

Pour une Bretagne des territoires en réseau

Ronan VIEL

(Membre de l'association des géographes de Bretagne)

vielronan@gmail.com; r.viel@audiar.org

CONSTATS

Les régionales 2010 invitent à se réinterroger sur les politiques d'aménagement du territoire breton, aux racines déjà anciennes, quand la mobilisation du CELIB réveillait la Bretagne, relayé par un Etat gaulliste des plus interventionnistes. Enjeu prioritaire de développement de l'économie bretonne à l'époque, obsession de l'équilibre territorial de nos jours, l'aménagement du territoire suscite bien encore la confrontation des idées ou opinions, fondées ou non. Où en est réellement l'aménagement du territoire breton?

Tout d'abord, on ne peut que se féliciter de l'attractivité démographique et économique bretonne, conjuguée à une qualité de vie et d'un rayonnement culturel nationalement reconnu. De même, la Bretagne peut se targuer de disposer d'une armature urbaine dense et dynamique comparée à bien d'autres régions françaises, où l'on observe un fort développement de ses fonctions décisionnelles, dans les petites comme dans les grandes agglomérations¹.

Mais le dernier recensement de la population révèle aussi la permanence des fractures territoriales : entre l'est et l'ouest breton, entre le littoral et le centre-Bretagne, entre les métropoles rennaise et nantaise et les agglomérations moyennes. Force est de constater que les politiques successives initiées par l'Etat et la Région Bretagne, notamment régies à l'échelle des Pays n'ont pas eu jusqu'ici les effets escomptés. Bien que la politique des Pays ait le mérite d'instaurer un véritable espace de dialogue entre intercommunalités, elle tend toutefois à uniformiser les modes d'intervention de la collectivité régionale, et demeure inadaptée aux spécificités de certains territoires, en particulier les plus urbanisés.

Il est incompréhensible de proposer les mêmes dispositifs d'intervention sur des territoires aux enjeux d'aménagement sensiblement différents. Le Pays de Vannes doit-il disposer des mêmes "guichets" que le pays de Fougères? De même, faut-il "délimiter" systématiquement des périmètres d'intervention pour rendre efficace les politiques d'aménagement souhaitées au niveau régional? Force est de constater que le périmètre du Pays de Rennes n'a que peu de légitimité pour répondre aux défis posés par le développement du bassin d'influence rennais, sans cesse plus élargi au fil des décennies.

Enfin, il est regrettable que la politique des Pays donne une image réductrice de la diversité des territoires, tant sa connotation ruraliste ne peut correspondre aux réalités urbaines de Rennes, Brest ou Lorient. Le constat est clair, le fait urbain comme le fait métropolitain peine à être reconnu par les élites politiques bretonnes, alors que 70% de sa population vit en ville.

Une méconnaissance profonde des mécanismes de la métropolisation, et de ses effets sur le territoire

En Bretagne comme dans la plupart des régions françaises, nombreux sont les détracteurs des métropoles, lieux de concentration toujours plus croissante de l'activité et des populations. On ne peut pourtant plus nier que la mondialisation de l'économie et des modes de vie marque l'avènement des métropoles, du fait urbain en général, et d'une concurrence exacerbée entre les territoires régionaux.

Dans les médias, les assemblées locales, les débats s'enchaînent sur les méfaits de la métropolisation, car ce sont hélas les plus visibles et les plus aisément exposables. On peut citer certains thèmes comme la concentration de la population et ses effets sociaux, la polarisation des grands équipements ou services publics, la pollution, voire la périurbanisation. A contrario, les effets positifs de la métropolisation restent beaucoup plus difficiles à appréhender, vulgariser par les élites. Ils méritent que l'on s'y attarde. Pour y parvenir, il convient d'en expliquer les principaux mécanismes.

La métropolisation est avant tout indissociable des activités de décision présentes sur un territoire.

L'apparition de nouvelles activités à fort contenu décisionnel sur un territoire est rendue possible au-delà de certains seuils d'accumulation d'activités et de population. L'analyse du taux d'emplois décisionnels des aires

¹ (cf Analyse fonctionnelle des emplois et cadres des fonctions métropolitaines – INSEE, 3 février 2010)

urbaines françaises et bretonnes au regard de leur nombre d'emplois salariés démontre en effet que la croissance de l'emploi est porteuse d'une évolution rapide des emplois à contenu décisionnel jusqu'à un seuil de marché de 200000 emplois salariés. Au-delà, la croissance de l'emploi doit être très importante en volume pour favoriser l'apparition d'emplois à fort contenu décisionnel. Certains de ces emplois, pourtant essentiels pour élever la performance économique d'un territoire, ont donc besoin d'effets d'agglomération importants pour se développer. C'est la métropolisation. Rennes, et dans une moindre mesure Brest sont actuellement les seules agglomérations bretonnes capables de réunir ces conditions, qui ont permis à certaines activités rares comme le crédit-Bail, le conseil en systèmes informatiques ou les activités presse-média de s'y développer. Mais pour de nombreuses autres activités rares, il est encore inimaginable de se déployer à Rennes ou Brest, alors même qu'elles s'épanouissent dans d'autres métropoles plus puissantes. Faudrait-il en effet que les services de haut niveau dont les entreprises et citoyens bretons ont besoin soient à rechercher à Paris, Lyon, ou Barcelone? Une région a tout intérêt à disposer de métropoles fortes, qui soient de véritables interfaces entre l'économie régionale et le monde extérieur. On peut donc se féliciter du dynamisme de l'agglomération rennaise : l'afflux d'investissements, de population, de talents (communément dénommée la classe urbaine créative) permet d'atteindre progressivement des seuils critiques de marché pour l'apparition de nouvelles activités rares, utiles pour tout l'appareil productif breton.

Le dynamisme de Rennes et Brest est indissociable de celui de l'ensemble du territoire breton

La réalité de l'impact de la métropolisation rennaise ou brestoïse sur le territoire régional tient en l'interdépendance croissante entre les métropoles et leur territoire d'influence : leur dynamisme est intimement lié. Les régions françaises les moins attractives sont aussi celles dont les métropoles végètent (Limoges et le Limousin, Amiens et la Picardie, Nancy/Metz et la Lorraine...). Dans le cas breton, il est intéressant de constater le développement de multiples flux financiers "invisibles" qui enrichissent mutuellement les territoires². C'est le cas dans le BTP, où l'on observe une part croissante d'entreprises costarmoricaines, morbihannaises, voire finistériennes profitant du marché de la construction rennaise pour accroître leurs activités. De même, le cumul des salaires des 1070 employés de PSA Rennes (2007) vivant en Morbihan et Côtes d'Armor représente des injections financières de l'ordre de 30 M€ dans les pays de Ploërmel, Dinan ou Lamballe. De nombreux autres secteurs comme le commerce inter-entreprises, le tourisme ou surtout l'immobilier sont concernés : les investisseurs originaires de Rennes Métropole ont investi en 2005 et 2007 pour près de 260M€ d'achats immobiliers en dehors de l'aire urbaine en Bretagne, principalement sur la côte d'Emeraude et autour du golfe du Morbihan. A l'inverse, de nombreux bretons investissent à Rennes (placements immobiliers) dans le logement neuf principalement (121M€ entre 2004 et 2007). Ces mécanismes d'interdépendance économique se rencontrent également dans le cas brestoïse (liens importants avec le pays morlaisien et la Cornouaille), mais aussi, dans une moindre mesure entre l'ensemble des Pays bretons.

Vers une spécialisation croissante des territoires en Bretagne

Bien qu'elle devienne incontournable pour le développement économique des territoires régionaux, la métropolisation aggrave les spécialisations entre territoires, tout en les mettant en réseau³. C'est le cas en Bretagne, où l'on assiste à deux phénomènes structurels démographiques et économiques importants:

- La forte résidentialisation du littoral breton, dopé par l'afflux croissant de retraités, marque l'avènement de l'économie résidentielle (services à la personne, commerce, immobilier...). Corrélativement, la Bretagne intérieure (centre-Bretagne, agglomération rennaise, marches de Bretagne) dispose d'un tissu économique potentiellement plus productif. Cette dicotomie Armor/Argoat tend à se renforcer, surtout dans le Finistère⁴
- l'émergence de spécificités économiques territoriales: les TIC à Rennes, Lannion et Brest, l'agroalimentaire dans le Centre-Bretagne et le bassin rennais, l'automobile à Rennes, les technologies marines à Brest, les biotechnologies à Saint-Malo, le nautisme à Lorient et Vannes (etc...).

²(cf travaux de Laurent Davezies sur la circulation invisible des richesses in "La république et ses territoires")

³ (cf travaux de Saskia Sassen sur la "ville globale" - London school of economics, Columbia University)

⁴ (cf Tableau de bord "Rennes et la Bretagne", p46, AUDIAR, 2009)

PROPOSITIONS

"Les métropoles vont continuer à polariser les territoires régionaux. Ce mouvement mondial tient essentiellement aux richesses humaines et matérielles qu'elles attirent et suscitent. L'heure est aux réseaux complexes plutôt qu'aux idées simples. Il faut éviter le fétichisme institutionnel, se défaire de la croyance qu'il existerait des territoires idéaux, qui permettraient de gouverner à la bonne échelle. La géométrie variable des territoires n'est pas une invention maligne de technocrates dépensiers ou d'élus conservateurs. C'est la reconnaissance de la complexité de nos existences mobiles: chacun d'entre nous pratique la multi-appartenance territoriale." Thierry Guidet – Rédacteur en chef Place Publique Nantes – entretien Le Monde du 17 février 2010.

Polarisation, réseaux, complexité, mobilité, multi-appartenance territoriale (...): T. Guidet résume avec objectivité l'importance des puissants et difficilement maîtrisables mécanismes territoriaux induits par la polarisation des territoires régionaux. Dans ce contexte, l'indispensable solidarité territoriale en Bretagne doit avant tout s'appuyer sur le rôle moteur des deux métropoles et de l'ensemble de l'armature urbaine. Rennes et Brest doivent donc porter la responsabilité du développement de nouvelles synergies sur l'ensemble du territoire breton, source d'enrichissement collectif renouvelé, si indispensable pour répondre aux défis du développement durable.

Positionner le fait urbain au coeur des politiques d'aménagement du territoire breton

Il nous faut réinventer le modèle d'aménagement du territoire breton, avec comme principal corollaire la reconnaissance de la diversité des territoires en Bretagne, notamment des plus urbanisés.

La nouvelle politique d'aménagement du territoire breton doit donc comporter trois objectifs majeurs: élever l'attractivité des territoires par le soutien des initiatives locales, encourager la solidarité territoriale par leur mise en réseau (économie, culture, écologie, etc...), et assurer leur accessibilité optimale dans des conditions écologiques acceptables (mobilité décarbonée).

Le premier objectif pourrait se concrétiser en la création de cinq fonds de soutien au développement des territoires prenant en compte leur diversité, et dont le mode d'intervention consacre davantage le soutien des politiques locales :

- Fond **"Armor"**. Territoires éligibles: l'ensemble des communes et intercommunalités littorales et îles. Principaux thèmes d'éligibilité: maîtrise foncière contre l'étalement urbain, préservation des écosystèmes marins, développement des activités économiques maritime (ports...), tourisme;
- Fond **"Argoat"**. Territoires éligibles: l'ensemble des communes et intercommunalités à plus de 20km du littoral, excepté l'agglomération rennaise. Principaux thèmes d'éligibilité: lutte contre l'étalement urbain, soutien à l'agriculture et IAA pour l'amélioration de la qualité de l'eau, soutien aux services publics en milieu rural, accessibilité numérique;
- Fond **"Petites villes"**. Territoires éligibles : pôles urbains de 10000 à 30000 habitants (Fougères, Vitré, Redon, Pontivy, Loudéac, Carhaix, Guingamp, Quimperlé...). Principaux thèmes d'éligibilité: logement social et densification urbaine, transports en commun, services publics de bassin de vie;
- Fond **"Villes moyennes"**. Territoires éligibles: Vannes, Lorient, St-Malo, Quimper, St-Brieuc, Morlaix, Lannion. Principaux thèmes d'éligibilité: logement social et densification urbaine, transports en commun, développement tertiaire et technopolitain, grands équipements
- Fond **"Métropoles"**. Territoires éligibles: agglomérations de Rennes et Brest. Principaux thèmes d'éligibilité: logement social et densification urbaine, transports en commun, développement tertiaire et technopolitain, pôles universitaires/recherche publique, grands équipements, structures de gestion de réseaux régionaux (Produit en Bretagne à Brest, AUTEO à Rennes, etc...).

L'ensemble des fonds serait géré par une grande commission transversale aux services et vice-présidences du conseil régional, chargée d'évaluer l'éligibilité des projets locaux aux objectifs préalablement établis pour chacun de ces fonds. Certains territoires peuvent être concernés par plusieurs fonds, notamment sur le littoral. En fonction de leurs objectifs, les projets locaux pourraient donc obtenir des subventions de fonds différents.

Le second objectif, dénommé " breizh e rouedad", consiste au développement des réseaux, quelque soit les domaines (économie, urbanisme, culture, écologie...), capable de faire émerger de véritables synergies entre les territoires. Cet objectif pourrait s'appuyer sur la capacité fédératrice des métropoles rennaise et brestoise en matière de synergies interterritoriales, dont la responsabilité d'entraînement régional doit être assumée localement et partagée par l'ensemble des assemblées politiques bretonnes. Rennes et Brest remplissent déjà ce rôle dans de nombreux domaines, notamment au sein des projets portés par les pôles de compétitivité, pour lesquels ils mettent à disposition des industriels bretons leur formidable potentiel d'innovation.

Quelques exemples de réseaux devant être confortés ou créés :

- Pôles de compétitivité
- Réseau des clusters locaux de l'économie verte (green tech)
- Réseau des technopoles (création de Bretagne Technopole)
- Réseau des villes de Bretagne (conférence des villes de Bretagne)
- Réseau des acteurs de l'urbanisme (Agences d'urbanisme, CAUE, agences de développement...)
- Réseaux de filières économiques (ABEA, FBB, ABIBOIS, IUMM, etc...)
- Réseaux culturels
- Réseaux des ports de commerce bretons
- etc...

Le troisième objectif concerne le développement des infrastructures de transports et de télécommunications.

Deux sous-objectifs :

- ***l'accessibilité intra-régionale.***

Quelques priorités:

1- En prolongement des efforts actuels du conseil régional, l'intermodalité doit être placée au coeur des politiques de mobilité régionale et locale, afin d'offrir aux bretons la capacité de se déplacer sans l'usage exclusif et individuel de la voiture.

2- La politique actuelle de création des pôles d'échanges multimodaux doit également être confortée, et couplée à la création d'antennes de mobilité⁵ (dispositifs associant les collectivités publiques, les opérateurs de mobilité et les mouvements associatifs en vue de développer et de faciliter les initiatives en matière de services de mobilité tel que le covoiturage/autopartage, véhicules urbain légers, etc...). L'aspect multimodal doit également s'exprimer dans le domaine du fret, via la création de plate-formes de ferroutage en périphérie des principales agglomérations.

3- Une nouvelle ambition sur le transport ferroviaire, en poursuivant les efforts sur le plan ferroviaire breton. Ce dernier doit contenir une véritable programmation à long terme (horizon 2040) des investissements à réaliser. En outre, l'objectif de mettre Rennes à 1h30 de Brest et Quimper ne pourra être atteint sans la construction de nouveaux tronçons aptes à la grande vitesse (cf propositions de l'association Investir en Finistère). D'autres investissements conséquents doivent être portés sur les axes Brest-Quimper (nouveaux tronçons à créer pour mettre les deux centre-villes à moins de 45 min), Paimpol-Guingamp-Carhaix (rénovation complète), Plouaret-Lannion (création d'une deuxième voie), Morlaix-Roscoff (rénovation et connexion à la gare maritime ferries), Rennes-Châteaubriant (rénovation), Rosporden-Concarneau (réouverture) et Dinan-Dol-Mont St-Michel. Corrélativement, la création d'une ligne nouvelle à grande vitesse s'impose entre Rennes, Redon, NDDL et Nantes, tant les besoins de mobilité demeurent importants entre la Bretagne et la région nantaise. L'ensemble de ces projets doivent obligatoirement prendre en compte la double dimension voyageurs/fret.

4- Dans le domaine routier, les efforts doivent être concentrés sur la finalisation de la RN 164 en 2x2 voies, tout comme des axes du triskell (St-Brieuc-Lorient/Vannes).

5- Concernant l'accessibilité numérique, il convient d'accélérer les initiatives déjà lancées (Web 2.0, West Web Valley...), et élaborer un vaste programme de déploiement de la fibre optique (remplacement de l'ADSL) sur l'ensemble du territoire régional pour accentuer l'avance bretonne dans le domaine.

- ***l'accessibilité nationale et internationale.*** La Bretagne doit continuer de miser sur l'accessibilité TGV. Outre l'impérative nécessité de relier Brest et Quimper à 3h de Paris, il convient de soutenir toute initiative améliorant l'accessibilité internationale du territoire breton, tel que la création du barreau ferroviaire sud-Ile de France (desserte améliorée des aéroports parisiens et des liaisons transversales vers Lille/Bruxelles, Strasbourg, Mulhouse et Lyon), l'amélioration des liaisons ferroviaires en direction de Bordeaux et du centre de l'Europe (LGV nouvelle Rennes-Redon-NDDL-Nantes-Poitiers), ou enfin le projet aéroportuaire de NDDL (Notre-Dame des Landes au nord de Nantes). Cependant, la légitimité de ce dernier doit être remise en cause dans le cas d'un simple déplacement de l'actuel aéroport nantais. Ce projet n'a de sens que s'il a vocation à devenir à long terme un véritable aéroport international pour l'espace Loire-Bretagne, connecté efficacement aux réseaux ferroviaires breton et ligérien, permettant aux voyageurs de rayonner à courte, moyenne et longue distance. Ce schéma offrirait à la plate-forme un potentiel de clientèle suffisamment accru

5 Cf travaux d'Olivier Paul-Dubois-Taine menés au sein de la mission « nouvelles mobilités et usages de l'automobile » pour le compte du Centre d'Analyse Stratégique

pour inciter les compagnies aériennes au développement de liaisons directes à l'international. Enfin, les ports bretons et leurs hinterlands respectifs ne doivent pas être oubliés. Outre leur nécessaire mise en réseau, des efforts particuliers doivent être mis en œuvre sur leur accessibilité (ferroviaire notamment), leurs services, et leurs connexions aux ports de Nantes/St-Nazaire et Le Havre via la création de lignes feederings (cabotage), encore inexistantes à ce jour.

Au travers de ses trois objectifs, la nouvelle politique d'aménagement du territoire pourra contribuer à éviter les scénarios de développement "Breizh riviera" et "Reflux", envisagés au sein d'une récente étude du CESR sur la mobilité des populations et territoires de Bretagne à l'horizon 2030.

L'urgence d'une maîtrise plus efficace de la consommation de l'espace

C'est l'un des autres grands défis à relever pour le territoire breton.

La maîtrise de l'étalement urbain ne peut s'envisager qu'en généralisant le modèle de «ville compacte» : le modèle de ville étalée comporte un coût social, énergétique et spatial qui, compte tenu des enjeux climatiques et de développement durable, n'est plus acceptable. *"Il convient d'y substituer un modèle privilégiant la juste densité, le transport collectif, les réseaux d'infrastructures/services et le lien social. Ce modèle devra également valoriser les politiques de réhabilitation urbaine qui permettent d'améliorer la qualité de vie tout en préservant le patrimoine culturel. Cette lutte contre l'étalement urbain aura aussi comme objectif de contribuer à réduire, tant dans leur périmètre que dans le périmètre de leur communauté et celui de leur pays par l'action d'entraînement des villes, la consommation d'espace agricole. Il n'est ainsi pas utopique de parvenir à très court terme à réduire de 50 % la consommation annuelle d'espace agricole (7000 ha en 2007!) alors que l'on sait que cette consommation est en Bretagne près de deux fois supérieure par habitant à la moyenne nationale et ... 5 fois supérieure à ce qui est constaté, par exemple, en Allemagne Fédérale."*⁶. La récente création d'un établissement public foncier breton (EPF) permettra de répondre partiellement au défi posé, car au-delà des moyens techniques, les moyens humains demeurent indispensables afin de développer une véritable culture de gestion rationalisée de l'espace au sein des assemblées locales. Il devient donc urgent de constituer un véritable réseau d'acteurs de l'urbanisme et du BTP sur l'ensemble du territoire breton, piloté par l'échelon régional et l'EPF, tout en renforçant significativement leurs moyens humains.

Elever la performance de l'appareil industriel breton par l'innovation

Miser sur l'économie de la connaissance pour pérenniser l'avenir de l'appareil productif breton est primordial. Néanmoins, il convient de prioriser les actions en évitant le saupoudrage et la satisfaction systématique des potentats locaux, notamment lors d'appels à projets nationaux dans le domaine de l'enseignement supérieur ou la recherche publique, qui nuisent à la visibilité du potentiel breton. En ce sens, la mise à l'écart du projet breton dans le plan campus gouvernemental doit servir d'exemple: la prise en compte de l'ensemble des campus universitaires bretons ne correspondait pas à l'objectif central de l'Etat de faire émerger quelques grands campus de dimension internationale. L'association Rennes-Nantes aurait été plus judicieuse et certainement bénéfique, à condition d'une bonne mise en réseau avec l'ensemble des autres campus bretons et ligériens (via les PRES). Mais le syndrome devrait probablement perdurer si l'on en croit les dernières informations concernant les réponses d'appel à projets sur les IHU (instituts hospitalo-universitaires) ou les campus d'excellence: tout le monde veut sa part du gâteau, au grand risque de n'avoir au final que l'emballage.

Si la Bretagne veut se donner les moyens de son ambition internationale dans l'économie de la connaissance, les choix de localisation territoriale des activités innovantes devront donc être plus sélectives, et mieux régies en fonction des domaines d'excellence portés par chaque territoire.

Cela passe inévitablement par la fertilisation croisée des ingrédients nécessaires au processus d'innovation au sein de lieux clairement identifiés: les centres d'innovation internationaux (C2I). Au sein d'un même bâtiment, les C2I regrouperaient des instituts publics de formation et de recherche, des centres de transfert de technologies, des box en location pour start-ups, ainsi que des organismes d'appui aux relations internationales. Les C2I peuvent ainsi s'imposer comme de véritables vitrines technologiques de renommée internationale, à l'instar d'expériences françaises (Technocampus Nantes dans les matériaux, Minatoc Grenoble dans les nanotechnologies) ou étrangères (AIC Bilbao dans l'automobile, Wageningen Food Valley aux Pays Bas dans l'agroalimentaire). En fonction de ses spécificités économiques, chaque territoire pourrait accueillir un C2I :

- dans l'agroalimentaire à Rennes et St-Brieuc (en s'appuyant sur l'agrocampus et le zoopôle);
- dans l'automobile à Rennes
- dans les biotechnologies marines à Saint-Malo ;

6 Cf "Charte des villes bretonnes pour un développement urbain durable", conférence des villes de Bretagne, 2008

- dans le nautisme/génie naval à Lorient ou Vannes;
- dans les TIC à Rennes et Lannion;
- dans les technologies et sciences de la mer à Brest (énergies marines, océanographie, pêche, climatologie...);
- dans l'emballage industriel à Quimper;
- la RFID à Vitré
- dans l'économie des seniors à Pontivy/Loudéac (développement des services, soins, produits "domoTIC" aux personnes âgées, etc...)

Afin d'assurer un ancrage territorial optimal, les C2I s'appuyeraient bien évidemment sur les technopoles et les pôles de compétitivité.