions qui engagent à trouver les leviers à actionner, donc les solutions mises en œuvre et imaginables pour répondre à ces enjeux dans les territoires de Bretagne.

L'ambition du CESER est de proposer des pistes pour l'action, essentiellement publique, mais aussi auprès des acteurs socio-économiques et des citoyens en faveur d'un **développement durable** répondant à l'objectif de cohésion territoriale.

Aussi, les préconisations sont-elles présentées selon les quatre piliers du développement durable. Le CESER a choisi de commencer par le pilier souvent cité en dernier et nommé « démocratie » ou « gouvernance ». Il est pour nous axé sur la coopération entre les différents territoires comme principal outil de la **gouvernance territoriale** (chapitre 7).

Suivent alors des préconisations en termes d'actions répondant à des **préoccupations sociales, économiques et environnementales** ayant un effet sur les dynamiques territoriales (chapitre 8).

Chapitre 7

Pour une gouvernance territoriale efficace en Bretagne

1. Construire un projet de développement pour la Bretagne (Préconisation 1)	415
1.1.Un projet régional	415
1.2.Qui s'appuie sur les territoires	416
1.2.1. Rassembler autour du « territoire »	416
1.2.2. Privilégier l'approche « projet de territoire »	416
2. Améliorer la connaissance mutuelle des territoires (Préconisation 2)	416
2.1.Montée en connaissance des territoires et de leurs dynamiques...	416
2.2.... En associant collectivités et EPCI au sein des pays	417
2.3.... En dissociant les différents territoires (statistiques, politico-administratifs, vécus)	418
3. Augmenter la responsabilité des territoires	418
3.1.Faire confiance à l'intelligence territoriale	418
3.2.Conforter les agglomérations (Préconisation 4)	419
3.2.1. Accompagner le développement durable des agglomérations	419
3.2.2. Favoriser les relations de confiance entre différents types de territoires	421
3.2.3. Encourager les communes périurbaines	421
3.3.Développer les territoires ruraux	421
3.3.1. Une nécessaire gouvernance partenariale autour d'un projet de territoire	422
3.3.2. Des financements pour l'ingénierie territoriale et la formation	422
3.3.3. Une simplification des démarches	422
3.3.4. Un accès à des financements spécifiques	423
4. Renforcer l'efficacité des différents niveaux de territoires (Préconisation 5)	423
4.1.Clarifier l'organisation territoriale	423
4.1.1. Clarifier l'articulation territoriale	423
4.1.2. Faciliter la lisibilité et améliorer le service	424
4.2.Renforcer l'organisation territoriale	424
4.2.1. Développer les moyens humains et financiers	424
4.2.2. Renforcer l'ingénierie territoriale	425
5. Organiser la coopération territoriale (Préconisation 6)	425
5.1.Organiser la coopération horizontale	426
5.1.1. Favoriser les fonctionnements en réseau	426
5.1.2. Mobiliser les outils nationaux et européens	426
5.2.Organiser la coopération verticale	427
5.2.1. Intégrer les différents niveaux d'intervention	427
5.2.2. Préciser le rôle de l'Etat dans ses relations avec les collectivités	428
5.2.3. Expérimenter toutes les formes de coopération territoriale des plus informelles aux plus institutionnelles	428
5.2.4. Renforcer les échanges et les mutualisations de ressources	429
5.3.Vers une organisation polycentrique et solidaire des coopérations territoriales de Bretagne, créatrice de valeurs	429
6. Conforter la Région dans son rôle de garante de la solidarité territoriale (Préconisation 7)	430
6.1.Associer plus fortement les collectivités	430
6.2.Elaborer un Plan d'action contenant une vision régionale	430
6.3.Rechercher la cohésion territoriale dans toutes les politiques régionales	431
6.3.1. Favoriser la cohésion...	431
6.3.2. ... Mais aussi la solidarité	432
7. Augmenter la légitimité démocratique des territoires (Préconisation 8)	433
7.1.A travers le rôle du citoyen	434
7.2.A travers le rôle de la société civile	434

La gouvernance territoriale, au sens de l'organisation de la gestion des territoires, non seulement par l'action publique, mais aussi par les stratégies privées, est la clé de l'aménagement durable des territoires. C'est pourquoi nous avons souhaité formuler nos premières recommandations dans ce domaine en insistant sur la nécessité que cette gouvernance soit encouragée, organisée et partagée.

Les pistes proposées par le CESER en faveur d'une gouvernance territoriale optimale ont pour objectif de conforter les dynamiques territoriales favorables au développement de chacun des territoires. Nous souhaitons ici favoriser la réflexion et l'action en proposant des orientations sur le rôle possible des différents acteurs de la gouvernance, sans se limiter à la sphère publique, mais au contraire, avec les autres acteurs économique, y compris les citoyens. Nous préciserons comment pourraient être optimisés certains outils d'action publique comme la contractualisation territoriale.

Les préconisations sont nombreuses mais nous n'avons pas souhaité les hiérarchiser pour insister sur leur nécessaire concomitance. Seule la première a un caractère plus transversal car elle est un appel à la mobilisation (titre 1). Suivent des préconisations concernant le renforcement du rôle des territoires dans le développement (titres 2 à 5), notamment au moyen de la coopération territoriale (titre 6) à travers le rôle essentiel de garant de la solidarité territoriale que peut jouer la Région (titre 7). Enfin, la gouvernance territoriale ne peut être acceptable que si la légitimité démocratique des territoires est renforcée (titre 8).

1. Construire un projet de développement pour la Bretagne (Préconisation 1)

1.1. Un projet régional

Le CESER alerte sur la multiplicité des niveaux d'intervention de l'administration et des schémas sectoriels existants. Il souhaite que, non seulement dans un souci de lisibilité pour le citoyen, mais surtout d'efficacité dans l'action, les différents organismes et collectivités travaillent en parfaite coopération. Un véritable **plan global d'action** doit être élaboré par l'ensemble des acteurs politiques, économiques et sociaux. Un tel plan, qu'on pourrait nommer Plan d'action de développement durable régional (PADUR) doit s'appuyer sur l'existant, le conforter et l'inscrire dans les transitions.

La crise économique et financière (entraînant la baisse des investissements) et la diminution constatée des financements publics intiment un caractère d'urgence à cette **mobilisation régionale**.

1.2. Qui s'appuie sur les territoires

1.2.1. Rassembler autour du « territoire »

L'approche par le territoire est une idée récurrente qui sous-tend de nombreuses préconisations. Le CCESER retient donc de faire du territoire un lieu privilégié de synthèse pour la Région et les départements en partageant le diagnostic et l'identification des enjeux en amont de toute démarche de contractualisation, et en coordonnant davantage la mise en œuvre dans chaque territoire.

L'élaboration d'un outil de suivi des projets financés à différents niveaux (UE, Etat, Région, départements, etc.) dans chaque territoire pourrait faciliter les échanges et les prises de décisions dans le cadre des politiques territoriales de la Région et des départements.

Il restera à décider du périmètre retenu pour définir ce territoire et l'originalité de la Bretagne pourrait être renforcée en privilégiant le pays plutôt que l'EPCI.

Faire du « territoire » un lieu privilégié de synthèse de l'action publique.

1.2.2. Privilégier l'approche « projet de territoire »

Pour aller dans ce sens, le CESER insiste sur la nécessité de la prévalence du **projet de territoire** sur les outils mobilisable pour réaliser le projet. Finalement, la question de l'outil à mobiliser ne doit pas occuper une place centrale dans le processus de développement territorial car cela comporterait le risque de dénaturer le projet, en voulant le plier à un dispositif...

Privilégier l'approche « projet de territoire » : penser d'abord ces projets et mobiliser ensuite les outils les plus appropriés au projet de territoire.

2. Améliorer la connaissance mutuelle des territoires (Préconisation 2)

2.1. Montée en connaissance des territoires et de leurs dynamiques...

La connaissance des territoires est encore insuffisante. Nous avons vu en première partie qu'appréhender les dynamiques territoriale est une entreprise complexe, tant l'interdépendance des territoires est devenue sensible, mais compliquée à objectiver par des analyses précises.

Certaines paraissent partielles ; elles cherchent à préciser un fait, on leur reproche alors de ne pas être multifactorielles ; d'autres sont synthétiques, mais alors les choix des indicateurs retenus introduisent un autre biais, celui de privilégier un facteur au détriment d'un autre... L'étude (et la représentation) des flux entre territoires (au-delà des seules agglomérations) est un domaine qui peut par conséquent être approfondi.

Il y a donc une première nécessité de **montée en connaissance sur les territoires** et de **leurs dynamiques**, pour établir un diagnostic partagé des réalités et des potentialités de chaque territoire comme préalable à des discussions sereines portant sur les projets de développement.

Cela peut inclure l'élaboration en commun **d'une typologie des territoires** de Bretagne pour la réflexion et pour l'action, élaboration en parallèle ou intégrée à la démarche d'observatoire des territoires menée par le Conseil régional.

2.2. ... En associant collectivités et EPCI au sein des pays

L'association des différentes collectivités (communes, départements, Région) et EPCI pour partager les analyses est essentielle.

Dans un autre objectif, celui de décloisonner les représentations qui sont trop souvent opposées, collectivités et EPCI pourraient aussi travailler ensemble à la réalisation de travaux en commun sur les relations, les interdépendances, les complémentarités entre villes et campagnes ou entre « urbain » et « rural ».

Associer villes, départements et région pour la réalisation d'un travail en commun sur les relations entre les villes et les campagnes.

Les **pays, avec leurs conseils de développement**, paraissent être l'échelle de réflexion adéquate qui associe ces deux types de territoires. Le pays est un territoire de réflexion qui a souvent une vision apportée par la charte de territoire, document du projet de territoire, regroupant les orientations pour le développement de ce territoire. Il peut aussi être le territoire de la gestion des eaux, problématique transversale qui associe les territoires urbains et ruraux. Dans le cadre du SCoT, la réflexion est prolongée à une échelle un peu plus large. Précisons ici que la réflexion intègre nécessairement les spécificités territoriales, notamment, si une ou des îles sont dans le périmètre, elles doivent être intégrées et participer.

De tels objets de réflexion donnant lieu à des travaux communs (ville-campagne) peuvent aussi être saisis par **les pôles métropolitains** qui comprennent tous types de territoires, par exemple des communes très urbaines et d'autres très rurales.

Les pays, avec leurs conseils de développement, peuvent être l'instance qui associe ces deux types de territoires. Cela contribuerait à décroiser des représentations qui sont trop souvent opposées.

2.3. ... En dissociant les différents territoires (statistiques, politico-administratifs, vécus)

Pour une meilleure compréhension des dynamiques et des actions, il conviendrait de dissocier, notamment lors des réflexions en amont des projets de territoire, les périmètres statistiques (nécessaires par les enseignements qu'ils fournissent pour la compréhension des dynamiques, des enjeux...), des territoires politico-administratifs et des territoires vécus (sur lesquels les réponses en termes d'actions sont attendues). Par exemple, le bassin de vie statistique ne correspond pas à l'intercommunalité, les deux ne correspondant pas toujours au bassin de vie tel qu'il est vécu par les citoyens...

Lors des phases de réflexions, savoir dissocier les périmètres statistiques des territoires vécus.

Pour ne pas véhiculer de fausses idées, parfois médiatisées, communiquer sur la définition des métropoles, des pôles métropolitains, en présentant leurs avantages et leurs limites. Il convient de diffuser le fait que la métropolisation n'est pas le stade ultime de l'urbanisation (insister notamment sur le fait que taille et croissance démographique ne sont pas nécessairement liées), qu'elle est une source de développement important contribuant au développement global régional. Les notions de métropolisation ou de métropole ne sont peut-être pas limpides pour les citoyens, mais ils vivent dans leur territoire en relation plus ou moins directe avec des agglomérations qui répondent aux différents critères des métropoles. Ils ont leurs propres représentations et leur vécu de ces pôles qui se construisent aussi au gré des informations diffusées.

3. Augmenter la responsabilité des territoires

3.1. Faire confiance à l'intelligence territoriale

Pour favoriser la montée en responsabilité des territoires, le CESER préconise les actions suivantes :

Faire confiance à « l'intelligence des territoires » : ce sont ses acteurs (acteurs politiques, socio-économiques, citoyens) qui connaissent le mieux ses potentiels et ses besoins et sont en mesure de les développer au moyen de projets de territoires.

Bien identifier (et communiquer) les compétences des acteurs publics pour que chacun identifie son interlocuteur en fonction de ses besoins.

Permettre une meilleure connaissance des réseaux de décision.

Entretenir ou recréer, quand c'est nécessaire, les conditions d'une relation de confiance entre les collectivités territoriales (communes, départements, régions), les EPCI (les communautés urbaines, d'agglomération, les métropoles et les communautés de communes) et l'Etat.

De nombreuses préconisations sont transversales aux territoires, au sens où leur caractère urbain ou rural ne change en rien les propositions. Néanmoins, il nous semble que nous pouvons formuler deux préconisations qui sont soit à destination des agglomérations soit à celle des territoires ruraux au sens large. Pour autant cette distinction est artificielle, puisque certaines communes appartiennent à ces deux « types » d'espace simultanément...

3.2. Conforter les agglomérations (Préconisation 4)

Pour conforter les territoires qui sont les moteurs du développement le CESER préconise plusieurs actions : Accompagner le développement durable des agglomérations, notamment en les aidant à faire face à leurs difficultés ; encourager les coopérations entre les agglomérations et les autres villes, aider les communes périurbaines à répondre aux besoins de nouveaux arrivants.

3.2.1. Accompagner le développement durable des agglomérations

Les agglomérations se renforcent, elles concentrent les populations et les activités, mais nous avons vu dans le chapitre 4 que cette forme de métropolisation n'était pas sans poser des problèmes que les agglomérations doivent gérer, au quotidien, sur le court ou le long terme. Pour qu'elles continuent à produire de la richesse, de l'emploi, dans de bonnes conditions de vie, en préservant l'environnement, les agglomérations doivent être accompagnées.

Nous pensons notamment aux difficultés qu'elles éprouvent en termes de gestion des flux, de coût des transports, de congestion, à la fois source de pollution, mais aussi de dysfonctionnement dans l'organisation des modes de production et de distribution, de logements, de ségrégation socio-spatiale, etc.

Leurs activités à haute valeur ajoutée, toutes celles qui bénéficient des économies d'agglomération doivent être favorisées. Le lien social permis par la concentration de personnes d'horizons et de cultures divers doit aussi être renforcé pour favoriser le brassage des cultures et donc l'émergence d'innovations.

Les agglomérations ont donc besoin d'un accompagnement pour continuer à contribuer au mieux au développement durable régional, de même qu'aux niveaux national, européen et mondial.

Contribuer à la mobilisation des agglomérations pour faire face à leurs difficultés de développement afin qu'elles contribuent au mieux au développement durable régional, national et européen.

Les travaux coordonnés par Michel Lussault dans le cadre de la réflexion prospective « Territoires 2040 » ont abouti à proposer un scénario original de métropolisation à l'échelle régionale, processus qu'il nomme « régiopolisation ». Les moteurs de ce scénario nous semblent ouvrir des pistes pour une métropolisation partagée :

Les moteurs de la « régiopolisation », ou métropolisation partagée à l'échelle régionale :

- « un mouvement continu **d'exacerbation de la concurrence** économique mondiale et une pérennité des effets d'agrégation qui maintient le **poinds des centralités** – sous condition de maîtrise des externalités négatives ;
 - un succès des politiques européennes et **l'affirmation du pouvoir exécutif communautaire, avec la construction progressive d'une Europe fédérale des régions** ;
 - une régulation dynamique et le **financement des activités créatrices, productrices de valeurs** (université, recherche, innovation, culture, création) assurés **par les pouvoirs régionaux et métropolitains** ;
 - l'importance de la production d'identités territoriales régionales fondées sur **la recherche de solidarités et le partage de valeurs** (culturelles, historiques, linguistique, etc.), destinées à atténuer les **inquiétudes sociales** liées à la mondialisation ;
 - une pression des externalités négatives de toutes sortes (notamment sociales et environnementales) qui conduit à des **recherches de solutions locales et régionales** ;
 - **l'affirmation spectaculaire des pouvoirs régionaux et métropolitains** qui fait suite à la crise récurrente de l'État et à l'incapacité de celui-ci à offrir des solutions efficaces de régulation et de gestion des problèmes économiques, sociaux, politiques, fiscaux, urbanistiques. En la matière, s'opère **une focalisation sur les territoires intermédiaires et leurs gouvernements** ;
 - une « environnementalisation » des politiques territoriales s'enclenche, qui mène à **une nouvelle utilisation des sols à l'échelle des grands bassins de vie qui légitime une supervision à l'échelle régiopolitaine.**
- Il imagine des « régions puissantes dotées de véritables capacités d'intervention en matière de transport, de santé, d'enseignement, y compris supérieur, d'économie et de développement technologique et de gestion durable des territoires et de l'environnement. »*

En conclusion, dans ce scénario « **le territoire régional apparaît comme l'échelle pertinente de traitement durable des problèmes, en lien avec l'espace métropolitain.** »

3.2.2. Favoriser les relations de confiance entre différents types de territoires

En ce qui concerne les relations quotidiennes, le fonctionnement de l'agglomération, et son développement, dépendent des territoires avec lesquels elle interagit chaque jour, dans des relations de production consommation (au plan alimentaire, comme au plan énergétique), de déplacements domicile-travail, etc.. A celles-ci s'ajoutent tous les flux à plus long terme et de plus longue distance (cf. chapitre 1). Dans cette relation d'interdépendance, les agglomérations doivent donc s'appuyer sur l'ensemble de ces territoires.

Engager les agglomérations à s'appuyer sur les territoires avec lesquels elles interagissent pour trouver des réponses partagées à leurs besoins et à leurs problèmes.

3.2.3. Encourager les communes périurbaines

Au sein des agglomérations, les communes périurbaines sont celles qui doivent organiser l'accueil des nouvelles populations en relation avec l'évolution des habitants actuels. Leur difficulté est d'être en capacité d'anticiper ces évolutions qui nécessitent une politique d'aménagement spécifique. La réflexion peut intégrer une évaluation de la capacité d'accueil (voir infra, préconisation 9), une mutualisation de services adaptés à la diversité sociale des nouveaux arrivants et des populations présentes, etc.

Encourager les communes périurbaines dans l'accueil des nouvelles populations en relation avec l'évolution des habitants actuels.

3.3. Développer les territoires ruraux

De même que les agglomérations ont des atouts et des défis spécifiques à relever, les territoires ruraux ont les leurs. Nous donnons ici des pistes pour le développement de ces territoires afin qu'ils conservent un rôle important dans les dynamiques territoriales. La valorisation des atouts qu'ils renferment nécessite des accompagnements particuliers : en matière de gouvernance, d'ingénierie et de financement.

3.3.1. Une nécessaire gouvernance partenariale autour d'un projet de territoire

Pour éclairer le développement des territoires et libérer les énergies, il faut des politiques publiques pour mettre en commun les énergies autour de **projets intégrés de développement**, avec une dynamique de réseau pour compenser les masses critiques qui ne sont pas dans les territoires ruraux.

Cela nécessite un projet de territoire sous la forme d'un véritable plan de développement conçu en partenariat. *« Avoir un plan de développement est essentiel pour les territoires ruraux, avoir à cœur de se mettre en relation avec les territoires de proximité, souvent les villes. »*¹²⁵

3.3.2. Des financements pour l'ingénierie territoriale et la formation

L'échelle européenne, avec la perspective Europe 2020, les politiques communautaires doivent stimuler les Etats membres en matière de politique de développement : favoriser les démarches intégrées, stimuler les énergies des acteurs des territoires (agriculteurs, sylviculteurs, néoruraux par exemple). D'après Gérard Peltre, *« s'inscrire dans les projets de coopération territoriale est la clé, c'est là où se trouvera l'argent public. »*¹²⁶

De plus, **l'ingénierie et la formation sont à financer**. Ce sont les vrais handicaps des territoires ruraux. L'ingénierie des projets ruraux n'est pas identique à celle des agglomérations, notamment celles qui disposent d'agences de développement et d'urbanisme, une attention particulière doit donc être portée à cette « ingénierie rurale ». Rappelons qu'elle ne part pas de rien, elle peut s'appuyer sur les nombreux groupes d'action locale mis en place dans le cadre des programmes LEADER.

Fonctionner en réseau ne peut se faire qu'avec le très haut débit. L'aménagement numérique est donc aussi une condition de réussite des projets. *« Doter les territoires qui ont les moins de moyens ressources en ingénierie est un enjeu de solidarité. »*¹²⁷

3.3.3. Une simplification des démarches

De l'avis de plusieurs acteurs et élus de territoires ruraux, simplifier les démarches administratives est une autre condition de réussite des projets ruraux.

¹²⁵ Gérard Peltre, intervention lors des rendez-vous du Sénat « La ruralité, en finir avec les clichés », le 28 octobre 2010.

¹²⁶ Gérard Peltre, intervention lors de la journée Théma « Métropolisation et territoire(s) », organisée par le CESER le 5 février 2013 à Rennes.

¹²⁷ Audition de M. Thierry Burlot, vice-président du Conseil régional de Bretagne, devant la commission le 15 janvier 2013.

3.3.4. Un accès à des financements spécifiques

Les porteurs de projets des territoires ruraux peuvent avoir des besoins spécifiques en termes de financement, il leur faut donc des soutiens financiers adaptés. Ces financements pourraient permettre aux services d'anticiper davantage et de « venir au devant des territoires ruraux ».

4. Renforcer l'efficacité des différents niveaux de territoires (Préconisation 5)

Pour renforcer l'efficacité des territoires, le CESER préconise de commencer par clarifier l'articulation entre les territoires et les niveaux d'intervention publique, la rendre plus lisible et plus simple d'utilisation pour le citoyen-usager et développer l'ingénierie territoriale.

4.1. Clarifier l'organisation territoriale

4.1.1. Clarifier l'articulation territoriale

Nous pensons d'abord à la complexité du paysage institutionnel pour le citoyen. Il convient donc de clarifier l'articulation entre les niveaux d'intervention et leurs compétences respectives et partagées. Cette organisation est mouvante et propre à chaque territoire, comme nous l'avons vu précédemment (chapitre 6). Les collectivités, dans le respect du devoir de transparence informent leurs administrés sur le fonctionnement des services principaux qui les concernent au quotidien. L'administration cherche surtout à communiquer sur ses dispositifs, ses aides, mais toute la mécanique qui est en arrière-plan n'intéresse pas nécessairement l'utilisateur. Celui-ci privilégie sûrement la qualité du service rendu, l'adéquation avec ses besoins et éventuellement son prix ou son coût pour la collectivité... Pour le reste, les usagers, et plus largement les citoyens ne connaissent que peu la multitude des missions des administrations...

Clarifier l'articulation entre les territoires et en assurer la lisibilité pour le citoyen.

C'est l'efficacité de l'action publique qui anime les collectivités. Penser l'organisation de cette action publique en lien avec les acteurs économiques (la gouvernance) selon une géométrie variable, avec une articulation entre acteurs selon les entrées thématiques (compétence ou blocs de compétences) devient une nécessité. Cela implique une coopération territoriale plus aboutie qu'aujourd'hui, (préconisations 6 et 7 développées plus loin).

Au sein de cette organisation, en partant de la configuration existante, identifier le chef de file par thématique est un gage d'une cohérence d'ensemble.

Penser l'organisation de l'action publique selon une géométrie variable, avec une articulation entre acteurs selon les entrées thématiques (compétence ou blocs de compétences), en identifiant un chef de file par thématique.

4.1.2. Faciliter la lisibilité et améliorer le service

Augmenter l'acceptabilité sociale demande d'identifier (et de communiquer sur) les compétences des acteurs publics pour que chacun identifie son interlocuteur, en fonction de ses besoins. Les évolutions législatives étant nombreuses et pas toujours limpides, elles doivent être **accompagnées par des outils pédagogiques**, des **débats citoyens**, et ce, en améliorant la connaissance des réseaux de décision.

Si le citoyen ne comprend pas le fonctionnement interne de l'administration dans son ensemble, il doit néanmoins pouvoir y avoir accès facilement. Un guichet unique pourrait participer à cet objectif. Des initiatives en ce sens sont mises en place pour les formalités dans le domaine de l'état civil (« service formalités ») et dans celui de la petite enfance (« Centre info petite enfance de l'étoile ») par exemple à Rennes. Plus largement, un guichet « administratif » pourrait accueillir les citoyens et répondre à leurs besoins relevant de l'administration d'Etat et des collectivités, dans un même lieu accessible et clairement identifié. En dehors des agglomérations, ces lieux de centralité administrative pourraient être localisés dans les maisons de service public ou multiservices.

Mettre en place un « guichet unique » qui pourrait apporter au citoyen des éléments de compréhension et surtout des réponses concernant l'offre de services publics. Ces guichets pourraient être systématiquement localisés dans les maisons de services publics.

4.2. Renforcer l'organisation territoriale

Développer les capacités des territoires (moyens humains et financiers), en renforçant notamment les moyens d'ingénierie des territoires les moins pourvus.

4.2.1. Développer les moyens humains et financiers

Les capacités des territoires s'entendent aussi bien en termes de ressources humaines que de moyens financiers, éléments qui ne sont pas au centre de cette étude du CESER sur les dynamiques territoriales, mais sont essentiels au bon fonctionnement des services.

Les réorganisations et les mutualisations doivent mettre davantage en adéquation les personnels et les besoins des collectivités pour assurer les missions publiques.

La réforme fiscale est centrale en termes de ressources pour les collectivités. La question des ressources des collectivités est évidemment cruciale, mais nécessite un débat qui n'est pas l'objet de ce travail. Sans préciser les modalités, les assiettes, les taux, etc., nous citons néanmoins qu'une autonomie fiscale plus importante que celle dont disposent les collectivités territoriales constituerait un levier pour leurs actions.

4.2.2. Renforcer l'ingénierie territoriale

Le CESER insiste sur le nécessaire renforcement de l'ingénierie territoriale en commençant par prévoir des soutiens et accompagnements à l'ingénierie des territoires les moins pourvus (notamment pour les réponses aux appels d'offre, pour le montage de projets européens) dans chaque contrat passé entre différents niveaux d'intervention publique.

5. Organiser la coopération territoriale (Préconisation 6)

En réponse au constat d'interdépendance des territoires, la gouvernance peut être guidée et empreinte d'une interterritorialité (ou politique des articulations territoriales) dans laquelle la réflexion et la mise en œuvre des actions sont systématiquement réalisées entre plusieurs territoires.

Il semble que les différentes formes de coopération soient méconnues, des plus juridiquement encadrées aux plus informelles. Pour que les territoires les expérimentent, encore faut-il qu'au préalable, les apports, les avantages et les inconvénients de chacune aient été débattus. L'échange d'expériences dans ces domaines au sein de réseaux (comme la Conférence des villes de Bretagne, l'association des îles du Ponant, le réseau rural breton, etc.) est alors nécessaire.

Deux types de coopération sont à organiser : horizontalement, entre territoire d'un même niveau d'intervention (entre communes d'un EPCI par exemple) et verticalement, entre quelques ou tous les niveaux d'intervention (entre région et départements par exemple).

5.1. Organiser la coopération horizontale

« Il appartient au territoire de s'organiser pour trouver les coopérations pertinentes pour éviter les doublons, les triplons. »¹²⁸ Pour organiser la **coopération horizontale**, entre territoires de même niveau, le CESER propose les actions suivantes :

5.1.1. Favoriser les fonctionnements en réseau

« Toutes les villes ont intérêt à travailler en réseau car il existe une accélération de la concurrence entre territoires. Il faut faire attention à ces tensions qui peuvent générer des décrochages. »¹²⁹

Favoriser les fonctionnements en réseau dans les différents secteurs (sur le modèle du réseau des technopôles de Bretagne).

5.1.2. Mobiliser les outils nationaux et européens

Lorsque la question des outils est posée, après avoir défini le projet de territoire, il ne faut pas penser uniquement local, mais monter en échelle et regarder ce qui existe au niveau national et surtout au niveau européen. La politique de cohésion connaît un tournant à la fin de cette période 2007-2013 et ses orientations évoluent pour la période 2014-2020 vers le renforcement de la mise en œuvre de la stratégie 2020 qui est résolument tournée vers la compétitivité. Cependant, de nouveaux instruments sont développés en faveur de la coopération territoriale. Il faut que les collectivités s'en saisissent. Nous pensons ici particulièrement aux partenariats rural-urbain et au mode de financement européen des investissements territoriaux intégrés (ITI).

Penser à recourir aux partenariats rural-urbain et au mode de financement européen des investissements territoriaux intégrés (ITI).

Utiliser le nouveau statut des métropoles pour renforcer leur développement mais aussi pour développer avec les autres territoires de la région des coopérations : les grandes agglomérations et l'ensemble des territoires ont à gagner à être en relation avec les villes moyennes (par exemple dans les domaines de la recherche, de la santé).

¹²⁸ Audition de M. Norbert Métairie, président de Lorient Agglomération, le 29 novembre 2012 à Lorient.

¹²⁹ Audition de M. Michel Bihan, Président de la CVB, accompagné de M. Stéphane Tudal, directeur devant la commission le 27 novembre 2012.

Utiliser les outils existants et à venir pour coopérer davantage entre territoires (qu'il s'agisse de grandes agglomérations, de villes moyennes ou de territoires ruraux, etc.) et travailler sur les complémentarités territoriales.

5.2. Organiser la coopération verticale

En matière de **coopération verticale**, entre territoires de différents niveaux, l'objectif est de rassembler les acteurs autour de leurs complémentarités.

Il existe en Bretagne la « Conférence des exécutifs » ou « B16¹³⁰ ». La loi de décentralisation crée la « Conférence territoriale d'action publique (CTAP) » qui inclut un représentant de l'Etat en région.

Le CESER propose que cette instance prenne le nom de « Conférence territoriale de Bretagne ».

Dans ce cadre, le CESER préconise des actions en termes de renforcement de l'intégration de chaque niveau d'intervention dans le projet de territoire, et de précision du rôle de l'Etat, de mobilisation de différents types de coopération et d'échanges et de mutualisation des ressources.

5.2.1. Intégrer les différents niveaux d'intervention

Les Conférences territoriales de l'action publique (CTAP) devront définir les rôles de chacun en fonction de ses compétences obligatoires, facultatives et en vertu du droit à l'expérimentation. Au niveau régional, une « Conférence territoriale de Bretagne », prenant la suite du B16, pourrait assurer ce rôle. Outre les membres actuels du B16, l'Etat pourrait y être représenté. Il conviendra surtout d'intégrer davantage de représentants des plus petites villes et des campagnes de Bretagne.

Pour intégrer les différents niveaux d'intervention de l'action publique au sein de la « Conférence territoriale de Bretagne », il convient de renforcer les coopérations entre la Région et les départements dans certains domaines structurants. Les « pactes de gouvernance » (où l'on pourrait ajouter le qualificatif de territoriale au terme de « gouvernance » pour insister sur les relations entre les territoires) devront préciser ces points, les rôles de chaque niveau d'intervention et le chef de file sur les grandes thématiques d'action publique dont la plupart pourront faire l'objet de contrats. Les travaux de la Conférence territoriale de Bretagne contribueront à clarifier l'articulation entre les agglomérations, les pôles métropolitains, les intercommunalités et les communes.

¹³⁰ Rappelons que le B16 est composé des représentants de la Région, des 4 départements, de la communauté urbaine et des 10 communautés d'agglomération que compte actuellement la Bretagne.

Afin d'aider les membres à préparer et à suivre les travaux de la Conférence territoriale de Bretagne, un secrétariat technique pourrait être mis en place. Pour les actions qui feront l'objet d'une contractualisation, il faudra travailler sur la cohérence avec le programme opérationnel pour les fonds européens.

Intégrer les différents niveaux d'intervention de l'action publique au sein de la « Conférence territoriale de Bretagne » autour d'un pacte de gouvernance territoriale.

5.2.2. Préciser le rôle de l'Etat dans ses relations avec les collectivités

Ensuite, pour **définir le rôle de l'Etat dans ses relations avec les collectivités**, et compte tenu du processus de décentralisation, il conviendra de préciser les rôles assurés par celui-ci en sa qualité de garant, pour l'arbitrage, la coordination ou le pilotage dans le cadre de chaque type de contrat multipartenarial.

Préciser les rôles assurés par l'Etat en qualité de garant pour l'arbitrage, la coordination ou le pilotage dans le cadre de chaque type de contrat multipartenarial.

Entrer dans davantage de détails à ce stade peu avancé du projet de loi de décentralisation présenterait un risque de caducité des préconisations. Ce que le CESER veut mettre en avant, y compris dans un contexte d'évolution législative, c'est la nécessité de coopérer en développant les complémentarités des territoires. Car si les lois évoluent, les territoires aussi. Nous avons essayé de montrer qu'ils sont interdépendants en Bretagne, et le seront peut-être de plus en plus à l'avenir. La coopération est dès lors d'autant plus nécessaire, mais elle doit être organisée.

5.2.3. Expérimenter toutes les formes de coopération territoriale des plus informelles aux plus institutionnelles

Comme nous l'avons vu précédemment, il existe de nombreuses formes de coopération (les ententes, les conventions de partenariat, etc.), elles doivent être mieux connues des collectivités, ce qui nécessite de les analyser, d'échanger sur leurs avantages, leurs limites afin de déterminer le type de coopération convenant à chaque territoire.

Communiquer auprès des territoires sur les différentes formes de coopération existantes, les apports, avantages, inconvénients de chacune.

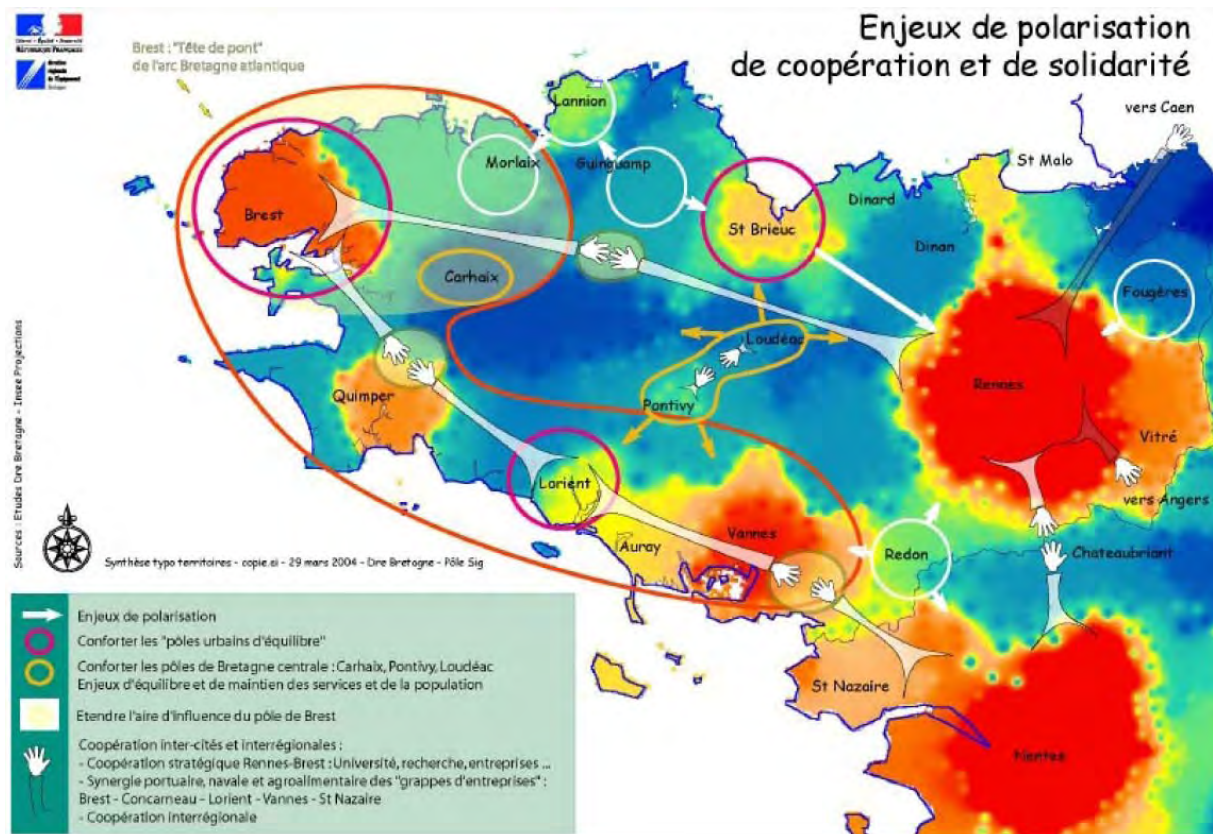
5.2.4. Renforcer les échanges et les mutualisations de ressources

Renforcer les échanges et les mutualisations de ressources au sein des deux « blocs d'intervention publique locaux » (communes et EPCI d'une part et Région et départements d'autre part) en matière d'observation et de stratégie, de gestion des personnels, d'action budgétaire et financière, d'évaluation, etc.

5.3. Vers une organisation polycentrique et solidaire des coopérations territoriales de Bretagne, créatrice de valeurs

La proposition déjà ancienne¹³¹ d'une représentation cartographique combinant des éléments statistiques (les tâches de densité de population) et des éléments qui relèvent de souhaits de stratégies de développement (les coopérations entre territoires...). Cette schématisation nous paraît une idée à reprendre.

Carte 128. Des enjeux ou des objectifs pour le développement des territoires de Bretagne



Source : DREAL Bretagne et Pays de la Loire, 2006

¹³¹ Les DREAL des Pays de la Loire et de Bretagne avaient travaillé ensemble sur l'armature urbaine des deux régions et proposé cette carte mettant en avant les mains tendues entre territoires...

6. Conforter la Région dans son rôle de garante de la solidarité territoriale (Préconisation 7)

La Région doit avoir pour objectif **la cohésion territoriale** et peut jouer un rôle de facilitateur voire d'**organisateur de la complémentarité et de la solidarité territoriales**. Pour rassembler autour de cet objectif ambitieux, la Région pourrait associer plus fortement les collectivités, notamment pour la réalisation d'un plan d'action qui implique aussi les acteurs privés, et pourrait mettre la cohésion territoriale davantage au centre des politiques sectorielles comme c'est déjà l'objectif pour sa politique territoriale.

6.1. Associer plus fortement les collectivités

Le CESER encourage le Conseil régional (mais aussi l'Etat en région pour les nombreuses actions conjointes) à associer plus fortement les collectivités en amont des négociations relatives aux contrats à l'ensemble des schémas sectoriels, mais aussi à l'élaboration du projet Etat-Région, des programmes opérationnels européens. C'est essentiel en 2013 pour préparer l'adéquation entre les axes de financements et les besoins des territoires, puis par la suite pour la mise en œuvre des programmes et leurs éventuels réajustements en fonction du développement des territoires.

Associer plus fortement les collectivités en amont des négociations relatives aux contrats de projet Etat-Région, aux programmes opérationnels européens et à l'ensemble des schémas sectoriels.

6.2. Elaborer un Plan d'action contenant une vision régionale

La Région peut utiliser comme cadre de la coopération territoriale dans un objectif de cohésion l'élaboration à l'échelle régionale d'un **plan global d'action pour le développement durable de la Bretagne (PADDUR)** porteur d'une véritable **vision** pour l'avenir de la Bretagne.

La démarche est proche de celle de l'élaboration d'un schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire (SRADDT) qui deviendra peut-être obligatoire. Un tel schéma de développement pourrait être un SDER (Schéma de développement de l'espace régional) en référence à l'ancien schéma de développement de l'espace communautaire de 1999 ou SDEC qui avait promu en son temps le polycentrisme, pour marquer la volonté de la Bretagne de conforter son organisation polycentrique. Cependant, l'idée n'est pas de produire un n^{ème} schéma, mais davantage un plan d'action. Celui-ci ne partirait pas de rien.

Pour la réalisation d'un **diagnostic partagé** de la situation régionale, il pourrait capitaliser sur le diagnostic régional réalisé par le SGAR dans le cadre de la programmation européenne, le profil environnemental, les schémas « sectoriels » existants¹³², les travaux internes du Conseil régional (nombreux rapports thématiques et transversaux ainsi que la démarche d'observatoire à l'échelle des pays), les saisines et autres contributions du CESER, les travaux des départements, des agglomérations, du pôle métropolitain Loire Bretagne, etc. Enfin, pour la réflexion **prospective**, les résultats de la démarche Bretagne 2030, les travaux sur l'index de développement durable pourraient être intégrés, de même que des travaux du CESER).

Notons toutefois que les orientations générales d'un tel plan auraient dû être antérieures ou au moins concomitantes à celles des schémas sectoriels (sensés être des déclinaisons sectorielles des grandes orientations...).

Sur le plan plus précis de l'organisation spatiale du développement, une réflexion pourrait porter sur l'opportunité de l'élaboration d'un schéma de **cohésion régionale** (SCoR) avec lequel un fort degré de conformité des SCoT serait un enjeu à relever, dans le respect des dispositions prévues par les lois en vigueur.

6.3. Rechercher la cohésion territoriale dans toutes les politiques régionales

6.3.1. Favoriser la cohésion...

La politique territoriale vise déjà en partie la cohésion territoriale, même si elle affiche que cet objectif est recherché à l'échelle infra-régionale, dans le cadre de chaque contrat de Région-pays.

Toutes les politiques sectorielles pourraient rechercher cet objectif. La volonté de territorialiser davantage ces politiques va dans ce sens. Mais la dynamique pourrait être renforcée, notamment à travers des objectifs de **maillage du territoire régional** qui pourraient être intégrés aux différents schémas sectoriels. Peu d'entre eux présentent cet objectif de cohésion territoriale comme une priorité.

En termes de « répartition budgétaire », il en va de même avec l'idée d'axer son action et ses investissements au service de la cohésion territoriale. Une cartographie des bénéficiaires des multiples soutiens financiers dans les territoires pourrait apporter des éléments d'analyse, voire aider aux décisions pour la sélection des projets dans le cadre des différents dispositifs. Sans que cela soit systématique, certaines politiques sectorielles pourraient donner lieu à ces cartographies, comme par exemple la politique territoriale.

¹³² SRMDT, SCORAN, SRDE, SRT, SRESR, Schéma des services collectifs, SRCAE et le Schéma éolien annexé, SRCE, PREDD pour ne citer que les principaux...

Il est nécessaire de soutenir à la fois l'essor de la métropole et d'autre part de développer ce qui est nécessaire au dynamisme des villes moyennes, des petites villes et de leurs territoires ruraux.

La Région doit orienter son action et ses investissements au service de la cohésion territoriale, c'est à dire diriger sa politique budgétaire à la fois vers le soutien à l'essor des agglomérations et à celui des autres territoires.

La Région est déjà organisée de façon polycentrique, avec une hiérarchie urbaine qui peut évoluer vers la polarisation. Dans les approches comme dans les pratiques régionales, une répartition des aides dans l'ensemble des pôles du système, peut aussi contribuer à renforcer cette organisation polycentrique. Si les résultats de telles démarches ne peuvent être spatialement mesurés, l'intention peut néanmoins concourir à la cohésion territoriale régionale et constituer un message favorable en ce sens.

Dans ses différentes politiques et dans ses dispositifs d'action, la Région peut promouvoir une organisation territoriale polycentrique.

6.3.2. ... Mais aussi la solidarité

La recherche d'une solidarité territoriale peut être inscrite dans les efforts péréquateurs des différentes politiques. En effet, la solidarité entre territoires peut figurer parmi les objectifs assignés aux contrats passés avec les partenaires régionaux.

« Dans un contexte de raréfaction de la ressource publique, notre parti pris est de remettre les contrats au service d'un rééquilibrage territorial. La contractualisation est en effet l'outil le plus pertinent au service de l'égalité territoriale si cette solidarité en est l'un des objectifs affichés. Par conséquent, l'usage de l'appel à projet pourrait se limiter à la recherche de solutions d'excellence ou d'innovation et complèterait ainsi utilement l'outil contractuel. Dans ce cadre, l'un des premiers outils auquel les cocontractants pourront se référer est l'indicateur de solidarité territoriale. »¹³³

Il est proposé de définir un « **indicateur de solidarité territoriale** »¹³⁴ et les auteurs prévoient qu'il pourrait donner lieu à une notation des acteurs publics.

« La très grande diversité des contrats d'action publique et des formes de redistribution sur l'ensemble du territorial rend difficile l'évaluation du caractère redistributif des actions mises en place.

¹³³ Rapport INET « Agir ensemble ? », mars 2013.

¹³⁴ Proposition 21 du rapport INET « Agir ensemble ? », mars 2013.

La publication officielle d'un tel indicateur offrira un premier élément de comparaison pouvant donner lieu à une note des acteurs publics, et permettre le débat autour des efforts de chacun en direction de la solidarité territoriale.

Toutefois, la pertinence de l'indicateur est conditionnée :

- aux conditions de son élaboration, associant les acteurs locaux ;
- à une définition partagée tenant compte aussi bien des enjeux ruraux que des enjeux urbains ;
- à son application à l'ensemble des acteurs (Etat et collectivités) ;
- à sa mise en place par une structure experte (Eurostat par exemple) ;
- à une communication tournée vers la valorisation des efforts et pas le discrédit. »

La Région peut jouer un rôle de facilitateur voire d'organisateur de la solidarité territoriale.

Aux échelles plus fines, en tant que personne publique associée, la Région peut favoriser la solidarité territoriale dans les outils d'urbanisme, notamment dans les SCoT.

Renforcer la fonction de solidarité territoriale des différents outils (documents d'urbanisme, etc).

Elle peut enfin utiliser comme levier de cohésion territoriale les différents « contrats » :

- contrats de partenariat pour les fonds européens ;
- contrat de projet Etat-Région ;
- contrats de territoires (Région-pays, Région-Îles en cohérence avec ceux signés entre départements et EPCI) ;
- outils d'urbanisme (SCoT, PLU, ZAC, *etc.*) en tant que personne publique associée.

Les questions les plus délicates (justice sociale et spatiale, promotion des activités créatives, aménagement durable à toutes les échelles, développement des infrastructures) pourraient être traitées dans une **relation stratégique entre régions et intercommunalités, avec le soutien financier de l'Europe.**

7. Augmenter la légitimité démocratique des territoires (Préconisation 8)

Pour augmenter la légitimité démocratique des territoires, les actions à réaliser relèvent d'une part des citoyens, dans leur individualité, peu ou pas organisés, et d'autre part de la société civile organisée à l'échelle de différents territoires.

7.1. A travers le rôle du citoyen

Renforcer le **rôle des citoyens**, notamment en qualité d'habitants, d'usagers, de consommateurs et de contribuables, qu'ils soient organisés en association ou à titre individuel, pourrait demander les actions suivantes :

- faciliter l'engagement des citoyens à participer à la réflexion sur la gestion des services (par la mise en place de comités d'usagers par exemple).
- aller au-delà de la simple consultation des citoyens, en garantissant une réelle prise en compte des évolutions, des attentes et des propositions qu'ils expriment.

Ces actions reposent sur l'hypothèse que les citoyens sont en demande de cette participation à la vie publique...

Renforcer le rôle des citoyens, notamment en qualité d'habitants, d'usagers, de consommateurs et de contribuables.

7.2. A travers le rôle de la société civile

Convaincu du rôle que peut jouer la société civile organisée dans les différents territoires¹³⁵, le CESER est attaché à son renforcement. En matière de gouvernance territoriale, elle tient déjà une place non négligeable en Bretagne qui est souvent citée en exemple, mais elle peut être consolidée.

Renforcer le rôle de la société civile organisée dans les différents territoires en associant plus largement à la réflexion en amont des politiques publiques les acteurs de la démocratie consultative territoriale dans son ensemble (à travers les conseils de développement, de quartier, etc.), et en leur donnant les moyens de fonctionner.

¹³⁵ Rappelons que la société civile peut être organisée au niveau des quartiers (Conseils de quartier), des agglomérations et/ou des pays (Conseils de développement), des départements (comités consultatifs), de la Région (CESER), de l'Etat (Conseil économique, social et environnemental), de l'UE (Conseil économique, social et environnemental européen)... une association existe au niveau mondial, mais nous pensons ici à toutes les organisations au niveau infra-régional.

La gouvernance territoriale favorisée à travers les différentes préconisations émises vise une gestion démocratique des territoires.

La première préconisation en termes de gouvernance est presque un appel à la mobilisation pour construire un projet de développement pour la Bretagne qui porte une vision qui s'appuie sur les territoires.

En préalable à l'action, s'impose d'améliorer la connaissance mutuelle des territoires et en particulier de leurs dynamiques, par des démarches d'observatoire, en associant les acteurs au sein de chaque pays, territoire de réflexion qui peut être différent du territoire d'action.

Ensuite, la décentralisation doit être poursuivie en augmentant la responsabilité des territoires en faisant davantage confiance à l'intelligence territoriale et en les confortant tous (agglomérations, villes moyennes, petites villes, communes rurales, etc.) car dans leur diversité, chacun a des atouts à conforter et des dysfonctionnements à résoudre.

Pour renforcer l'efficacité d'intervention des différents échelons, il convient de commencer par clarifier l'organisation du territoire avant de la renforcer, selon différentes configurations qui peuvent être à géométrie variable en fonction des spécificités de chacun.

L'outil central de la gouvernance territoriale, on le sait, est la coopération territoriale, qui doit être organisée horizontalement (entre territoires d'un même échelon) grâce aux différents types de réseaux, plus ou moins formels, notamment, tout comme elle doit être organisée verticalement (de l'échelon communautaire à l'échelon local) en précisant le rôle de chacun et en mutualisant ce qui peut l'être pour un service public plus efficace. Ces coopérations devraient être plus polycentriques à l'échelle régionale, intégrant les acteurs qui le souhaitent, garantissant ainsi une meilleure cohésion et une meilleure solidarité territoriale régionale.

On le mentionne souvent à la fin, mais il est fondamental et nécessaire à toutes les étapes de la gouvernance, l'objectif de légitimité démocratique des territoires peut être atteint en renforçant le rôle des citoyens d'une part et de la société civile organisée d'autre part, de façon complémentaire.

Chapitre 8

Bien vivre ensemble dans des
territoires attractifs,
économiquement diversifiés en
respectant l'environnement

1. Vivre ensemble dans des territoires attractifs	443
1.1. Anticiper les évolutions démographiques	443
1.1.1. Anticiper le vieillissement dans certains territoires	443
1.1.2. Réfléchir en termes de capacité d'accueil du territoire	444
1.1.3. Privilégier une répartition des populations polycentrique	446
1.2. Revisiter les principes d'aménagement du territoire	447
1.2.1. Généraliser la sobriété foncière	447
1.2.2. Maîtriser l'organisation spatiale des fonctions	447
1.2.3. Optimiser les capacités en renouvellement urbain	449
1.2.4. Introduire davantage la dimension temporelle dans les politiques d'aménagement	449
1.2.5. Introduire la notion de paysage dans les politiques d'aménagement	450
2. Vivre dans des territoires économiquement dynamiques et diversifiés	452
2.1. Maintenir et développer les atouts économiques des territoires	453
2.1.1. Maintenir les emplois dans les territoires	453
2.1.2. Développer l'accessibilité des territoires	454
2.1.3. Développer les activités de proximité	454
2.1.4. Favoriser tout type d'innovation	455
2.1.5. Maintenir un « bon » niveau de services dans les territoires	456
2.2. Anticiper les mutations économiques dans les territoires	457
2.2.1. En priorité dans les territoires les plus fragiles	457
2.2.2. Anticiper les reconversions économiques des territoires	457
3. Vivre en préservant l'environnement	458
3.1. Des visions mondiales de la transition écologique ou énergétique à la mise en œuvre locale	458
3.1.1. De la transition énergétique et de la transition écologique	458
3.1.2. Les territoires en transition	460
3.2. Augmenter la biodiversité en ville comme à la campagne	462
3.2.1. Favoriser la biodiversité remarquable et ordinaire	462
3.2.2. Protéger les espaces les plus fragiles	463
3.3. Améliorer la qualité de l'eau par des aménagements de détail	464
3.4. Généraliser l'éducation à l'environnement	465
3.4.1. Augmenter la connaissance de effets anthropiques sur les écosystèmes	466
3.4.2. Favoriser la démarche citoyenne	466
3.4.3. Passer de la prise de conscience à l'action quotidienne	466

Les préconisations contenues dans ce chapitre complètent celles du chapitre précédent sur la gouvernance ; elles relèvent des autres piliers du développement durable et sont à dominante sociale, économique ou environnementale. La difficulté est que les dynamiques territoriales ont plusieurs moteurs et que les leviers d'action sont divers, voire diffus au sein de l'ensemble des politiques et stratégies que les acteurs publics et privés (au sens des acteurs économiques tels que les entreprises, les associations et les citoyens) peuvent élaborer. Nous nous sommes restreints à des préconisations en termes de leviers d'aménagement du territoire, ce qui est déjà assez large, compte tenu du champ couvert par ce domaine.

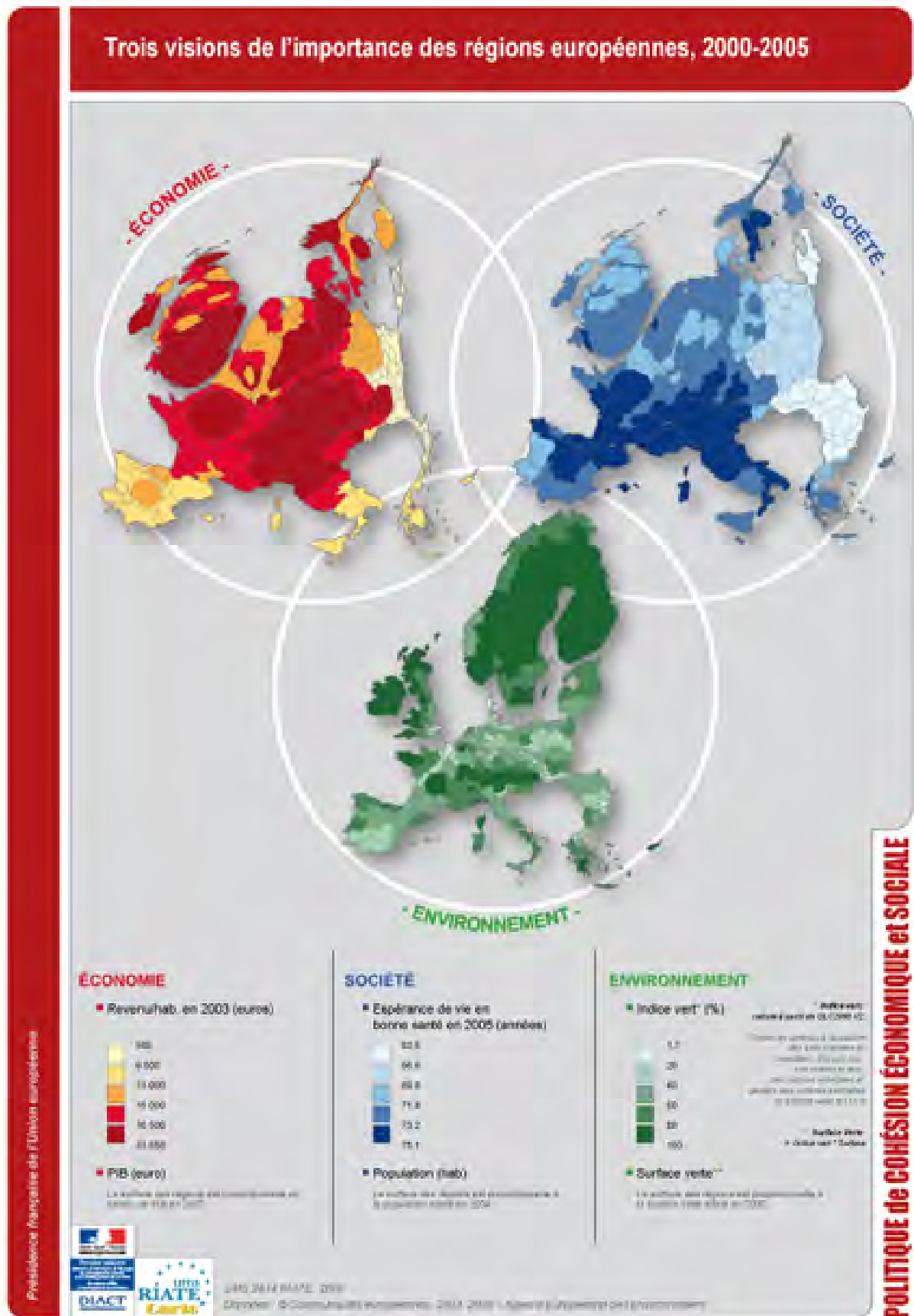
Une première série de préconisations vise l'amélioration de la qualité de vie et d'accueil des populations dans les territoires de Bretagne (titre 1). La seconde, à visée plus économique, donne des pistes pour garantir un maillage des activités et des services dans les territoires, en adéquation avec la transition énergétique/écologique (titre 2). En dernier lieu, des préconisations en faveur de la préservation de l'environnement concluent ce chapitre (titre 3).

Afin d'introduire ce chapitre organisé selon les trois (autres) piliers du développement durable, nous resituons la Bretagne dans une image européenne de l'équilibre entre ces piliers. Les cartes suivantes sont des représentations alternatives où l'importance visuelle des régions est proportionnelle à différents indicateurs (carte en anamorphose). Les trois cartes correspondent aux différentes visions des régions européennes : dans le « domaine économique », la surface des régions est proportionnelle au niveau de PIB (carte en rouge), dans le « domaine social », à la population totale (carte en bleu) et dans le « domaine environnemental », aux surfaces naturelles totales ou « surfaces vertes »¹³⁶ (carte en vert). Le propos est de montrer que le poids et les potentialités des régions et territoires varient selon les domaines. On y constate que la Bretagne apparaît comme moyenne (donc peu déformée sur la carte), par rapport à d'autres territoires, mais ressort néanmoins sur le critère « environnement » avec l'indice maximal de surfaces vertes. Les auteurs de ces cartes précisent que « les choix cartographiques ne sont pas anecdotiques et sont aussi des messages politiques. Ces trois cartes illustrent l'hypothèse que chaque territoire possède des atouts propres à valoriser au niveau de l'Union européenne. »¹³⁷

¹³⁶ La surface verte correspond à un « indice vert » calculé à partir de toutes les surfaces à l'exception des aires cultivées et travaillées, des sols nus, des rivières et lacs, des surfaces enneigées et glaciers, des surfaces artificielles (d'après le système de classification Land Cover LCCS).

¹³⁷ UMS RIATE, coordination des projets ESPON/ORATE, « Les cartes de la cohésion territoriale », Réunion informelle des ministres de l'aménagement du territoire, le 26 novembre 2008 à Marseille, p 31.

Carte 129. Le poids des régions selon les trois piliers du développement durable



Source : UMS RIATE, 2008

1. Vivre ensemble dans des territoires attractifs

Compte tenu de leur attractivité, les territoires de Bretagne doivent se mettre en capacité de **répondre aux attentes des résidents et des nouveaux arrivants**.

Améliorer la qualité de vie des populations. (Préconisation 9).

La préconisation générale en faveur de la qualité de vie des populations appelle des pistes plus précises en matière d'anticipation des évolutions démographiques (1.1), et de transformation des politiques d'aménagement du territoire (1.2).

1.1. Anticiper les évolutions démographiques

Nous avons montré que la Bretagne attirait de plus en plus de nouveaux habitants, mais dont les caractéristiques sociologiques diffèrent selon les territoires. Cette diversité (étudiants, jeunes actifs, familles monoparentale, famille nombreuses, retraités, etc.) espérée dans les territoires, impose aussi des services adaptés. Chaque commune et intercommunalité doit anticiper ces évolutions pour accueillir ces nouveaux résidents le mieux possible. Dès lors, répondre à l'augmentation de l'âge de la population est un enjeu essentiel pour les territoires. Ensuite, plus globalement les réflexions sur la capacité d'accueil d'un territoire peuvent aider à anticiper les évolutions démographiques. Enfin, une répartition de la population de façon plus polycentrique à différentes échelles devrait être un objectif partagé.

1.1.1. Anticiper le vieillissement dans certains territoires

Certains territoires seront plus concernés par le vieillissement de la population et devront prévoir les services en conséquences s'ils ne veulent pas « perdre » une partie de leur population.

La mise à disposition d'études et d'analyses en rétrospective et en prospective doit être favorisée afin que ces collectivités puissent anticiper davantage, avant la révision de leurs documents d'urbanisme. Ces étapes de révision, de mise en conformité, etc. sont importantes dans l'histoire locale et sont l'occasion de faire des diagnostics sur les dynamiques territoriales, mais la fréquence de ces exercices ne paraît pas suffisante (une fois tous les dix ans dans la plupart des communes).

Anticiper les évolutions (notamment le vieillissement de la population dans certains territoires), en particulier en termes de services, de logements, à l'échelle communale et intercommunale, avant toute révision des documents d'urbanisme.

1.1.2. Réfléchir en termes de capacité d'accueil du territoire

C'est dans le cadre de l'élaboration des documents d'urbanisme que la notion de capacité d'accueil peut être mobilisée. Les « SCoT Grenelle » constituent une avancée en termes de réflexion démographique. La loi portant engagement national sur l'environnement (dite Grenelle 2) a fait évoluer les SCoT vers des documents plus opérationnels, à défaut d'être programmatiques. Le SCoT devient davantage un document d'urbanisme (qui détermine toujours les grandes orientations pour la planification au sein des PLU) et un cadre pour le développement du territoire à 20-30 ans. Dans son rapport de présentation, le diagnostic comprend une analyse démographique plus poussée, en rétrospective sur au moins 10 ans et intègre de plus en plus des projections sur 10 ou 20 ans.

Le recours à la notion de **capacité d'accueil** peut être intéressant par sa volonté anticipatrice et sa prise en compte du territoire comme système dont les ressources ne sont pas inépuisables. Elle ne doit pas être confondue avec la capacité d'accueil touristique (nombre de lits disponibles dans un territoire¹³⁸) ; dans ce secteur particulier, la capacité d'accueil a un sens différent. Précisons ici que l'évaluation de la capacité d'accueil est une obligation pour les communes relevant de la Loi Littoral¹³⁹. Le Grenelle de la Mer en a relancé l'idée en demandant dans son livre bleu de « *maîtriser la pression foncière par la détermination de la juste capacité d'accueil.* »¹⁴⁰

La loi ne définit pas précisément cette notion qui consiste à « évaluer si l'accueil supplémentaire de populations et d'activités, permanentes ou saisonnières que la collectivité locale envisage est compatible avec les ressources disponibles et les objectifs qu'elle porte pour son territoire »¹⁴¹. Cette notion de capacité d'accueil commence à peine à être reprise pour réfléchir en termes d'aménagement du territoire. Les services de l'Etat en région Pays de la Loire¹⁴² ont mis au point une méthode d'évaluation de la capacité d'accueil et de développement d'un territoire littoral ou sous tension. La question centrale est de savoir en quoi les activités économiques dont le tourisme, l'urbanisation, etc. affectent le **capital de ressources** du territoire.

¹³⁸ La Région Languedoc-Roussillon a beaucoup travaillé sur cette notion.

¹³⁹ Mais jusqu'à présent, les outils pour l'évaluer faisaient défaut. Lors du Grenelle de la Mer, le ministère de l'environnement a lancé un appel à propositions pour approfondir cette question.

¹⁴⁰ Livre bleu, Grenelle de la Mer, juillet 2009.

¹⁴¹ Audition de Mme Agnès Pouillaude, chargée d'étude à la DREAL des Pays de la Loire, devant l'Association des CESER de l'Atlantique, le 8 novembre 2012 à Nantes.

¹⁴² La DREAL des Pays de la Loire, en partenariat avec l'Université de Nantes et le Plan Urbanisme Construction Architecture (MEDDTL-DGALN) met à disposition des collectivités l'ouvrage « Evaluer la capacité d'accueil et le développement des territoires littoraux ».

Figure 43. La capacité d'accueil repose sur un équilibre entre les ressources du territoire et les objectifs de développement de celui-ci



Source : DREAL Pays de la Loire, 2012

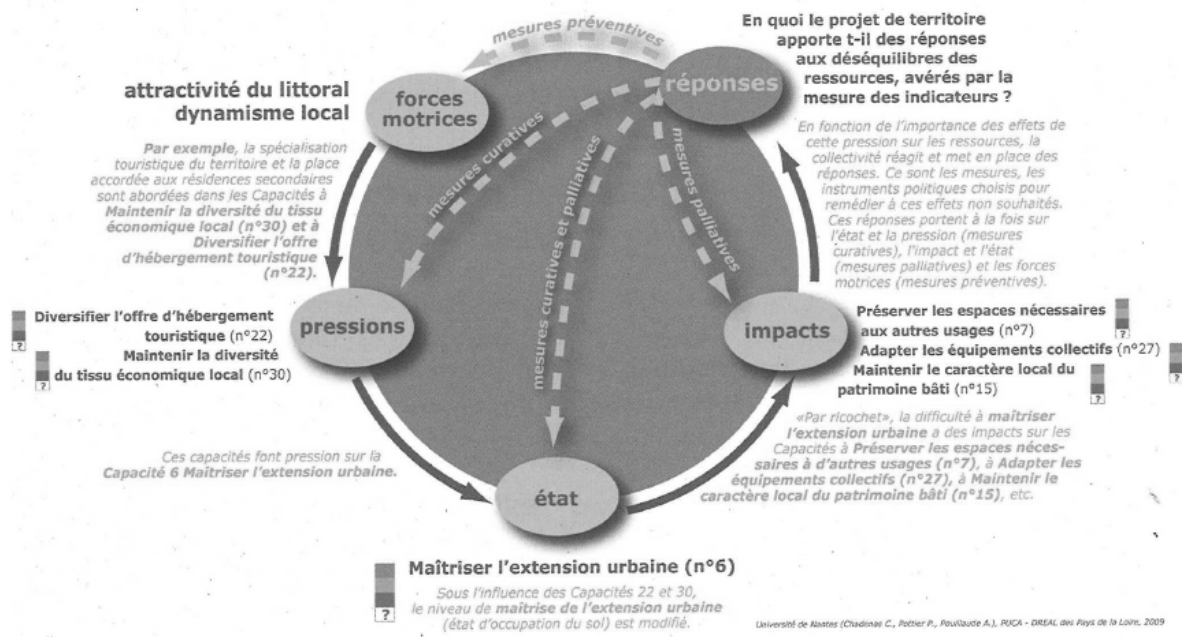
La capacité d'accueil équivaut donc au niveau maximum des pressions exercées par les populations et les activités que peut supporter le territoire sans remise en cause de ses spécificités.

L'idée qui sous-tend cette notion n'est pas de dire qu'au-delà d'un seuil de population le territoire ne peut plus fonctionner et qu'il ne faut plus accepter de population.... Mais bien d'anticiper des évolutions possibles et de prendre conscience des « capacités » des territoires qui ne sont pas illimités. La réflexion peut être élargie à la **capacité de développement** qui recouvre l'ensemble des possibilités offertes par le capital de ressources d'un territoire dans la perspective d'un projet de territoire. L'intérêt de cette réflexion est qu'elle intègre aussi une approche prospective.

La méthode est basée sur deux axes opérationnels : la construction d'un système d'alerte et de veille sur les ressources du territoire, et l'animation d'une évaluation participative et partenariale. Chaque ressource est caractérisée du point de vue de son état actuel, selon des codes couleur reportés dans une grille d'analyse des tensions : situations maîtrisées, menaces de déséquilibres ou dysfonctionnements importants. A partir de cette caractérisation, sont évaluées l'opportunité et la faisabilité du projet de territoire, en fonction des **impacts anticipés**. Plusieurs **scénarii** peuvent ainsi être testés, et le **choix d'un projet de territoire** parmi ces scénarii se fait à partir d'équilibrages, d'arbitrages entre générations, ou de l'acceptabilité sociétale. La caractérisation de l'état initial permet également de formuler des **préconisations pour l'action publique** pour consolider et valoriser les ressources à enjeux, atténuer les risques de déséquilibres, reconquérir les ressources dégradées et se prémunir de déséquilibres à venir. Pierre angulaire de la méthode, l'ensemble du processus d'évaluation doit être porté par les élus de la collectivité compétente.

Nous avons souhaité nous attarder sur ces notions de capacité d'accueil et de capacité de développement car elles constituent des outils d'aide à la décision qui peuvent être mobilisés dans l'élaboration des documents d'urbanisme, des projets de territoire à l'échelle des SCoT, dans le cadre des Agenda 21. Une telle réflexion pourrait devenir systématique lors de toute mise en œuvre ou révision de documents d'urbanisme.

Figure 44. L'anticipation des impacts des différentes « capacités » sur les territoires



Source : DREAL Pays de la Loire, 2012

Généraliser la réflexion préalable sur la notion de capacité d'accueil à l'échelle communale et du SCoT avant toute révision des documents d'urbanisme.

1.1.3. Privilégier une répartition des populations polycentrique

La répartition de la population est l'un des facteurs du dynamisme territorial et se situe au cœur du développement des territoires. Derrière le terme polycentrique, il faut avoir en tête les différentes échelles auxquelles ce mode d'organisation spatiale peut avoir lieu. Au niveau régional, la répartition est déjà polycentrique avec une faible polarisation dans la capitale régionale, puis une répartition entre les autres pôles régionaux que sont les agglomérations. Une préconisation globale à cette échelle régionale serait gageure, bien que cet objectif puisse prévaloir dans la sélection des projets et aides relevant des différents dispositifs des plus grandes collectivités (ou territoires d'action) de Bretagne.

Par contre, à l'échelle plus locale, ce sont les collectivités qui disposent des leviers pour assurer une organisation polycentrique. Elles peuvent alors rechercher à organiser une centralité intercommunale, faite d'espaces bâtis et d'espaces non bâtis; une centralité adaptée à la réalité du fonctionnement du territoire étendu (pour ne pas dire étalé), ce qui nécessite de favoriser la facilité des déplacements, la communication à distance répondant aux aspirations des habitants (lieux de liens, en particulier des espaces verts).

Dans cette logique, le village devient en quelque sorte un quartier : « *le village est à l'agglomération intercommunale ce que le quartier est à la ville.* »¹⁴³ Certains bénéficient d'une histoire déjà ancienne de leur aménagement qui a généré une organisation polycentrique (ex : l'agglomération briochine, du fait de sa topographie, l'agglomération rennaise du fait de sa longue politique en faveur de la ville archipel), d'autres doivent la construire sur des bases d'une autre nature.

1.2. Revisiter les principes d'aménagement du territoire

1.2.1. Généraliser la sobriété foncière

Afin de favoriser la maîtrise du foncier, la plupart des préconisations émises par le CESER en 2007¹⁴⁴ restent valables, même si les auditions et la signature de la Charte régionale en janvier 2013 laissent penser que la prise de conscience de la surconsommation d'espace est réelle. Les actions favorisant la **sobriété foncière** doivent être généralisées, et surtout les aspirations des habitants évoluent moins vite.

Par exemple, pour l'agglomération de Saint-Malo, « *l'enjeu est d'optimiser le foncier, de retrouver des fonctions économiques en reprenant sur les espaces économiques déjà urbanisés ou les autres espaces urbanisés (ex : l'ouverture de nouvelles zones commerciales sur du foncier nu en périurbain n'est plus envisageable, compte tenu de la pression foncière et des différentes protections)* ». Cet enjeu est d'autant plus prononcé que la pression foncière est très forte sur ce littoral.

La sobriété foncière peut bénéficier à différents types d'espaces, à commencer par l'agriculture, peut-être plus menacée dans le périurbain, qui fait l'objet de nombreuses observations et de mise en place récente de nouveaux dispositifs. Par exemple, la loi Grenelle 2 a instauré des commissions départementales de la consommation des espaces agricoles (CDCEA) qui sont consultées au cours de l'élaboration des documents d'urbanisme (SCoT, notamment).

1.2.2. Maîtriser l'organisation spatiale des fonctions

La spécialisation des territoires est de plus en plus remise en question. La réduction des externalités négatives et l'amplification des aménités plaident pour une certaine multifonctionnalité de l'espace.

¹⁴³ FOLLEA B., GAUTIER C., « A l'articulation de la ville et de la nature : le paysage comme mode d'aménagement durable du territoire », Rencontre « Les espaces naturels, agricoles et forestiers dans les projets d'aménagement durable du territoire aquitain », organisée par la DIREN Aquitaine, le 7 février 2008 à Bordeaux

¹⁴⁴ CESER, Pour une stratégie foncière régionale adaptée aux enjeux des politiques territoriales en Bretagne, mai 2007.

Pour maîtriser l'organisation spatiale de ces fonctions (habitat, activités économiques, qu'elles soient productives, résidentielles, de loisirs, etc., milieux naturels), elles peuvent se retrouver sur le même espace. C'est la **mixité fonctionnelle des espaces**, qui peut être favorisée en milieu urbain comme en campagne. Cela constitue aussi un autre moyen d'optimiser la ressource foncière.

La mixité fonctionnelle, même si elle peut parfois générer des conflits d'usage, ou de voisinage, apparaît comme une solution pour un développement plus dynamique, un fonctionnement plus fluide des espaces. Elle se réalise au moyen des ZAC qui permettent une réflexion impliquant l'ensemble des acteurs et garantit une maîtrise publique tout au long du projet¹⁴⁵. Il conviendra de donner une importance réelle à l'aménagement des espaces de vie, avec un souci d'atténuation des phénomènes de séparation spatiale, par la promotion de la diversité intra-urbaine et une action raisonnée contre la ségrégation. Un effort accentué de traitement spécifique des problèmes et des enjeux des quartiers d'habitat social et des zones résidentielles doit être entrepris sur le long terme.

Favoriser la mixité fonctionnelle des territoires, en adéquation avec les ressources de chaque territoire.

Maîtriser le développement des zones dédiées à un type d'activité (ZA, ZI, ZC) peut servir l'objectif de sobriété foncière, mais l'intégration de leur développement aux autres espaces fonctionnels paraît être plus efficace pour préserver le foncier et améliorer les flux internes au territoire.

Enfin, au cours de récentes études¹⁴⁶, le CESER a pu s'étonner de la multitude d'outils d'observation du foncier en Bretagne. Si ces démarches sont nécessaires car s'intéressant parfois à des échelles différentes (observant donc avec des degrés de précision complémentaires), ces outils ne sont pas coordonnés de sorte que des mutualisations qui ajouteraient en cohérence et permettraient peut-être de limiter les doublons ne sont pas engagées et les résultats ne sont pas optimisés. La mutualisation peut aussi avoir lieu en aval pour la diffusion et l'appropriation par les différents bénéficiaires. Les démarches d'observatoire menées par les différents établissements publics fonciers, qu'ils soient locaux ou régionaux devraient aussi être coordonnées, notamment en termes d'outils cartographiques, afin de disposer d'analyses sur de plus vastes territoires, à l'échelle interrégionale notamment. En région Aquitaine, par exemple, un GIP a été mis en place pour offrir à l'échelle régionale, avec la participation et la contribution de nombreuses collectivités, une analyse fine de l'occupation et de l'évolution des sols.

¹⁴⁵ Pour approfondir le sujet, voir notamment l'étude du CESER « Pour une stratégie foncière régionale adaptée aux enjeux des politiques territoriales en Bretagne », 2007.

¹⁴⁶ Dans le cadre de son étude sur le foncier en 2007 et de sa participation à une étude sur le foncier littoral atlantique en 2012-2013.

Coordonner les différents outils fonciers à différentes échelles et entre territoires limitrophes.

1.2.3. Optimiser les capacités en renouvellement urbain

Les préconisations que formule ici le CESER en termes d'aménagement ne sont pas nouvelles, mais il souhaite néanmoins les mentionner car elles restent nécessaires. En ce qui concerne la **densification** notamment, les pratiques évoluent et il faut favoriser les initiatives en faveur du renouvellement urbain. La densification des agglomérations et les bourgs (dents creuses, friches industrielles notamment) doit néanmoins être accompagnée d'une véritable insertion d'espaces publics comprenant des **espaces verts et des espaces d'eau**.

On pourrait aller plus loin et imaginer de favoriser la « nature en ville » par l'intégration d'espaces agricoles et forestiers en ville. Des secteurs récréatifs de « pleine nature » pourraient investir les agglomérations et les transformer en « territoires néo-agricoles »¹⁴⁷.

Privilégier la densification des agglomérations et des bourgs en optimisant les capacités en renouvellement urbain et en accompagnant l'acceptabilité sociale de types d'habitats plus denses combinant espaces publics et espaces verts.

Lorsqu'il n'est pas possible de densifier, le développement de l'urbanisation doit être réalisé en continuité des pôles équipés afin de ne pas augmenter le mitage, notamment dans les campagnes.

Dans l'ensemble, les politiques d'aménagement doivent tenter de contenir, voire de réduire l'étalement périurbain. Des actions de densification ciblées et des opérations de requalification peuvent avoir lieu, y compris dans des espaces pavillonnaires très peu denses.

1.2.4. Introduire davantage la dimension temporelle dans les politiques d'aménagement

Le temps est une donnée intégrée dans les politiques d'aménagement, mais nous voulons attirer l'attention sur les possibilités de moduler, voire de penser à la réversibilité dans les politiques d'aménagement.

¹⁴⁷ Expression de Michel Lussault issue de son scénario « Régiopolisation », Territoires 2040, 2011.

L'objectif d'intégrer une dimension temporelle dans les politiques publiques est la mission des « bureaux des temps », qui existent essentiellement à l'échelle des villes¹⁴⁸ et de quelques régions¹⁴⁹. Ces bureaux accompagnent notamment les collectivités dans leurs initiatives d'intégration de la dimension temporelle dans leurs différentes politiques. Le plus souvent, il s'agit de concilier temps de la ville et temps de la vie... Cela consiste à travailler sur les horaires d'ouverture des services publics notamment.

Quelques travaux existent néanmoins sur la prise en compte du temps long dans les politiques d'aménagement. Par exemple, Brest Métropole Océane a mis en place un « PLU Facteur 4 » qui a fusionné les différents documents de planification que sont les PLU, PDU, PLH et PCET pour « construire la ville des proximités » au sens euclidien et au sens distance-temps. La démarche repose sur le concept d'intensité urbaine. Les travaux ont abouti à définir des temps d'accès optimaux : 10 minutes à pieds ou en vélo pour les déplacements quotidiens, 30 à 45 minutes pour des trajets en transport en commun. Ils sont conduits aussi à travailler sur les parcs de stationnement, à maintenir des commerces, des activités industrielles et des services en proximité.

Réfléchir aussi en termes de transformation, modulation des modes d'habiter dans le temps, en fonction des besoins évolutifs des habitants.

Envisager des aménagements réversibles.

De nouveaux instruments aménagistes et règlements urbanistiques très différents de ceux de la planification territoriale classique, pourraient permettre des actions opérationnelles plus souples car réversibles.

1.2.5. Introduire la notion de paysage dans les politiques d'aménagement

Le paysage peut être un autre outil à mobiliser dans le cadre de politiques d'aménagement renouvelées, pour faire le lien entre urbain et rural, comme synthèse des dynamiques territoriales et particulièrement en Bretagne où coexistent des paysages identifiés, représentatifs d'une partie du territoire.

Introduire davantage l'approche paysagère dans les politiques d'aménagement.

Le paysage comme résultante des dynamiques territoriales

La convention européenne du paysage, entrée en vigueur en France juillet 2006, affirme que « *le paysage participe de manière importante à l'intérêt général sur les plans culturel, écologique, environnemental et social. Il constitue un élément*

¹⁴⁸ La ville de Rennes a été la première à se doter d'un tel bureau suite à la réalisation par Edmond Hervé du rapport « Le temps des villes » en 2001.

¹⁴⁹ La Région Nord-Pas-de-Calais dispose d'un bureau des temps.

essentiel du bien-être individuel et social. » Selon cette convention, chacun a des droits et des responsabilités pour la protection du paysage, sa gestion et son aménagement. Les collectivités pourraient davantage le prendre en compte.

Le paysage est le résultat visible et interprété de l'occupation et de l'utilisation de l'espace. La démarche paysagère interroge **la relation entre les espaces** plus que les espaces eux-mêmes.

Les paysagistes-urbanistes Bertrand Follea et Claire Gautier utilisent le concept de rempart pour expliciter les représentations du paysage dissociant ville et campagne : « *Le modèle culturel du rempart a façonné nos paysages de façon lisible et économe, car **il dissocie physiquement de façon nette la ville et la nature**, dans une complémentarité et une proximité immédiatement perceptibles. C'est un modèle de la **ville concentrée, clairement dissociée et individualisée par l'espace ouvert** qui la circonscrit dans l'espace, qui rend le paysage lisible, compréhensible, intelligible. Il a façonné notre regard sur le cadre de vie, et c'est en cela qu'il est un modèle culturel.* »¹⁵⁰

Composé d'éléments urbains et ruraux, le paysage peut faire la synthèse entre ces deux types d'espaces souvent opposés et contribuer à les décloisonner, au moins dans les approches, les interprétations.

Restaurer les paysages de Bretagne

Au-delà de la notion, des projets de développement pourraient être orientés vers la restauration de certains paysages caractéristiques de la Bretagne (par exemple le bocage, la lande, les hameaux). En effet, la Bretagne est composite en termes de paysages. Des géographes comme Maurice Le Lanou¹⁵¹, Pierre Flatres¹⁵², André Meynier¹⁵³ montrent que l'urbanisation bretonne est complexe, que la Bretagne est une terre de bocage. En breton « *Ker* » est à la fois « hameau » et/ou « ville ». « *Ce terme rend bien compte de la réalité bretonne où il n'y a pas d'opposition ville-campagne, mais un continuum incessant de hameaux, de bourgs.* »¹⁵⁴

Ces paysages caractéristiques de parties de la Bretagne doivent être protégés, peut-être pas partout et pour toujours, mais pour préserver en partie l'histoire de la géographie... Toutes les régions n'ont pas ce type de bocage, de lande et ce semis de hameaux.

Ceux-ci font l'objet de réflexions dans de nombreux territoires, notamment littoraux où les collectivités essaient souvent de les préserver, voire de les recréer.

¹⁵⁰ FOLLEA B., GAUTIER C., « A l'articulation de la ville et de la nature : le paysage comme mode d'aménagement durable du territoire », Rencontre « Les espaces naturels, agricoles et forestiers dans les projets d'aménagement durable du territoire aquitain », organisée par la DIREN Aquitaine, le 7 février 2008 à Bordeaux.

¹⁵¹ LE LANOU M., 1952, *Géographie de la Bretagne : Économie et population*, ouvrage en collaboration avec Pierre Flatrès.

¹⁵² FLATRES P., 1986, *La Bretagne*.

¹⁵³ MEYNIER A., 1976, *Atlas et géographie de la Bretagne*.

¹⁵⁴ Audition de M. Jean Ollivro, professeur de géographie, Université de Rennes 2, devant la commission le 11 décembre 2012.

réflexion (le schéma régional de développement, d'innovation et d'internationalisation).

Intégrer la préoccupation du maillage du territoire régional dans les activités et les services à la stratégie de développement régional (SRDEI) et au schéma qui l'accompagnera (SRDEII).

2.1. Maintenir et développer les atouts économiques des territoires

L'objectif est celui d'un développement endogène, basé sur les atouts et les vocations économiques¹⁵⁵ de chaque territoire aboutissant à une répartition polycentrique des différentes activités économiques.

2.1.1. Maintenir les emplois dans les territoires

Tous les domaines de l'économie sont ici concernés, nous pensons notamment à la nécessaire consolidation du **tissu productif** existant par des actions sur-mesure sortant du catalogue habituel des interventions économiques de type aménagement de zones d'activités. Il faut aussi soutenir la dynamique locale de **création d'entreprises** pour préparer les emplois de demain. Cela engage à conforter les **activités économiques écologiquement performantes**.

Conforter les activités économiques respectueuses des écosystèmes. La précision de clauses environnementales en ce sens dans les marchés publics peut constituer un outil.

L'enjeu est aussi de développer **l'enseignement supérieur** sur le territoire¹⁵⁶ et de créer des **emplois qualifiés** capables d'attirer et retenir de jeunes ménages. Il convient de valoriser **l'attractivité touristique** des territoires. Par exemple, dans l'agglomération de Saint-Malo cohabitent économie industrielle et touristique : les filières d'excellence (EMR, cosmétologie) mises en avant sont compatibles avec le développement touristique. D'autres **filières d'excellence** (numérique), les services appliqués au bien-être, à la culture et au tourisme (par exemple la réalité virtuelle appliquée au tourisme) doivent être installées.

Les villes moyennes sont face à l'enjeu de la **création d'activités économiques à forte valeur ajoutée**, de façon probablement plus accentuée dans les villes littorales du fait de la nécessité de contrebalancer le poids de l'emploi saisonnier lié au tourisme et aux activités primaires.

¹⁵⁵ Voir l'étude du CESER «Quels modes de développement économiques pour la Bretagne de demain », janvier 2012.

¹⁵⁶ Voir l'étude du CESER «Enseignement supérieur et territoires : enjeux et défis pour la Bretagne », mars 2012.

Les activités liées à l'exploitation des **ressources marines¹⁵⁷ et terriennes** doivent aussi être favorisées.

Enfin, en lien avec les infrastructures, l'enjeu est d'optimiser les retombées économiques de la LGV entre Le Mans et Rennes¹⁵⁸ pour l'ensemble du territoire régional. Par exemple, Saint-Malo (qui sera à 2 h15 de Paris pour 3 h actuellement) deviendra une des villes maritimes les plus proches de Paris, mais devra aussi limiter les effets négatifs sur le marché immobilier...

2.1.2. Développer l'accessibilité des territoires

Le système de transport ou de mobilité doit être organisé pour assurer à la fois la meilleure accessibilité aux différentes agglomérations régionales, et la desserte des espaces de vie dans le cadre d'une **vision cohérente articulant les échelles régionales, intercommunales (agglomérations) et encore plus locale (le dernier kilomètre)**. La réorientation des mobilités vers des modes moins énergivores et carbonés est largement entamée et promue. Le modèle de l'automobile individuelle peut être promu si l'énergie qu'elles utilisent n'est plus polluante, notamment pour les espaces les plus périurbains qui ne sont pas encore pourvus en systèmes de transports en commun. Dans les zones denses, centrales ou périphériques les systèmes de transports sont de plus en plus efficaces et s'émancipent de l'automobile. Le partage automobile devrait y être développé, les outils informatiques permettant de réaliser des plannings d'utilisation en ligne.

De façon plus globale, les infrastructures véhiculant l'information doivent être installées dans chaque foyer pour garantir un accès au haut débit dans un premier temps et au très haut débit ensuite.

Optimiser les infrastructures et les services de transports et généraliser l'accès au haut débit.

2.1.3. Développer les activités de proximité

De nombreux secteurs économiques sont concernés par l'objectif de mailler le territoire d'activités de proximité. Nous pensons ici particulièrement au développement de l'artisanat dans les territoires. Outre leur localisation dans les agglomérations, elles doivent aussi investir, en adéquation avec leur activité, les territoires moins denses. Les acteurs privés sont ici importants, les comportements des clients également. La formation des artisans peut aussi être renforcée afin qu'ils apportent de la valeur ajoutée à leurs activités en lien avec les territoires.

¹⁵⁷ Voir l'étude du CESER « Ressources marines, milieux côtiers et société », décembre 2011.

¹⁵⁸ Voir l'étude du CESER « Optimiser le projet Bretagne à Grande Vitesse », janvier 2012.

En termes de levier d'aménagement du territoire, ce sont les conditions d'installation de ces activités qu'il faut favoriser, avec la présence des services aux entreprises, tels qu'ils existent dans les agglomérations. De bonnes conditions d'installation peuvent créer un effet d'entraînement sur plusieurs activités.

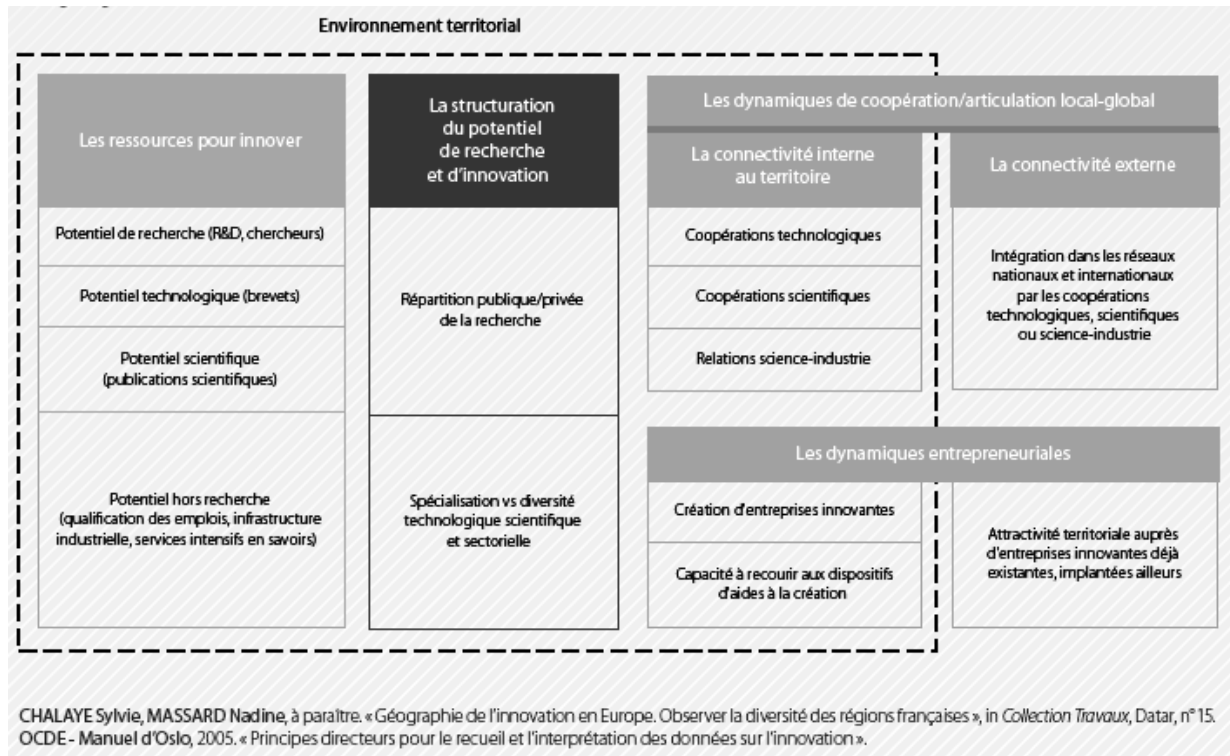
Irriguer l'ensemble du territoire d'activités artisanales.

2.1.4. Favoriser tout type d'innovation

L'innovation à laquelle nous faisons référence est de nature technologique (innovation de procédés et de produit, bien ou service nouveaux introduits sur le marché), de nature organisationnelle (mise en place d'une nouvelle gouvernance, de méthodes de travail, etc.). Le lien entre innovation et territoire est ténu ; les conditions d'émergence des innovations vont dépendre de la présence de certaines ressources, des organisations en réseau, de la transversalité entre les acteurs, de la connectivité interne ou externe au territoire, comme le résume le schéma ci-après. Les leviers ont donc une fois encore ceux de la production des conditions de l'émergence d'innovations.

Les éléments contribuant à améliorer ces conditions, à agir sur les déterminants territoriaux de l'innovation sont nombreux et relèvent d'acteurs différents, publics, comme privés : tout ce qui peut favoriser l'éclosion de nouveaux secteurs industriels (ex : filière énergétique, domotique, NTIC, recherche animale, etc.), tout ce qui peut internationaliser des secteurs de l'économie régionale (optimiser les débouchés internationaux de l'économie bretonne), ce qui peut contribuer à conserver les centres de décision dans la région, ou encore renforcer l'accueil des décideurs et les futurs décideurs étrangers.

Figure 45. Les déterminants territoriaux de l'innovation



Source : *L'Observatoire des territoires, Rapport 2011*

2.1.5. Maintenir un « bon » niveau de services dans les territoires

Favoriser la dématérialisation

L'accessibilité n'étant pas uniquement physique, il convient de développer, de généraliser la dématérialisation, le recours à l'internet pour le travail (télé-travail) et les services (e-administration, e-santé, etc.).

Solliciter les leviers technologiques – à la fois pour un meilleur accès aux services et pour limiter les déplacements.

Pour maintenir des contacts physiques, pour les services qui le nécessitent, l'important est de mailler le territoire de Maisons multi-services ou de « centres multifonctionnels de proximité »¹⁵⁹.

Installer des maisons multiservices, en commençant par les territoires où les habitants n'ont pas facilement accès aux services des villes.

Améliorer l'accès au logement n'est pas un service comme les autres, de service est crucial pour les populations. Cela nécessite notamment de garantir un

¹⁵⁹Expression empruntée à Michel Lussault, dans son scénario « Régiopolisation », *Territoires 2040*, 2011.

parcours résidentiel complet¹⁶⁰, à travers un parc de logements diversifié et évolutif.

Les politiques du logement des collectivités peuvent favoriser la construction de types de logements adaptés aux besoins de la collectivité et cibler l’octroi d’aides sur des publics spécifiques.

2.2. Anticiper les mutations économiques dans les territoires

Pour **anticiper les mutations des activités économiques** dans les bassins d’emploi, le CESER préconise les actions transversales suivantes en faveur d’une économie prenant largement en compte les impératifs du développement durable.

2.2.1. En priorité dans les territoires les plus fragiles

Dans un souci de réduction des inégalités territoriales, ce sont les territoires les plus fragiles, ceux qui éprouvent le plus de difficultés en période de crise qui doivent faire l’objet d’une attention particulière de la part des pouvoirs publics qui disposent de leviers d’action.

Réserver une attention particulière aux territoires les plus fragiles.

2.2.2. Anticiper les reconversions économiques des territoires

Les reconversions économiques à venir engagent à revitaliser les territoires de Bretagne, mais aussi à les réindustrialiser.

Comme le précise un travail récent du CESER sur les mutations économiques, **revitaliser un territoire** consiste à diversifier les initiatives, les destinataires et les domaines des aides sur un territoire avec la finalité de développer l’emploi de manière directe et dans des délais de court et de moyen terme, tandis que **réindustrialiser** consiste à implanter de nouvelles entreprises ou activités industrielles sur ce territoire (création ou attraction). Ces deux approches sont **complémentaires**. Elles ont pour finalité de développer l’emploi de manière directe et dans des délais de court et de moyen terme¹⁶¹.

L’outil privilégié pour anticiper les reconversions est la gestion territoriale des emplois et des compétences (**GTEC**) qui ajoute à la traditionnelle gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC) la préoccupation territoriale dans la gestion des emplois. Elle doit donc être généralisée.

¹⁶⁰ Pour des préconisations plus précises sur cette question, il conviendra de se reporter à l’étude du CESER « Sécuriser les trajectoires résidentielles des actifs en Bretagne »

¹⁶¹ CESER, « Faire face aux mutations d’activités et aux restructurations d’entreprises par une anticipation et une adaptation porteuses d’activités et d’emplois en Bretagne », janvier 2013.

Assurer les reconversions économiques des territoires au moyen de la gestion territoriale des emplois et des compétences (GTEC), de la formation tout au long de la vie et en facilitant la mobilité professionnelle.

Complétant ces volets, le dernier à dominante environnementale nécessite aussi de nombreuses actions ; le CESER se concentre sur quelques-unes.

3. Vivre en préservant l'environnement

Pour que la nécessaire transition écologique, qui ne fait plus de doute pour le plus grand nombre, puisse être engagée par certains territoires et poursuivie par d'autres, le CESER émet une préconisation globale en faveur de la diversité et du fonctionnement des milieux et préconise d'agir concomitamment sur les trois domaines de l'énergie, de la biodiversité et de l'eau.

Préserver la diversité et le fonctionnement des milieux.

3.1. Des visions mondiales de la transition écologique ou énergétique à la mise en œuvre locale

Les activités humaines ne doivent pas remettre en cause les trois équilibres naturels essentiels à la vie que sont :

- l'équilibre énergétique entre les différentes formes, qu'elles soient d'origine fossile ou renouvelable (enjeu du mix énergétique) ;
- l'équilibre des milieux naturels pour lequel les prélèvements et l'exploitation des ressources naturelles ne doit pas empêcher le bon fonctionnement des écosystèmes (enjeu de la réhabilitation des écosystèmes) ;
- le maintien de la biodiversité qui permet le bon fonctionnement de la chaîne alimentaire (enjeu du maintien de la biodiversité).

Afin de ne pas briser cet équilibre, la transition énergétique puis écologique a fait du chemin, d'abord en théorie, mais pas uniquement ; des territoires mettent désormais en œuvre ces principes, notamment dans un objectif de plus grande autonomie énergétique.

3.1.1. De la transition énergétique et de la transition écologique

Conserver, protéger, et garantir les trois équilibres essentiels est envisageable si la société opère une transition écologique. Deux formes de transition sont nécessaires, la première se « restreint » au secteur de l'énergie et est déjà très transversale et la seconde est plus large : la transition écologique.

La transition énergétique

Faisant le constat des conséquences environnementales des modes de consommations de la population mondiale et en particulier dans sa partie occidentalisée, ainsi que celui de la raréfaction des énergies fossiles, il est apparu nécessaire d'évoluer vers d'autres modes de consommation et d'autres énergies qui permettent néanmoins un développement global. Dans le prolongement des réflexions sur le développement durable, ce sont notamment les nombreuses conférences et interventions auprès des Nations Unis et de nombreux pays, notamment de l'Union européenne de l'économiste américain Jeremy Rifkin qui ont contribué à propager cette nécessité. « *Nous sommes à un moment charnière. Tout ce qui dépend du pétrole et des énergies fossiles, très chères, n'est plus tenable. Il faut quitter le carbone d'ici à trente ans. La Troisième révolution industrielle sera l'ère de l'énergie verte, de la décentralisation, de la communication horizontale et collaborative.* »¹⁶² Cette troisième révolution qu'il considère faire suite à celle du charbon et de l'électricité et celle qui allie informatique et énergie. Il pense que les solutions viendront de l'optimisation des outils informatiques les plus innovants pour maîtriser la production et gérer la consommation énergétique. C'est le monde des *smart grids*, outils interactifs de gestion et de suivi des consommations énergétiques. Cette théorie et l'ensemble des réflexions de Jeremy Rifkin sont repris par des Etats, surtout en Europe. Il avance que la stratégie Europe 2020 est inspirée de ses préconisations¹⁶³.

Actuellement, un débat national et dans les territoires est engagé nationalement sur cette transition¹⁶⁴. Mais la transition énergétique n'a pas le même sens pour tous. Ainsi pour certains acteurs nationaux de l'énergie, il s'agit d'une transition vers moins d'énergie carbonée, ce qui passe par une évolution du mix énergétique en faveur de l'énergie nucléaire, d'autres souhaitant en réduire la part. Pour la plupart des collectivités, la transition passe par la production la plus locale possible de l'énergie consommée. Tous les acteurs partagent néanmoins l'objectif de **sobriété énergétique** (« l'énergie la moins polluante et la moins chère est celle n'est pas consommée »). Les économies d'énergie dans les différents secteurs de l'industrie, des transports et de l'habitant sont les premières cibles des plans nationaux.

La transition écologique

La transition écologique englobe la transition énergétique, elle rassemble les nombreuses évolutions nécessaires pour mettre en œuvre les deux lois dites

¹⁶² Intervention de Jeremy Rifkin, lors de la rencontre « Viva-Cité » organisée par Rennes Métropole les 1-2 octobre 2012.

¹⁶³ RIFKIN, J., 2011, La troisième révolution industrielle, comment le pouvoir latéral va transformer l'énergie, l'économie et le monde », Edition Les liens qui libèrent, Paris, 413p.

¹⁶⁴ Au moment où ce rapport est écrit, le débat national sur la transition énergétique est en cours pour aboutir à un projet de loi à l'automne 2013.

Grenelle¹⁶⁵ : la reconquête de la biodiversité et la prévention des risques sanitaires environnementaux. Au niveau national, le processus de transition est suivi dans le cadre des « Conférences environnementales pour la transition écologique » organisées annuellement en septembre depuis 2012. Les deux points du financement et de la gouvernance de cette transition écologique font partie des réflexions nationales.

Une mise en œuvre régionale

La Région pourrait assurer la durabilité (ou soutenabilité) de l'organisation territoriale et assumer une fonction de régulateur de l'usage des ressources naturelles. La région pourrait avoir la maîtrise directe des espaces naturels et forestiers à sauvegarder. La question de la vulnérabilité des espaces de vie pourrait ainsi être traitée politiquement à l'échelle régionale.

Inscrire les politiques et les dispositifs d'aménagement du territoire dans le mouvement de la transition écologique.

3.1.2. Les territoires en transition

De nombreuses réflexions et quelques initiatives existent en France concernant les « Territoires à énergie positive », mais le chantier est encore important pour identifier les actions, les leviers et les moyens, nécessaires à la construction de des territoires qui peuvent autant être ruraux ou urbains...

Une stratégie énergétique régionale

A la suite de la loi Grenelle 2, les régions devaient mettre en œuvre un schéma régional climat-air-énergie. La Région Bretagne a élaboré le sien en 2012-2013 pour une adoption par l'assemblée délibérante en juin 2013. Il comprend des volets sectoriels identifiés dans la loi.

Au-delà, la Région doit veiller à ce que ce schéma, par nature transversal, et les objectifs qui y sont fixés soient recherchés par l'ensemble des politiques et démarches sectorielles engagées par la collectivité. Nous pensons notamment à la stratégie régionale d'actions logistiques (SRAL) en cours, au schéma régional de développement économique et d'innovation (SRDEII), etc.

A l'échelle régionale, il faudra veiller à la cohérence entre les différents schémas sectoriels et le schéma régional climat-air-énergie (SRCAE). Dans les territoires, cela nécessite de favoriser les boucles énergétiques locales, les unités locales de production d'énergie.

¹⁶⁵ La loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, dite loi « Grenelle I », et la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (ENE), dite loi « Grenelle II ».

Un projet énergétique local intégré : celui du Mené

L'exemple le plus connu de mise en œuvre intégrée touchant le système territorial dans son ensemble) de cette transition énergétique à l'échelle d'un territoire est celui de la communauté de communes du Mené¹⁶⁶, à 40 kilomètres de Saint-Brieuc (dans les Côtes d'Armor). Depuis 2005, elle s'est officiellement engagée sur la voie de l'autonomie énergétique, mais le processus a été réfléchi depuis près de 20 ans par l'actuel président de la communauté de communes, Jean-Pascal Guillouët. L'objectif est de parvenir à l'autonomie énergétique à l'horizon 2030. Autonomie et non autarcie, « *l'idée est de produire l'équivalent de la consommation de la population en mégawatt/heure et de servir d'abord la population du territoire.* »¹⁶⁷

Le territoire a tout d'abord cherché à gérer les déchets agricoles générés par cette activité très présente sur le territoire. C'est ensuite dans une réflexion systémique que **l'ensemble des ressources locales ont été exploitées** pour produire de l'énergie : bois, vent, soleil, en plus des déchets agricoles. L'enjeu initial était aussi le développement économique et la création d'emplois. Une pépinière accueille aujourd'hui six entreprises spécialisées dans les énergies renouvelables (Ménerpôle). Pour réduire la consommation énergétique tout en redynamisant le centre-bourg dans lequel les jeunes actifs ne vont pas, les communes sont encouragées à racheter les maisons, avec abondement de la communauté de communes, afin de réaliser la rénovation énergétique, pour ensuite les mettre en location. Une façon également de lutter contre le mitage des terres agricoles et de maintenir la population dans les centres.

Les « villes » en transition

Enfin, à l'échelle locale, de nombreuses villes se sont engagées dans la transition écologique, à travers le mouvement des villes en transition, ou plus simplement au travers de leurs Agenda 21. Le réseau des « villes et communautés en transition » (Transition Network, né au Royaume-Uni en 2006) définit ainsi la transition : « de la dépendance au pétrole à la résilience locale » et indique que « *les populations locales sont invitées à créer un avenir meilleur et moins vulnérable devant les crises écologiques, énergétiques et économiques.* »

Le réseau « Energie-cité » concerne davantage des villes de taille plus importantes, essentiellement des agglomérations. Il est devenu l'« Association européenne des autorités locales en transition énergétique » en mai 2013, 1000 villes en sont membres, dont Rennes. En 2012, le réseau a émis 30 propositions pour la transition énergétique des territoires, fournissant par exemple des réponses concrètes pour des villes à basse consommation d'énergie. Davantage de collectivités de Bretagne pourraient intégrer ce réseau.

¹⁶⁶ 7 communes rassemblant 6 500 habitants.

¹⁶⁷ Intervention de Jean-Pascal Guillouët présentant le projet énergétique du Mené, lors d'une soirée consacrée à la réflexion « Mené 2025 » le 6 juin 2012 à Collinée.

3.2. Augmenter la biodiversité en ville comme à la campagne

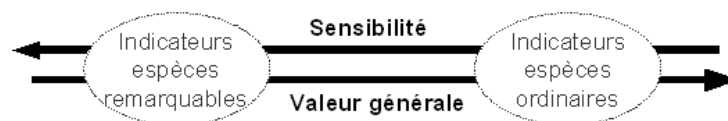
La Région Bretagne réalise régulièrement un Profil environnemental régional (PER), le dernier date de 2006 et le suivant est en cours de réalisation.

Autre outil favorisant la biodiversité, le schéma régional de cohérence écologique (SRCE) est également en cours d'élaboration.

3.2.1. Favoriser la biodiversité remarquable et ordinaire

La diversité du vivant est donc aussi importante à préserver dans ses caractéristiques les plus rares, comme les plus communes. Ce qui distingue les deux notions est le degré de protection assuré aux espèces et aux milieux concernés. La biodiversité remarquable rassemble « *des entités (des gènes, des espèces, des habitats, des paysages) que la société a identifiées comme ayant une valeur intrinsèque et fondée principalement sur d'autres valeurs qu'économiques* »¹⁶⁸, ce sont les espèces menacées, en voie de disparition, endémiques.

Figure 46. Les interactions entre biodiversité remarquable et biodiversité ordinaire



Source : observatoire régional de la biodiversité du Languedoc-Roussillon, 2012

La biodiversité ordinaire est quant à elle définie comme « *n'ayant pas de valeur intrinsèque identifiée comme telle mais qui, par l'abondance et les multiples interactions entre ses entités, contribue à des degrés divers au fonctionnement des écosystèmes et à la production des services qu'y trouvent nos sociétés.* »¹⁶⁹

Cette biodiversité ordinaire est parfois appelée diversité fonctionnelle car assurant le fonctionnement de l'écosystème. Les espèces concernées par ces deux types de biodiversités ne sont pas identiques mais complémentaires. Le distinguo est important à réaliser tant pour l'évaluation de la biodiversité que pour sa préservation. La biodiversité remarquable informe sur les grands changements en cours car les espèces sont plus sensibles, alors que la biodiversité ordinaire donne des informations générales, des évolutions moyennes.

Ne pas minimiser l'importance de la biodiversité ordinaire dans l'enjeu de préservation, voire de reconquête de la biodiversité.

¹⁶⁸ Rapport Chavassus-Au-Louis (2009).

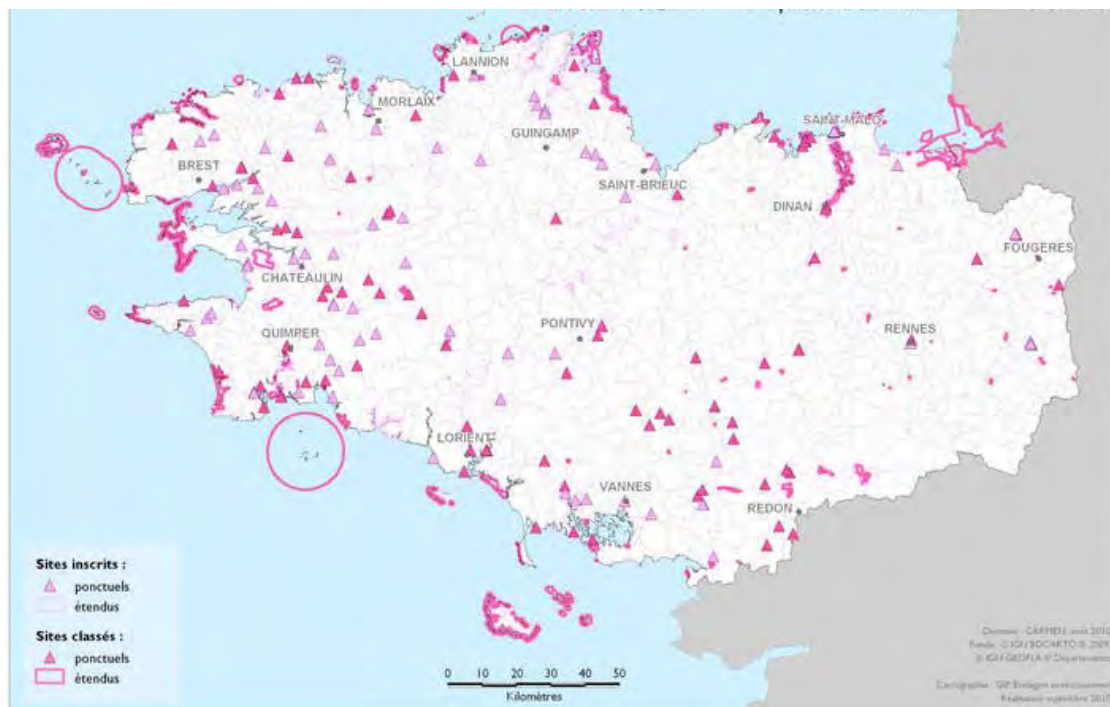
¹⁶⁹ Voir à ce sujet l'étude du CESER « Ressources marines, milieux côtiers et société », décembre 2011.

3.2.2. Protéger les espaces les plus fragiles

La protection de la biodiversité impose la protection des espaces les plus fragiles, la lutte contre la prolifération d'espèces invasives. Parmi ces espaces fragiles, on peut citer les zones humides qui ont besoin d'une qualité de sols et d'eau pour que se développe les espèces endémiques, souvent protégées. Créer davantage de réserves naturelles comprenant des zones humides peut donc être une solution pour recouvrer la biodiversité dans les campagnes.

Afin de protéger les espaces naturels, la Bretagne compte 320 sites classés et 349 sites inscrits. Ils sont en majorité situés sur le littoral et globalement plus nombreux dans l'Ouest de la région. Le réseau écologique européen Natura 2000 compte 73 sites en Bretagne qui représentent plus de 16 000 hectares d'espaces naturels.

Carte 131. Les sites classés de Bretagne



Source : Bretagne Environnement, 2010

De plus, le Conseil régional crée des réserves naturelles régionales qu'il nomme « espace remarquable de Bretagne (ERB) ». Ce label est attribué à des sites naturels « de haute valeur patrimoniale » dont la gestion répond à une triple vocation : la protection des espaces, la valorisation du patrimoine et l'éducation à l'environnement. À ce jour, six espaces sont labellisés et repartis sur l'ensemble de la Bretagne. Trois autres sont en cours d'élaboration. Les deux ERB du sillon de Talbert (22) et du marais de Sougéal (35) ont été créés en 2006.

En juin 2008, la première réserve interrégionale de l'étang du Pont de fer est créée et à la fin de la même année 3 nouveaux ERB sont ajoutés : les landes humides et tourbeuses de Lan Bern et Magoar-Pen Vern sur la commune de Glomel (22), les landes du Cragou et du Vergam sur les communes du Cloître Saint Thégonnec, de Lanneanou, de Plougouven et de Scrignac (29) et les étangs du Petit et du Grand Loc'h sur la commune de Guidel (56).

Systematiser la réflexion en faveur de la création de réserves lors de l'élaboration ou de la révision des documents d'urbanisme.

Dans les zones urbaines, la biodiversité peut être favorisée par des démarches de gestion raisonnée des espaces verts, et par des aménagements de détail. Citons des initiatives telles que la création d'arboretum, de conservatoires botaniques, le semis de prairies périurbaines de bas côtés avec des plantes attirant les insectes, de jardins collectifs et d'accompagnement des jardiniers privés à diversifier leur plantations, etc

Augmenter la biodiversité ordinaire et exceptionnelle dans tous les types d'espaces, en portant une attention particulière à la reconquête de la qualité des sols et protéger les espaces les plus fragiles en créant des réserves, en favorisant et coordonnant les actions de gestion et de préservation des espaces naturels sensibles.

3.3. Améliorer la qualité de l'eau par des aménagements de détail

Les territoires de l'eau en Bretagne, réunis au sein du sous-bassin « Vilaine et fleuves côtiers » dans le Bassin « Loire-Bretagne » sont organisés en 21 territoires de schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) qui font suite aux programmes de bassins versants. Leur limites sont abouties depuis et les schémas sont dans des stades d'avancement variés, allant de la révision pour les plus anciens, à la définition de leurs premières orientations pour les plus récents. Le pouvoir conféré aux commissions locales de l'eau, ainsi que l'obligation de conformité aux orientations approuvées et le caractère opposable de leur règlement, conduisent à **intégrer leur action et leurs décisions** dans un processus plus large qui concerne, plus particulièrement en Bretagne, l'agriculture, les conditions de sa compétitivité et de son caractère durable.

Au-delà des actions à poursuivre dans le cadre de ces SAGE, le CESER pense qu'il faut insister sur certaines actions :

- Poursuivre l'évaluation de la qualité de l'eau en Bretagne.
- Reconquérir la qualité de l'eau par des aménagements de détail comme la préservation des ripisylves (berges le long des cours d'eau), y compris en ville, et protéger les zones de captage par des usages du sol favorisant une qualité optimale de l'eau.

Des initiatives comme la récompense des communes les moins productrices de phytosanitaires participent à la reconquête de la qualité des eaux, même si cela concerne finalement peu de communes.

Carte 132. Les périmètres des SAGE de Bretagne



Source : Bretagne Environnement, 2012

Penser les aménagements locaux pour reconquérir la qualité des eaux en Bretagne.

3.4. Généraliser l'éducation à l'environnement

Nous considérons que l'éducation à l'environnement fait partie des préconisations à émettre en termes de dynamiques territoriales.

Les conséquences peuvent être multiples tant pour la connaissance, la compréhension des écosystèmes et l'impact anthropique sur ces derniers. Cette prise de conscience peut faire évoluer les modes de consommation, de déplacements, les modes d'habiter et donc la consommation d'espace, etc. Ces nouveaux comportements créeront de nouvelles dynamiques territoriales.

3.4.1. Augmenter la connaissance de effets anthropiques sur les écosystèmes

Le premier objectif de l'éducation à l'environnement est la connaissance du fonctionnement du monde, notamment des interactions entre les Hommes et leur milieu, par leurs différentes activités et modes de vie, de consommation, de mobilité, etc.

3.4.2. Favoriser la démarche citoyenne

Si tous les citoyens ne souhaitent pas participer aux réflexions concernant les différents services dont ils bénéficient, pour ceux qui le souhaitent, les lieux doivent être ouverts. Les outils doivent aussi permettre de concilier les temps de vie personnels et ceux en collectif (accès en ligne aux informations, aux compte-rendus en cas d'absence aux réunions etc.).

Ouvrir les espaces d'évaluation, de discussion (sur le modèle des comités d'usagers).

3.4.3. Passer de la prise de conscience à l'action quotidienne

Au-delà de la prise de conscience citoyenne du pouvoir de chacun dans ses modes de consommation, ceux-ci doivent franchir le pas et agir dans leur quotidien pour être en cohérence avec leurs connaissances des impacts de leurs modes de vie sur le fonctionnement des écosystèmes.

Passer de la prise de conscience citoyenne à la consomm'action.

Si l'éducation à l'environnement est une démarche déjà ancienne, elle doit être poursuivie pour que les citoyens de demain soient des éco-citoyens. Les conséquences peuvent être multiples en termes de connaissance, de compréhension des écosystèmes, de l'impact anthropique sur ces derniers, de modes de consommation, de déplacements, des modes d'habiter, etc. Ces nouveaux comportements créeront de nouvelles dynamiques territoriales.

En conclusion, les leviers d'action selon ces trois piliers du développement durables sont nombreux, certains relèvent non seulement des acteurs publics, mais aussi des acteurs privés, y compris des citoyens qui sont des habitants, des consommateurs, des usagers, etc.

Pour résumer, les actions à dominante sociale, consistent à conserver et développer la richesse, les ressources, l'attractivité des territoires. Cela nécessite d'engager une réflexion sur la capacité d'accueil des territoires, donc une réflexion multiscale, une coordination horizontale et une cohérence verticale.

Le développement économique repose sur le renforcement du développement endogène au cœur de la stratégie de développement global, et suppose donc de miser sur les ressources et initiatives des territoires, à commencer par les populations.

Enfin, assurer les équilibres naturels peut se faire en développant les territoires, mais nécessite des évolutions à opérer dans le cadre d'une transition écologique qui commence par la transition énergétique.

Conclusion de la troisième partie

Agir selon les quatre piliers du développement durable que sont la gouvernance et la démocratie, le développement social, économique et environnemental, nous est apparu comme une démarche pouvant favoriser la réflexion et l'élaboration, en associant les acteurs des territoires, d'un plan de développement pour la Bretagne.

Les différentes préconisations émises en matière de gouvernance territoriale visent une gestion démocratique des territoires. La construction d'un projet de développement de la Bretagne qui porte une vision s'appuyant sur les territoires devrait faire l'objet d'une mobilisation régionale.

En préalable à l'action, améliorer la connaissance mutuelle des territoires et de leurs dynamiques s'impose.

Ensuite, la responsabilité des territoires doit être augmentée en faisant davantage confiance à l'intelligence territoriale et en les confortant tous car, dans leur diversité, chacun a des atouts à conforter et des dysfonctionnements à résoudre.

Pour renforcer l'efficacité d'intervention des différents échelons, il convient de commencer par clarifier l'organisation du territoire avant de la renforcer.

Le CESER pense avec d'autres que la coopération territoriale est l'outil central de la gouvernance territoriale, et doit être organisée horizontalement notamment grâce aux réseaux, et verticalement en recherchant la mutualisation et en précisant le rôle de chacun. Ces coopérations devraient être plus polycentriques à l'échelle régionale pour garantir la cohésion et la solidarité territoriales régionales.

Enfin et en point d'orgue, l'objectif de légitimité démocratique des territoires est fondamental et nécessaire à toutes les étapes de la gouvernance et peut être atteint en renforçant le rôle des citoyens d'une part et de la société civile organisée d'autre part, de façon complémentaire.

Concernant les leviers d'action selon les trois autres piliers du développement durables, ils sont nombreux et certains relèvent non seulement des acteurs publics, mais aussi des acteurs privés, y compris des citoyens qui sont des habitants, des consommateurs, des usagers, etc :

- les actions à dominante sociale consistent à conserver la richesse, les ressources, l'attractivité des territoires ;
- le développement économique repose sur le renforcement du développement endogène au cœur de la stratégie de développement global, et suppose donc de miser sur les ressources des territoires, à commencer par les populations ;
- assurer les équilibres naturels peut se faire en développant les territoires, mais nécessite d'entrer véritablement dans la transition écologique en commençant par sa dimension énergétique.

Conclusion

Au terme de cette analyse, qu'avons-nous mis en lumière concernant les dynamiques territoriales à l'œuvre en Bretagne ? Elles sont multiples, se réalisent à différentes échelles et confirment que le territoire est un système complexe. Comme d'autres régions, la Bretagne est riche de cette diversité territoriale et est de plus en plus attractive, mais elle doit aussi relever les défis des transitions à venir.

La première étape de cette réflexion a donc consisté à décrire et analyser les dynamiques à l'œuvre dans les territoires, plus précisément à montrer les nuances qu'elles renferment, en fonction de leur nature (les flux observés, l'évolution des activités), en fonction des échelles auxquelles territoriales elles sont constatées (agglomérations pays, régions par exemple) et en fonction des temporalités retenues (quotidienne, fins de semaines, annuelle, pluri-annuelle, durant la crise économique, etc.). Toutes ces dynamiques renferment des enjeux que le CESER a soulignés à travers des interrogations qui ont jalonné sa réflexion. Les différentes perceptions de ces dynamiques et du développement souhaité génèrent des politiques et des actions qui ont des conséquences sur la répartition des populations et des activités dans les territoires.

La seconde étape a permis la compréhension et/ou la prise de conscience des enjeux que représentent les stratégies publiques et privées ainsi que l'impact de l'architecture territoriale sur ces dynamiques pour la cohérence territoriale régionale.

La troisième et dernière étape attire l'attention sur les incidences et sur la cohésion territoriale. Les questions posées par les dynamiques territoriales ont orienté les préconisations en matière d'aménagement du territoire. Elles sont principalement de deux ordres : des pistes pour une gouvernance territoriale efficace et d'autres pour un aménagement et un développement durable. La première et majeure préconisation s'inscrit dans le premier champ pour servir le second... Il s'agit en effet de rassembler les acteurs des dynamiques territoriales de la Bretagne autour d'un plan d'action pour son avenir et celui de ses territoires, répondant ainsi au besoin de vision partagée pour entrer sereinement dans le XXI^{ème} siècle.

Auditions

Le CESER tient à remercier les personnes qui ont accepté de contribuer à ses réflexions. Les titres et mandats correspondent à la situation au moment de l'audition.

- M. AUGER Jean-Christophe** Vice-président en charge des documents de prospective et de planification territoriale, Vannes Agglomération
- Mme BAILLY Loranne** Directrice, DIRAM, Conseil régional de Bretagne
- M. BAUELLE Guy** Professeur de géographie et aménagement, Université Rennes 2 – Haute Bretagne
- Mme BEZARD Christelle** Directrice de l'économie, de l'emploi et des territoires, Conseil général des Côtes d'Armor
- M. BIDAUD Christophe** Directeur, GIP Pays de Redon
- M. BIHAN Michel** Président, CVB & Maire de Cesson-Sévigné
- M. BODO Gwénaél** Directeur de la stratégie et du rayonnement métropolitain, Rennes Métropole
- M. BOIS Stéphane** Directeur, Pôle métropolitain Nantes Saint Nazaire
- Mme BOTHOREL Armelle** Présidente, Saint-Brieuc Agglomération
- M. BURLLOT Thierry** Vice-président, Conseil régional de Bretagne
- M. CANN Thierry** Directeur, Pôle métropolitain Pays de Brest
- Mme CATTAN Nadine** Directrice de recherche du laboratoire Géographie-cités, Université Paris Diderot – Paris 7
- Mme CONAN-MATHIEU Nathalie** Directrice de Cabinet, Quimper Communauté
- M. CORNIC Hervé** Directeur général des services, Lorient Agglomération
- M. COUAPEL Luc** Vice-président en charge du foncier, de l'urbanisme, de l'enseignement supérieur Saint-Malo Agglomération
- M. COURTOT Yves** Directeur général, Brest Métropole Aménagement
- Mme CRINIER Nadine** Directrice régionale, Pôle emploi Bretagne
- Mme DAVY Annie** Présidente, GIP Pays de Brocéliande
- M. DELAVEAU Daniel** Président, Assemblée des Communautés de France
- Mme DESVALLES-BUNEL Catherine** Directrice du développement économique, Saint-Malo Agglomération
- M. DUCLOS Dominique** Membre, CESER des Pays de la Loire
- M. DUMONT Marc** Maître de conférence (géographie/aménagement), Université Rennes 2 – Haute Bretagne
- M. FRANÇOIS Maurice** Directeur général des services, Nantes Métropole
- M. FRITSCH Bernard** Professeur d'aménagement de l'espace, urbanisme, Université de Nantes
- M. GALMARD Christian** Conseiller technique, CESER des Pays de la Loire
- M. GASLAIN Daniel** Vice-président délégué au développement économique, Saint-Malo Agglomération
- Mme GOURLAY Florence** Maître de conférences, Université Bretagne Sud
- M. GUILLARD Alain** Directeur du cadre de vie et de l'aménagement, Saint-Malo Agglomération
- M. HALBERT Ludovic** Chargé de recherche au CNRS, LATTS, ParisTech, Ecole nationale des ponts et chaussées
- M. HAMMAN Philippe** Professeur de sociologie, Université de Strasbourg
- M. JACQUIER Claude** Directeur de recherche, Laboratoire Triangle, ENS Lyon
- M. JAGAILLE Patrick** Membre du Bureau du Conseil de développement de l'agglomération et du Pays de Brest

M. JAVEY Yves	Directeur général des services, Saint-Malo Agglomération
M. JESTIN Robert	Vice-président, CODESPAR
M. JULAUD Dominique	Président, GIP Pays de Redon-Bretagne Sud
Mme KEROUANTON Marie-Hélène	Observatoire des territoires, DATAR
Mme LARPENT Maryse	Chargée d'études « démographie et société », ADEUPA
M. LE BERRE Sylvain	Doctorant en sciences politiques, Université Rennes 1 et stagiaire au Conseil régional de Bretagne en 2011
Mme LE CLEZIO Monique	Vice-présidente, Conseil général des Côtes d'Armor
M. LE DELEZIR Ronan	Maître de conférences en géographie-aménagement, Université Bretagne Sud
M. LE JEUNE Joël	Président, Lannion Trégor Agglomération
M. LE ROY Dominique	Chef de l'unité « Etudes et prospective », DREAL de Bretagne
M. LEBEAU Henri-Jean	Président, Saint-Malo Agglomération
M. LOLLIER Jean-Charles	Président, Conseil de développement du Pays de Centre Ouest Bretagne
M. MAILLE Pierre	Président, Conseil général du Finistère
M. MAXIME Nicolas	Responsable du Service Unité du Service Statistiques, Pôle Emploi Bretagne
M. MEHAIGNERIE Pierre	Vice-président, Fédération des Villes Moyennes
M. METAIRIE Norbert	Président, Lorient Agglomération
M. MONFORT Jean-Jacques	Directeur général des services, Lannion Trégor Agglomération
M. OLLIVRO Jean	Professeur en géographie et aménagement, Université Rennes 2
M. PELTRE Gérard	Président, Association Ruralité-Environnement-Développement et Mouvement européen de la ruralité
M. PIETRUCCHI André	Directeur général des services, Saint-Brieuc Agglomération
M. PIVETEAU Vincent	Président, Collectif « Ville-Campagne »
M. POIGNANT Bernard	Président, Quimper Communauté
M. QUERNEZ Michaël	Vice-président, Conseil général du Finistère
M. TALARMIN André	Maire, commune de Plouarzel
Mme THERAUD Manuela	Coordinatrice, Association des Iles du Ponant
M. TOURENNE Jean-Louis	Président, Conseil général d'Ille-et-Vilaine
M. TUDAL Stéphane	Directeur, Conférence des Villes de Bretagne
M. ZENATTI Yann	Vice-président, Conseil de développement du Pays de Lorient

A également apporté sa contribution aux travaux de la Commission :

Mme GUIRIMAND Claire	Animatrice du Conseil de développement du Pays de Saint-Brieuc et coordinatrice du réseau des Conseils de développement de Bretagne
-----------------------------	---

Tables

Glossaire

- AdCF** Association des communautés de France
- AEFR** Aides d'Etat à finalité régionale
 - AIP** Association des Iles du Ponant
- ARIC** Association régionale d'information des collectivités territoriales
- AUF** Aire urbaine fonctionnelle
- CDC** Caisse des dépôts et consignations
- CDCEA** Commission départementale de la consommation des espaces agricoles
- CERTU** Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques
- CGCT** Code général des collectivités territoriales
- CIACT** Comité interministériel d'aménagement et de compétitivité des territoires
- CIADT** Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire
 - CFM** Cadre des fonctions métropolitaines
- CNRS** Centre national de la recherche scientifique
- CPER** Contrat de projet Etat-Région
 - CRE** Compétitivité régionale et d'emploi
- CRPM** Conférence des régions périphériques maritimes
 - CSC** Cadre stratégique communautaire
- CTAP** Conférence territoriale d'action publique
 - CTE** Coopération territoriale européenne
- CVB** Conférence des villes de Bretagne
- DATAR** Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale
- DDTM** Direction départementale des territoires et de la mer
 - DFM** Dotation de fonctionnement minimale
 - DNP** Dotation nationale de péréquation
 - DOG** Document d'orientation générale
 - DOO** Document d'orientations et d'objectifs
 - DPU** Dotation de péréquation urbaine
- DREAL** Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement
 - DSR** Dotation de solidarité rurale
 - DSU** Dotation de solidarité urbaine
- ECCE** Clusters économiques d'entreprises culturelles
- EMS** Emploi métropolitain supérieur
- EPCC** Etablissement public de coopération culturelle

- EPCI** Etablissement public de coopération intercommunale
- EPL** Etablissement public local d'enseignement
- ESPON** European spatial planning observatory network
- ETI** Entreprise de taille intermédiaire
- FEADER** Fonds européen agricole pour le développement rural
- FEAMP** Politique de la pêche et des affaires maritimes
- FEDER** Fonds européen de développement régional
- FEP** Fonds européen pour la pêche
- FOCI** Future orientations for cities
- FPIC** Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales
- FRAC** Fonds régional d'art contemporain
- FSE** Fonds social européen
- FTTH** Fiber to the home
- FVM** Fédération des villes moyennes
- GAL** Groupement d'action locale
- GPEC** Gestion prévisionnelle des emplois et des compétences
- GTEC** Gestion territoriale des emplois et des compétences
- IDG** Information Données Géographiques
- INSEE** Institut national de la statistique et des études économiques
- IRT** Institut de recherche technologique
- ITI** Investissement territorial intégré
- LEADER** Liaison entre les actions de développement de l'économie rurale
- LOADDT** Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (1999)
- LOADT** Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (1995)
- MAUP** Modifiable areas unit problem
- MEITO** Mission pour l'électronique, l'informatique et les télécommunications dans l'Ouest
- MFR** Maison familiale rurale
- MSP** Maison de santé pluridisciplinaire
- OCDE** Organisation de coopération et de développement économique
- ORATE** Observatoire en réseau de l'aménagement du territoire européen
- OPAH** Opération programmée d'amélioration de l'habitat
- PAAR** Plan agricole et agro-alimentaire régional
- PAC** Politique agricole commune
- PADD** Projet d'aménagement et de développement durable
- PADDUR** Plan d'action de développement durable régional (*proposition CESER*)
- PASE** Projet d'action stratégique de l'Etat
- PAT** Prime d'aménagement du territoire
- PCET** Plan climat-énergie territorial
- PCP** Politique communautaire de la pêche
- PCRDT** Programme cadre de recherche et développement technologique
- PDU** Plan de déplacement urbain

- PER** Pôle d'excellence rurale
- PLH** Programme local de l'habitat
- PLU** Plan local d'urbanisme
- PLUI** Plan local d'urbanisme intercommunal
- PNR** Parc naturel régional
- PRES** Pôle de recherche et d'enseignement supérieur
- RDB** Revenu disponible brut
- RED** Ruralité, environnement et développement
- Réseau des 5 agences** Les cinq agences d'urbanisme et de développement de Bretagne : AUDELOR (Lorient), ADEUPA (Brest), AUDIAR (Rennes), Quimper Cornouaille Développement (Quimper), Côtes d'Armor développement ou CAD22 (Saint-Brieuc)
- SAGE** Schéma d'aménagement et de gestion des eaux
- SAU** Surface agricole utile
- SDTAN** Schéma directeur territorial d'aménagement numérique
- SCORAN** Schéma régional d'aménagement numérique territorial
- SCoR** Schéma de cohésion régionale (*proposition CESER*)
- SCoT** Schéma de cohérence territoriale
- SDAGE** Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux
- SDCI** Schéma départemental de coopération intercommunale
- SDEC** Schéma de développement de l'espace communautaire
- SDER** Schéma de développement de l'espace régional (*proposition CESER*)
- SGAR** Secrétariat général à l'action régionale
- SRADDT** Schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire
- SRCAE** Schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie
- SRCE** Schéma régional de cohérence écologique
- SRU** Solidarité et renouvellement urbain
- SUL** Système urbain local
- TCSP** Transport en commun en site propre
- TIC** Technologies de l'information et de la communication
- TPE** Très petite entreprise
- TPU** Taxe professionnelle unique
- UC** Unité de consommation
- ZA** Zone d'activité
- ZAE** Zone d'activité économique
- ZAUER** Zonage en aires urbaines et aires d'emploi de l'espace rural
- ZC** Zone commerciale
- ZI** Zone industrielle
- ZIR** Zone d'intérêt régional
- ZRR** Zone de revitalisation rurale
- ZUS** Zone urbaine sensible

Liste des cartes, figures et tableaux

CARTES

Carte 1. Evolution de la population communale 1999-2009	3
Carte 2. Les EPCI de Bretagne	21
Carte 3. Les pays de Bretagne sont les plus peuplés de France	22
Carte 4. Les pays de Bretagne	22
Carte 5. Les pays « historiques » de Bretagne	23
Carte 6. Des pays touristiques assez proches des pays « Loi Voynet »	23
Carte 7. Le nouveau zonage en aires urbaines.....	26
Carte 8. L'évolution des limites des zones d'emploi entre 1990 et 2010.....	28
Carte 9. Typologie des communes bretonnes selon leur polarisation	30
Carte 10. Les distances parcourues pour se rendre au travail.....	33
Carte 11. Les flux domicile-travail dessinent des systèmes urbains de proximité.....	34
Carte 12. Les flux domicile-étude sont des relations de plus longue portée	35
Carte 13. Flux migratoires plus intenses dans la moitié sud de la France	36
Carte 14. Les capitales régionales polarisent les mobilités résidentielles	37
Carte 15. L'évolution des résidences secondaires entre 1999 et 2009	39
Carte 16. L'étoile rennaise dans les transports ferroviaires et les liaisons par autocar ...	40
Carte 17. Offre ferroviaire entre les principales villes de l'Ouest	40
Carte 18. La fréquentation journalière des axes routiers de Bretagne.....	41
Carte 19. Origine essentiellement européenne des capitaux étrangers des entreprises bretonnes.....	43
Carte 20. Des échanges de personnels principalement autour des deux principaux pôles	46
Carte 21. Les liens des laboratoires bretons avec le monde	46
Carte 22. Les liens entre les laboratoires bretons	47
Carte 23. Les projets qui lient les partenaires des pôles de compétitivité	49
Carte 24. Un système urbain régional de l'Ouest élargi	52
Carte 25. Les 27 systèmes urbains de proximité	56
Carte 26. Le système urbain « de Rennes »	58
Carte 27. Le système urbain de Brest.....	58
Carte 28. Les systèmes urbains locaux du grand Ouest.....	61
Carte 29. Les liens au sein du système urbain local de Saint-Brieuc	62
Carte 30. Les liens au sein du système urbain local de Quimper	62
Carte 31. Les liens au sein du système urbain local de Lorient-Vannes	63
Carte 32. Des évolutions liées entre villes petites et moyennes d'une part et leur région d'autre part.....	64

Carte 33. Une France du Sud-Ouest attractive	71
Carte 34. Les communes littorales bretonnes attractives pour les retraités	73
Carte 35. Deux siècles de dynamisme démographique littoral	78
Carte 36. Une croissance favorable aux communes en périphérie des grandes villes, mais pas aux grandes villes	78
Carte 37. Une projection à l'horizon 2030 qui fait apparaître un croissant Sud-Est actif	80
Carte 38. Inversion de l'indice de jeunesse à la fin des années 1960 en Bretagne	81
Carte 39. Les projections d'augmentation du ratio plus de 65 ans / moins de 20 ans....	83
Carte 40. Les territoires fragiles du point de vue démographique	84
Carte 41. L'utilisation des sols de Bretagne	86
Carte 42. Le recul de la surface agricole utile touche davantage le littoral et le périurbain	89
Carte 43. La situation française positive dans un contexte peu favorable	90
Carte 44. Scénario n°4 : La polarisation	94
Carte 45. Scénario n°5 : Le partage.....	94
Carte 46. Scénario n° 2 : L'attractivité débridée	965
Carte 47. Scénario n° 1 : Le fil de l'eau ajusté.....	965
Carte 48. Scénario n°3 : Le ralenti.....	965
Carte 49. Des couronnes aux limites floues, mais nettement dynamiques	107
Carte 50. La progression démographique du périurbain proche et éloigné	110
Carte 51. Le zonage en aires urbaines 1999 en Bretagne	112
Carte 52. Le zonage en aires urbaines 2010 dans l'Ouest français	112
Carte 53. Des changements dans le recours à la voiture pour aller au travail	114
Carte 54. Littoralisation et concentration périurbaine du parc de logements	120
Carte 55. La tension du marché du logement	121
Carte 56. Les « petits » bassins de vie de Bretagne.....	125
Carte 57. Les temps d'accès aux « services intermédiaires » en France	126
Carte 58. Les temps d'accès médian aux « services intermédiaires » en Bretagne.....	127
Carte 59. Des équipements intermédiaires non polarisés dans les différents bassins de vie	127
Carte 60. Une offre en équipements de proximité équivalente dans les bassins de vie	129
Carte 61. Une répartition très hétérogène des équipements supérieurs	129
Carte 62. La couverture ADSL de la Bretagne	130
Carte 63. Les zones blanches de la 3G	131
Carte 64. Un tissu régional de lycées et des maisons familiales rurales globalement dense	134
Carte 65. L'Ouest français bien pourvu en services de santé de proximité.....	136
Carte 66. Densité pondérée des médecins généralistes libéraux en Bretagne	137
Carte 67. Les 8 territoires de santé	138
Carte 68. Des bassins de vie autonomes à l'écart des agglomérations	142
Carte 69. L'arrivée des actifs bénéficie aux couronnes des aires urbaines	150
Carte 70. Une évolution de l'emploi globalement positive en Bretagne	152
Carte 71. Evolution du nombre d'emplois salariés privés par pays entre mi-2008 et mi-2012.....	154
Carte 72. Une masse salariale en progression à l'Ouest et à l'Est.....	154
Carte 73. L'évolution des intérimaires dans les bassins d'emploi de Bretagne	156
Carte 74. Une augmentation du taux de demandeurs d'emploi plus élevée en centre Bretagne et dans les zones d'emploi du Sud et de l'Est de la région.....	159

Carte 75. Taux de chômage au début de la crise (mi-2008).....	162
Carte 76. Taux de chômage mi-2012	162
Carte 77. La perte de mobilité des demandeurs d'emploi.....	163
Carte 78. Les revenus les plus élevés sont essentiellement dans les agglomérations ..	168
Carte 79. Les cantons les plus fragiles de Bretagne	169
Carte 80. Des revenus qui augmentent plus fortement dans les espaces périurbains ..	172
Carte 81. La répartition des emplois agricoles par canton	179
Carte 82. L'évolution de l'emploi dans les IAA.....	179
Carte 83. Des productions aux valeurs inégales	180
Carte 84. Répartition des activités industrielles.....	181
Carte 85. Les fortes baisses d'emploi dans le secteur automobile	183
Carte 86. Localisation des TIC en Bretagne	186
Carte 87. Des emplois résidentiels qui ne progressent pas uniquement dans les grandes villes	187
Carte 88. Les dispositifs du Grand Emprunt ne favorisent pas l'Ouest français.....	188
Carte 89. Localisation d'une partie des projets financée par le Grand Emprunt dans l'Ouest français	189
Carte 90. Les emplois dans l'ESS dans les pays de Bretagne.....	191
Carte 91. D'importantes disparités face à l'emploi dans l'ESS.....	191
Carte 92. Les disparités territoriales en termes de solde des annonces d'emplois.....	193
Carte 93. Typologie de synthèse combinant chômage, profil économique et niveau de formation.....	195
Carte 94. Zoom sur la Bretagne	195
Carte 95. Organisation spatiale de la Bretagne privilégiant le critère démographique..	199
Carte 96. La majorité des villes françaises sont à dominante « services »	216
Carte 97. Rennes et Nantes qualifiées d'aires urbaines métropolitaines	217
Carte 98. Le mouvement de concentration des populations ne concerne pas uniquement Rennes	228
Carte 99. Des systèmes urbains plus métropolisés au Sud et à l'Est de la France.....	232
Carte 100. Les cadres de fonctions métropolitaines des villes françaises.....	234
Carte 101. Les villes de l'Ouest en forte progression pour leurs fonctions métropolitaines	236
Carte 102. Une structuration spatiale en mouvement	252
Carte 103. Une croissance démographique qui gagne les campagnes bretonnes	263
Carte 104. Les relations téléphoniques entre villes et les zones métropolitaines identifiées en 1997.....	271
Carte 105. Les trois nouveaux types de « régions » européennes.....	273
Carte 106. Typologie de synthèse combinant démographie, emplois, revenus et services	277
Carte 107. Zoom sur la Bretagne.....	277
Carte 108. Une typologie économique faisant ressortir le poids des dépenses publique et sociales sur le développement des territoires.....	279
Carte 109. La représentation cartographique du scénario « Métropolis » de 1993	280
Carte 110. Les régiopoles de 2040.....	281

Carte 111.	La répartition des fonds européens à l'échelle européenne	292
Carte 112.	Répartition des fonds européens 2007-2013 en faveur de la R&D dans les pays de Bretagne	294
Carte 113.	Répartition des fonds européens 2007-2013 en faveur de l'efficacité énergétique	294
Carte 114.	Répartition des fonds européens 2007-2013 en faveur des salariés des entreprises.....	295
Carte 115.	Répartition des aides à l'installation d'agriculteurs par communes	296
Carte 116.	Répartition des opérations Natura 2000	296
Carte 117.	Répartition des financements des GAL de Bretagne	303
Carte 118.	Les communes éligibles aux AEFER en Bretagne	304
Carte 119.	Les communes concernées par les ZRR.....	309
Carte 120.	Différentes stratégies face au choix de projets.....	320
Carte 121.	Des projets de solidarité au fil de l'eau	321
Carte 122.	SCoT et pays	338
Carte 123.	Aires urbaines et bassins de vie.....	339
Carte 124.	Les espaces viabilisés dans les ZIR.....	367
Carte 125.	Les projets de pôles métropolitains	385
Carte 126.	Localisation des technopôles de Bretagne.....	391
Carte 127.	Les îles du Ponant	399
Carte 128.	Des enjeux ou des objectifs pour le développement des territoires de Bretagne.....	429
Carte 129.	Le poids des régions selon les trois piliers du développement durable.....	442
Carte 130.	Les principales unités paysagères de Bretagne.....	452
Carte 131.	Les sites classés de Bretagne	463
Carte 132.	Les périmètres des SAGE de Bretagne	465

FIGURES

Figure 1. Schéma des relations internes au territoire	18
Figure 2. Les différents types d'organisation des flux	32
Figure 3. Les petites unités urbaines de plus en plus dynamiques.....	74
Figure 4. Des capitales régionales en plus faible croissance démographique	75
Figure 5. La croissance démographique rurale depuis la fin des années 1990.....	76
Figure 6. La « montgolfière des âges » à l'horizon 2040.....	80
Figure 7. Les sols de Bretagne plus artificialisés qu'en moyenne nationale.....	86
Figure 8. Des choix de logement consommateurs d'espace.....	87
Figure 9. Projection démographique 2007-2040 : L'Ouest et le Sud toujours attractifs.....	91
Figure 10. Des projections finalement peu contrastées	92
Figure 11. Les Françaises utilisent moins la voiture comme moyen de transport pour se rendre au travail	115
Figure 12. La mobilité des Séniors bretons progresse depuis 1994	117
Figure 13. Evolution des constructions neuves.....	122
Figure 14. L'intérim est un indicateur très réactif	155
Figure 15. Les Bretonnes actives.....	157
Figure 16. Augmentation des demandeurs d'emploi durant la crise.....	158
Figure 17. Evolution du taux de chômage des 30 dernières années	161
Figure 18. Une mobilité qui s'accroît sauf pour les plus grandes distances-temps	163
Figure 19. L'importance des revenus dans la base économique d'un territoire.....	166
Figure 20. Evolution du rapport interdécile (1970-2010)	170
Figure 21. Les villes de l'Ouest sont les plus égalitaires en France	171
Figure 22. Les plus jeunes et les plus pauvres ont davantage subi la crise	173
Figure 23. Evolution des plus faibles revenus durant le début de la crise.....	174
Figure 24. L'importance de la base résidentielle dans l'économie des pays de Bretagne	175
Figure 25. La tertiarisation continue de l'économie bretonne	176
Figure 26. Les contributions des principaux secteurs de l'économie à la valeur ajoutée en Bretagne.....	177
Figure 27. Une baisse générale des emplois dans la construction	184
Figure 28. Peu de zones d'emploi plus exposées à la crise que la moyenne régionale.....	192
Figure 29. Les relations entre les niveaux des processus de métropolisation.....	208
Figure 30. Les degrés de polarisation des systèmes urbains par leur ville principale	229
Figure 31. Les liens indiquant la polarisation d'un système urbain par sa ville principale ...	229
Figure 32. Relation entre degré de polarisation et poids démographique du système urbain	232
Figure 33. L'emploi métropolitain supérieur tire la croissance des villes de l'Ouest et du Sud	236
Figure 34. Les relations entre innovation et croissance urbaine.....	242
Figure 35. La part de population urbaine et rurale dans les différentes zones du nouveau zonage en aires urbains	262
Figure 36. Des configurations opposées parmi les villes de Bretagne en termes d'influence.....	275

Figure 37.	Combinaison des priorités de plusieurs fonds européens pour constituer un ITI.....	302
Figure 38.	Les principes de l'aménagement du territoire	306
Figure 39.	Les thématiques des projets co-financés dans l'ensemble des pays	319
Figure 40.	Répartition des montants des projets selon les îles en lien avec leur démographie	324
Figure 41.	Les risques de conflits d'usage littoraux.....	366
Figure 42.	Localisation du projet de parc technopolitain	392
Figure 43.	La capacité d'accueil repose sur un équilibre entre les ressources du territoire et les objectifs de développement de celui-ci	445
Figure 44.	L'anticipation des impacts des différentes « capacités » sur les territoires	446
Figure 45.	Les déterminants territoriaux de l'innovation.....	456
Figure 46.	Les interactions entre biodiversité remarquable et biodiversité ordinaire .	462

TABLEAUX

Tableau 1.	Les liens retenus pour rendre compte des trois facettes de la société.....	55
Tableau 2.	Les petites communes consomment d'avantage de foncier pour l'habitat	85
Tableau 3.	Le bocage en cours de reconstitution.....	88
Tableau 4.	Des évolutions de l'utilisation des transports en commun très différentes d'une ville à l'autre	116
Tableau 5.	Les grandes masses de l'emploi en France et en Bretagne.....	152
Tableau 6.	Profils des demandeurs d'emploi en Bretagne	160
Tableau 7.	L'emploi par grand secteur économique en Bretagne	182
Tableau 8.	Liste des AUF diversifiées à dominante « service »	215
Tableau 9.	Le poids démographique des villes de Bretagne	226
Tableau 10.	Les indicateurs pris en compte pour le calcul du degré de métropolisation	231
Tableau 11.	Les spécificités des aires métropolitaines	235
Tableau 12.	Manifestations de l'avantage métropolitain	239
Tableau 13.	De la ville globale à la métropole créative, « métropole d'exception ».....	243
Tableau 14.	La population concernée par les ZUS en Bretagne	309
Tableau 15.	Evolution des dotations départementales de péréquation verticale.....	315
Tableau 16.	Evolution des dotations communales de péréquation verticale	316
Tableau 17.	Les dotations globales et par habitant des 21 pays en 2009	323
Tableau 18.	Aperçu des contrats de territoires en Bretagne	336
Tableau 19.	Rappel des caractéristiques des EPCI en Bretagne.....	337
Tableau 20.	Les principales caractéristiques démographiques des îles du Ponant	342
Tableau 21.	Les grandes orientations pour le développement du pays de Vannes.....	353
Tableau 22.	Aperçu des principales compétences des différents niveaux d'action publique locale.....	379

Table des matières

Avant-propos

Sommaire

Synthèse

I à XIII

Introduction

1

Première partie

L'interdépendance des territoires au cœur des dynamiques territoriales

7

Chapitre 1

La réalité de l'interdépendance des territoires

11

1. Des territoires aux espaces d'analyse

15

1.1. Du territoire aux territoires

15

1.1.1. Le(s) territoire(s)

15

1.1.2. Les relations interterritoriales

18

1.2. Des espaces administratifs et statistiques

19

1.2.1. La Bretagne politique et administrative

20

1.2.2. Les aires urbaines au centre des analyses

24

1.2.3. Les unités urbaines définissent en creux les communes rurales

27

1.2.4. Les pôles urbains

27

1.2.5. Les pôles d'emploi

27

1.2.6. Les zones d'emploi

28

1.3. Une typologie des communes de Bretagne

29

2. Les flux circulant entre les territoires

31

2.1. Les flux quotidiens et résidentiels dessinant des dynamiques différenciées

31

2.1.1. Les espaces dessinés par les migrations alternantes

31

2.1.2. Les mobilités résidentielles

35

2.1.3. Les liens entre résidences principales et résidences secondaires

38

2.1.4. Les flux de voyageurs

39

2.2. Les flux de matières et de capitaux témoignant d'une certaine polarisation

42

2.2.1. Interrelations entre production, transformation et consommation

42

2.2.2. Les flux de capitaux étrangers

42

2.3. Les flux d'intelligence inscrits dans des réseaux plus polycentriques

44

2.3.1. Les liens dans le domaine de l'enseignement supérieur et de la recherche

44

2.3.2. Des liens et des réseaux

49

2.3.3. Les liens culturels

50

3. Des systèmes urbains de proximité dessinés par l'agrégation de plusieurs liens

51

3.1. Les systèmes urbains régionaux aux limites variables

51

3.2. Rennes et Brest : les deux systèmes urbains de proximité de la Bretagne

53

3.3. Les trois autres « systèmes urbains locaux » de la Bretagne

60

3.3.1. Le système urbain local de Saint-Brieuc

61

3.3.2. Le système urbain local de Quimper

62

3.3.3. Le système urbain local de Lorient-Vannes

62

4. Interdépendance entre villes et régions

63

Chapitre 2	
Les évolutions sociétales qui influencent les dynamiques territoriales	67
1. Une démographie dynamique	71
1.1. La Bretagne attractive	71
1.1.1. Une attractivité générale	71
1.1.2. Une attractivité auprès des jeunes	72
1.1.3. Une attractivité auprès des moins jeunes...	72
1.1.4. Une très faible population étrangère	73
1.2. Des disparités territoriales	74
1.2.1. La croissance démographique bénéficie aux petites communes, y compris rurales	74
1.2.2. Une croissance différente entre le Nord-Ouest et le Sud-Est de la région	77
1.2.3. L'évolution intergénérationnelle préoccupe tous les territoires	79
1.2.4. Certains territoires fragilisés sur le plan démographique	83
1.3. Analyse en rétrospective : croissance démographique et artificialisation des sols	84
1.3.1. La Bretagne s'est artificialisée plus rapidement que la France	85
1.3.2. Une pression croissante sur les espaces naturels	87
1.3.3. Une pression croissante sur les espaces agricoles	88
1.4. Analyse en prospective : évolutions démographiques contrastées	89
1.4.1. La France en Europe	90
1.4.2. La Bretagne en France	90
1.4.3. Les pays en Bretagne	91
2. Des modes de vie en mutation	96
2.1. Une mobilité croissante	96
2.1.1. Des possibilités de mobilité accrues	96
2.1.2. Des populations néanmoins inégales face à la mobilité	97
2.2. L'utilisation des TIC au quotidien	98
2.2.1. La dématérialisation se généralise	98
2.2.2. La montée en puissance de l'Internet	98
2.2.3. L'évolution des TIC dans les pratiques	99
2.3. De l'accélération au mouvement « slow »	100
3. La périurbanisation : une dynamique territoriale conséquente de cette démographie et de ces modes de vie	102
3.1. Les « contours » de la périurbanisation	102
3.1.1. La périurbanisation : un processus de dimension spatiale et sociale	102
3.1.2. Les facteurs déterminants de l'étalement urbain	106
3.1.3. Les conséquences de la périurbanisation	106
3.1.4. Les territoires de la périurbanisation	107
3.2. L'étalement urbain progresse	110
3.2.1. Une progression visible à l'échelle nationale	110
3.2.2. Une progression vers les campagnes bretonnes	111
3.3. La dépendance à l'automobile ne diminue pas	113
3.3.1. Ni en France...	113
3.3.2. ...Ni en Bretagne où les transports en commun sont pourtant plus utilisés	
3.3.3. Les Bretons âgés de plus en plus (auto)mobiles	116
3.4. Les principaux conflits d'usage sont exacerbés dans le périurbain	117
3.5. Des signaux faibles d'inversion de la tendance : le retour vers les centres	118
4. Les disparités dans l'accès aux logements	119
4.1. Une concentration de plus en plus périurbaine et littorale	120
4.1.1. L'évolution du parc des logements	120
4.1.2. Un marché du logement tendu sur le littoral	120
4.1.3. Une baisse des constructions neuves	121
4.2. Des territoires plus fragiles face à l'accès aux logements	122
5. L'accès aux services dans les bassins de vie	123
5.1. La notion de bassin de vie	124
5.2. Les territoires inégaux face à l'accès à certains services	125
5.2.1. Des disparités face à l'équipement des territoires dans les autres gammes de service	128
5.2.2. La fracture spatiale numérique	130
5.2.3. L'accessibilité physique des territoires	132
5.2.4. L'accès aux équipements d'éducation et de formation	132
5.2.5. L'accès aux services de santé	135
5.2.6. La répartition de l'offre culturelle	139
5.2.7. La réorganisation de l'administration	139
5.3. De nombreux bassins de vie autonomes	141

Chapitre 3	
Les activités économiques qui font les dynamiques territoriales	143
1. Approcher l'évolution de l'activité globale par les emplois et les revenus	149
1.1. L'évolution des actifs avant la crise	149
1.2. L'évolution de l'emploi en Bretagne avant la crise	151
1.2.1. Points de méthodologie et définitions préalables	151
1.2.2. L'emploi en Bretagne dynamique avant la crise	151
1.3. L'impact de la crise sur l'emploi	153
1.4. L'emploi en Bretagne caractérisé par l'importance de l'intérim	155
1.4.1. L'importance de l'interim : une spécificité bretonne	155
1.4.2. L'évolution de l'intérim pendant la crise	155
1.5. Un emploi caractérisé par la présence féminine	157
1.6. La demande d'emploi en progression	157
1.7. L'augmentation des taux de chômage durant la crise	160
1.7.1. L'évolution du PIB national et du taux de chômage durant la crise	160
1.7.2. La mobilité des demandeurs d'emploi affectée par la crise	163
1.8. L'évolution des revenus dans une des régions les plus égalitaires	164
1.8.1. Les revenus : de quoi parle-t-on ?	164
1.8.2. Revenus et transferts de richesses dans les territoires	164
1.8.3. Géographie des revenus à différentes échelles	166
1.8.4. Evolution avant la crise	169
1.8.5. Le creusement des inégalités durant la crise	172
2. Les dynamiques des principales activités économiques en Bretagne	175
2.1. Les moteurs de l'économie dans les territoires de Bretagne	175
2.2. Le profil économique global de la Bretagne	176
2.2.1. Une économie tertiaire en progression	176
2.2.2. Des entreprises majoritairement de petite taille	177
2.3. Localisation et évolution des principaux secteurs d'activité en Bretagne	178
2.3.1. Une région encore agricole avec une faible progression des emplois	178
2.3.2. Un emploi industriel en baisse	180
2.3.3. Une économie qui poursuit néanmoins sa tertiarisation	184
2.3.4. La structuration de l'enseignement supérieur et de la recherche	187
2.3.5. Le poids de l'économie sociale et solidaire et la densité du tissu associatif	190
2.4. Le degré de fragilité des territoires de Bretagne face à la crise	192
3. Différentes analyses et représentations de l'organisation de la Bretagne	194
3.1. Les différents profils socio-économiques des territoires	194
3.2. Une organisation polycentrique reposant sur l'armature urbaine	196
3.2.1. Des représentations de l'organisation spatiale de la Bretagne aujourd'hui	197
3.2.2. Une schématisation de la situation actuelle et des enjeux de développement pour l'avenir	199
Chapitre 4	
Les effets de la métropolisation sur le développement des territoires	201
1. La métropolisation : une notion à préciser et à évaluer	205
1.1. La métropolisation rassemble plusieurs processus	206
1.1.1. Un processus spatial, économique autant que social	206
1.1.2. Les facteurs déterminants de la métropolisation	207
1.1.3. Les facteurs de la transformation d'une ville en métropole	209
1.2. La métropole, un objet très étudié pour une notion très subjective, voire performative	210
1.2.1. La métropole : un objet d'étude géographique, économique, politique et social	210
1.2.2. Combien de métropoles existe-t-il d'après ces études?	212
1.2.3. La métropole : une définition juridique récente	220
1.2.4. Combien de métropoles « politiques » ?	223
1.3. L'évaluation de l'influence urbaine ou métropolitaine, de la polarisation et de la métropolisation	225
1.3.1. Les aires d'influence des villes en Bretagne	227
1.3.2. La polarisation des systèmes urbains	228
1.3.3. Le degré de métropolisation de ces mêmes systèmes urbains	230
1.4. La métropolisation des villes mesurée par les fonctions métropolitaines dans les territoires	233
1.4.1. Fonctions métropolitaines : de quoi parle-t-on ?	233
1.4.2. Une localisation des fonctions métropolitaines dans les grandes villes et les villes moyennes de France	234
1.4.3. La croissance des fonctions métropolitaines plus forte à l'Ouest et au Sud	235

2. Un processus qui fait controverse	237
2.1. Les avantages de la métropolisation	238
2.1.1. Un capital proximité	238
2.1.2. Des liens sociaux facilités	239
2.1.3. Des économies d'agglomération	240
2.1.4. Des lieux de production de richesses	240
2.1.5. Des lieux d'innovation	241
2.1.6. Des lieux de créativité	242
2.1.7. Des lieux attractifs	243
2.2. Les limites de la métropolisation	244
2.2.1. L'engorgement des axes d'accès et des périphériques métropolitains	244
2.2.2. De multiples pollutions	244
2.2.3. La ségrégation socio-spatiale	245
2.2.4. Des limites en termes d'emplois	245
2.2.5. Les difficultés de gouvernance	245
2.2.6. La complexité démocratique	246
2.2.7. De la polarisation à la « menace de l'équilibre territorial »	246
2.3. Une métropolisation conciliable avec le développement équilibré des territoires ?	249
2.3.1. Un objectif de cohésion territoriale	249
2.3.2. Un phénomène inéluctable ?	250
2.3.3. L'effet sur l'organisation spatiale de la Bretagne	251
3. Métropolisation et villes moyennes	253
3.1. Des seuils de population variables pour définir les villes moyennes	253
3.1.1. Villes petites ou moyennes ?	253
3.1.2. Ville moyenne ou ville intermédiaire ?	254
3.1.3. Les villes de Bretagne sont-elles toutes des villes moyennes ?	254
3.2. Les atouts des villes moyennes	255
3.2.1. Des villes moyennes attractives aujourd'hui	255
3.2.2. Des villes moyennes au cœur des enjeux de développement de demain	
3.3. Des villes moyennes fragiles ?	257
4. Métropolisation et territoires ruraux	258
4.1. Les limites floues de la ruralité	259
4.1.1. Un terme polysémique	259
4.1.2. Des territoires ruraux aux campagnes	260
4.1.3. Le caractère rural d'une commune est relatif...	261
4.2. La ruralité dynamique, ressource et source d'innovations	262
4.2.1. La dynamique démographique caractérise le monde rural, les campagnes	262
4.2.2. Les ressources et aménités rurales attractives	264
4.2.3. L'innovation dans les campagnes	265
4.3. Les fragilités des territoires ruraux	266
Conclusion de la première partie	269
1. Des représentations ambitieuses de la réalité	269
1.1. Des représentations déjà anciennes intégraient la métropolisation	270
1.2. Des typologies actuelles qui témoignent de l'influence urbaine	272
1.2.1. La typologie urbaine-rurale révisée d'EUROSTAT	272
1.2.2. La typologie des espaces urbains et ruraux de l'INSEE	274
1.2.3. La nouvelle typologie des campagnes françaises de la DATAR	276
1.2.4. Une typologie économique	278
2. Des cartographies imaginées pour le futur	279
2.1. Retour vers le futur	279
2.2. Métropolisation du futur	280

Partie 2	
Les enjeux de la diversité territoriale des territoires	283
Chapitre 5	
L'enjeu des stratégies publiques et privées	285
1. Les politiques publiques et la cohésion territoriale	289
1.1. Au niveau européen, la politique de cohésion ou régionale est l'outil majeur en faveur des territoires	290
1.1.1. La politique de cohésion : politique d'aménagement du territoire de l'Union	290
1.1.2. Un nouveau programme pour le partenariat urbain-rural : RURBAN	299
1.1.3. Les investissements territoriaux intégrés au service des projets de territoires	300
1.1.4. La politique agricole commune et la politique commune de la pêche	302
1.1.5. Les aides d'Etat à finalité régionale	304
1.2. Au niveau national : de l'aménagement à l'égalité des territoires	305
1.2.1. La politique d'aménagement du territoire national aujourd'hui	305
1.2.2. Des dispositifs qui relèvent de la géographie prioritaire	308
1.2.3. D'autres aides financières non zonées	310
1.2.4. Le soutien à la dynamique de pôle à l'épreuve de la cohésion territoriale	310
1.2.5. La fiscalité en faveur de la réduction des inégalités	312
1.3. Les politiques pour la cohésion territoriale régionale	317
1.3.1. La politique territoriale du Conseil régional dédiée à la cohésion territoriale	317
1.3.2. Les autres programmes de la politique d'aménagement et autres politiques transversales du Conseil régional pouvant servir la cohésion territoriale	325
1.3.3. Les politiques de l'Etat en région à travers l'action de la DREAL	326
1.3.4. La Chambre régionale des comptes de Bretagne conseille les collectivités et propose une organisation territoriale régionale	327
1.4. Les politiques pour la cohésion territoriale locale	328
1.4.1. Les politiques territoriales départementales	328
1.4.2. Les politiques d'aménagement et de développement des EPCI	336
1.5. Les orientations et réflexions des pays et Conseils de développement au service de la cohésion locale	349
1.5.1. Les orientations dégagées par les conseils de développement dans les chartes de territoire	352
1.5.2. Des réflexions souvent prospectives	353
1.5.3. La construction d'une vision de la société civile locale pour le développement territorial	359
2. Les stratégies privées qui influent sur l'organisation territoriale	360
2.1. Les stratégies de localisation des activités économiques	361
2.1.1. Des stratégies concurrentielles	361
2.1.2. Les stratégies d'entreprises connectées aux territoires	361
2.2. La dialectique entre collectivités territoriales et entreprises	362
2.2.1. De l'inertie territoriale	363
2.2.2. Le foncier économique cristallise les tensions	365
Chapitre 6	
L'enjeu de l'architecture territoriale	369
1. La complexité de l'architecture territoriale	373
1.1. Les niveaux d'intervention et leurs compétences en matière d'aménagement du territoire	
1.1.1. Les principes régissant l'action publique locale	376
1.1.2. Les compétences de la collectivité territoriale régionale	378
1.1.3. Les compétences du département	380
1.1.4. Les compétences de l'établissement public de coopération intercommunale	380
1.1.5. Les compétences des communes	383
1.1.6. Les compétences des pôles métropolitains	383
1.2. La coopération au sein des intercommunalités	388
1.2.1. La coopération entre l'EPCI et ses communes membres	388
1.2.2. Entre les îles et les communes de l'intercommunalité	390
1.3. Les coopérations entre territoires revêtent de multiples configurations, des plus informelles aux plus institutionnalisées	390
1.3.1. Des coopérations thématiques	390
1.3.2. Les coopérations entre territoires de réflexion	393

1.3.3. Les coopérations entre agglomérations prennent différentes formes	393
1.3.4. Le B16 plébiscité par les agglomérations	396
1.3.5. Des associations de territoires d'action	397
2.Des découpages qui génèrent des interrogations	401
2.1.Les fusions comme solution de simplification territoriale	401
2.1.1. Diminution du nombre de communes et élargissement des intercommunalités	401
2.1.2. Les exemples de fusion entre région et départements	402
2.2.La question insoluble du territoire pertinent	403
2.2.1. La nécessaire montée en taille des territoires de réflexion	403
2.2.2. Le besoin de proximité dans l'action	403
Conclusion Partie 2	
Partie 3	
Pour des dynamiques territoriales au service de la cohésion sociale et territoriale de la Bretagne	407
Chapitre 7	
Pour une gouvernance territoriale efficace en Bretagne	409
1.Construire un projet de développement pour la Bretagne (Préconisation 1)	415
1.1.Un projet régional	415
1.2.Qui s'appuie sur les territoires	416
1.2.1. Rassembler autour du « territoire »	416
1.2.2. Privilégier l'approche « projet de territoire »	416
2.Améliorer la connaissance mutuelle des territoires (Préconisation 2)	416
2.1.Montée en connaissance des territoires et de leurs dynamiques...	416
2.2.... En associant collectivités et EPCI au sein des pays	417
2.3.... En dissociant les différents territoires (statistiques, politico-administratifs, vécus)	418
3.Augmenter la responsabilité des territoires	418
3.1.Faire confiance à l'intelligence territoriale	418
3.2.Conforter les agglomérations (Préconisation 4)	419
3.2.1. Accompagner le développement durable des agglomérations	419
3.2.2. Favoriser les relations de confiance entre différents types de territoires	421
3.2.3. Encourager les communes périurbaines	421
3.3.Développer les territoires ruraux	421
3.3.1. Une nécessaire gouvernance partenariale autour d'un projet de territoire	421
3.3.2. Des financements pour l'ingénierie territoriale et la formation	422
3.3.3. Une simplification des démarches	422
3.3.4. Un accès à des financements spécifiques	423
4.Renforcer l'efficacité des différents niveaux de territoires (Préconisation 5)	423
4.1.Clarifier l'organisation territoriale	423
4.1.1. Clarifier l'articulation territoriale	423
4.1.2. Faciliter la lisibilité et améliorer le service	424
4.2.Renforcer l'organisation territoriale	424
4.2.1. Développer les moyens humains et financiers	424
4.2.2. Renforcer l'ingénierie territoriale	425
5.Organiser la coopération territoriale (Préconisation 6)	425
5.1.Organiser la coopération horizontale	426
5.1.1. Favoriser les fonctionnements en réseau	426
5.1.2. Mobiliser les outils nationaux et européens	426
5.2.Organiser la coopération verticale	427
5.2.1. Intégrer les différents niveaux d'intervention	427
5.2.2. Préciser le rôle de l'Etat dans ses relations avec les collectivités	428
5.2.3. Expérimenter toutes les formes de coopération territoriale des plus informelles aux plus institutionnelles	428
5.2.4. Renforcer les échanges et les mutualisations de ressources	429
5.3.Vers une organisation polycentrique et solidaire des coopérations territoriales de Bretagne, créatrice de valeurs	429

6.Conforter la Région dans son rôle de garante de la solidarité territoriale (Préconisation 7)	430
6.1.Associer plus fortement les collectivités	430
6.2.Elaborer un Plan d'action contenant une vision régionale	430
6.3.Rechercher la cohésion territoriale dans toutes les politiques régionales	431
6.3.1. Favoriser la cohésion...	431
6.3.2. ... Mais aussi la solidarité	432
7.Augmenter la légitimité démocratique des territoires (Préconisation 8)	433
7.1.A travers le rôle du citoyen	433
7.2.A travers le rôle de la société civile	434
Chapitre 8	
Bien vivre ensemble dans des territoires attractifs, économiquement diversifiés en respectant l'environnement	437
1.Vivre ensemble dans des territoires attractifs	443
1.1.Anticiper les évolutions démographiques	443
1.1.1. Anticiper le vieillissement dans certains territoires	443
1.1.2. Réfléchir en termes de capacité d'accueil du territoire	444
1.1.3. Privilégier une répartition des populations polycentrique	446
1.2.Revisiter les principes d'aménagement du territoire	447
1.2.1. Généraliser la sobriété foncière	447
1.2.2. Maîtriser l'organisation spatiale des fonctions	447
1.2.3. Optimiser les capacités en renouvellement urbain	449
1.2.4. Introduire davantage la dimension temporelle dans les politiques d'aménagement	
1.2.5. Introduire la notion de paysage dans les politiques d'aménagement	450
2.Vivre dans des territoires économiquement dynamiques et diversifiés	452
2.1.Maintenir et développer les atouts économiques des territoires	453
2.1.1. Maintenir les emplois dans les territoires	453
2.1.2. Développer l'accessibilité des territoires	454
2.1.3. Développer les activités de proximité	454
2.1.4. Favoriser tout type d'innovation	455
2.1.5. Maintenir un « bon » niveau de services dans les territoires	456
2.2.Anticiper les mutations économiques dans les territoires	457
2.2.1. En priorité dans les territoires les plus fragiles	457
2.2.2. Anticiper les reconversions économiques des territoires	457
3.Vivre en préservant l'environnement	458
3.1.Des visions mondiales de la transition écologique ou énergétique à la mise en œuvre locale	
3.1.1. De la transition énergétique et de la transition écologique	458
3.1.2. Les territoires en transition	460
3.2.Augmenter la biodiversité en ville comme à la campagne	462
3.2.1. Favoriser la biodiversité remarquable et ordinaire	462
3.2.2. Protéger les espaces les plus fragiles	463
3.3.Améliorer la qualité de l'eau par des aménagements de détail	464
3.4.Généraliser l'éducation à l'environnement	465
3.4.1. Augmenter la connaissance de effets anthropiques sur les écosystèmes	466
3.4.2. Favoriser la démarche citoyenne	466
3.4.3. Passer de la prise de conscience à l'action quotidienne	466
Conclusion Partie 3	
Conclusion	471
Auditions	475
Tables	479
Glossaire	
Liste des cartes, figures et tableaux	
Table des matières	

La Bretagne est de plus en plus attractive et les projections démographiques indiquent que cette tendance, en lien avec les dynamiques de ses territoires, devrait se poursuivre dans les années à venir. Toutefois, cette dynamique démographique régionale est à préciser et à nuancer selon les territoires qui composent la région. De plus elle n'est pas la seule dynamique en jeu ; l'évolution de la répartition des activités économiques dans les territoires dessine aussi un nouveau visage à la Bretagne.

À travers cette étude, le CESER perçoit le besoin d'une meilleure connaissance partagée des dynamiques territoriales à l'œuvre, afin de mettre en lumière les enjeux des processus qui interviennent sur les territoires : quels sont les défis posés par des processus aussi importants que la littoralisation, la métropolisation, ou encore la périurbanisation pour les territoires de Bretagne ?

Le CESER présente ici un aperçu qu'il a voulu le plus complet possible des dynamiques à l'œuvre dans la région. Face à ces enjeux, il propose des pistes d'action pour un aménagement qui, en s'inscrivant dans un développement durable, valorisera au mieux les atouts de l'ensemble des territoires de la Bretagne.

Les rapports du CESER peuvent être :

- Téléchargés sur le site Internet : www.ceser-bretagne.fr
- Envoyés gratuitement sur demande
- Présentés publiquement sur demande



Conseil économique, social
et environnemental