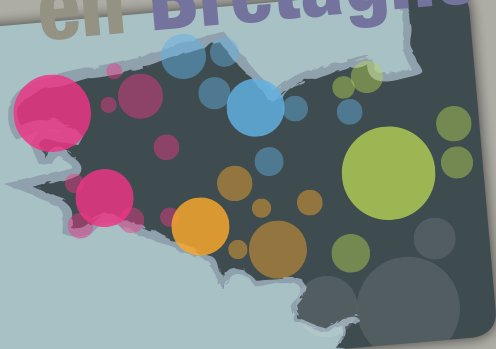


# les rencontres sur l'avenir des villes en Bretagne



Les villes et leurs réseaux  
dans le développement breton

## ACTES DE LA RENCONTRE SYNTHÈSE



Un rendez-vous organisé par les agences d'urbanisme et de développement de Bretagne



## Contexte

Les cinq agences d'urbanisme et de développement de Bretagne (AUDELOR, ADEUPa, CAD22, Quimper Cornouaille Développement et l'AUDIAR) ont invité élus et experts à débattre de l'avenir des villes bretonnes, le 15 mars 2012.

Ce thème a fait l'objet de nombreux échanges entre élus, universitaires et acteurs de la société civile, souvent repris dans les médias locaux. Au-delà des inquiétudes qu'ils véhiculent sur le devenir du polycentrisme breton présenté comme une spécificité régionale, c'est la question d'une croissance déséquilibrée des grandes agglomérations bretonnes au détriment du reste du territoire qui y est posée de manière récurrente.

### SOMMAIRE

#### 2 Contexte

#### 3 Sondage présenté par Stéphane Rozès

#### 5 Première table ronde :

Le rôle des villes dans l'œil des experts. De la perspective nationale aux enjeux locaux  
(Philippe Estèbe, Nadine Cattan, Lionel Prigent, Jean Ollivro, Catherine Guy, Claire Guiheneuf)

#### 11 Débat avec la salle : les temps forts

#### 12 Deuxième table ronde :

la vision des élus  
Comment combiner des fonctions métropolitaines obligatoires au rayonnement de la Bretagne et la croissance équilibrée de tout le territoire ?  
(Pierrick Massiot, Norbert Métairie, Bernard Poignant, Loïc Cauret, Daniel Delaveau, Alain Masson)



Comme Daniel Delaveau, président de Rennes Métropole et président de l'Audiard, l'a souligné,

l'avenir de la Bretagne dépend de la manière dont elle relèvera un certain nombre de défis. Outre la nécessité de trouver des réponses à la pression foncière immobilière et aux évolutions des modes de vie, la région doit continuer à expérimenter en termes de gouvernance et de démocratie, en particulier dans les coopérations. Elle doit poursuivre son action pour la création d'emplois et pour faire reconnaître sa place en Europe et dans le monde. Il est aussi nécessaire qu'elle facilite l'implantation et l'efficacité des laboratoires de recherches et des entreprises innovantes. Pour lui, ces défis interrogent l'armature urbaine de la région et la capacité des territoires qui la composent à travailler ensemble et en réseau. D'où la nécessité de comprendre les inquiétudes qui s'expriment sur les évolutions en cours et de commencer à y répondre, a-t-il ajouté en accueillant le public.

Cette première rencontre a donc été organisée par les agences de Bretagne et leurs présidents respectifs. Elle a associé des experts des universités de Bretagne et d'autres territoires et des élus représentatifs des différents types de villes ou ECPI concernés par ce débat.

Plusieurs interrogations ont structuré les échanges :

- Quel est le regard porté sur le développement urbain et la métropolisation à l'échelle nationale ?
- Quelles sont les relations tissées par les grandes agglomérations avec les villes moyennes, les petites villes et les territoires ruraux ?
- En quoi la diminution des services publics dans les petites villes et les territoires ruraux contribue à ces craintes et alimente la critique du développement des grandes aires urbaines ?
- Que peut-on dire sur la croissance des agglomérations et métropoles au regard de celle des autres territoires bretons ?

Pour élargir les points de vue exposés, les agences ont commandité un sondage à Stéphane Rozès, de la société CAP, afin de comprendre comment les habitants de toute la Bretagne voient et vivent les évolutions de l'armature urbaine bretonne et celles de ses grandes agglomérations (Brest, Lorient, Quimper, Rennes, Saint-Brieuc...).

Les élus, représentant les différents territoires et la Région, ont échangé leurs points de vue sur ces thèmes. Des convergences sont apparues, notamment sur les intérêts partagés du développement des fonctions métropolitaines et les effets d'entraînement qu'ils peuvent avoir. Le besoin du maintien, voire de l'amplification des différentes formes de solidarité horizontale entre les territoires s'est également fait entendre dans plusieurs voix.

Sondage  
présenté  
par  
**Stéphane  
Rozès,**  
président de  
Cap

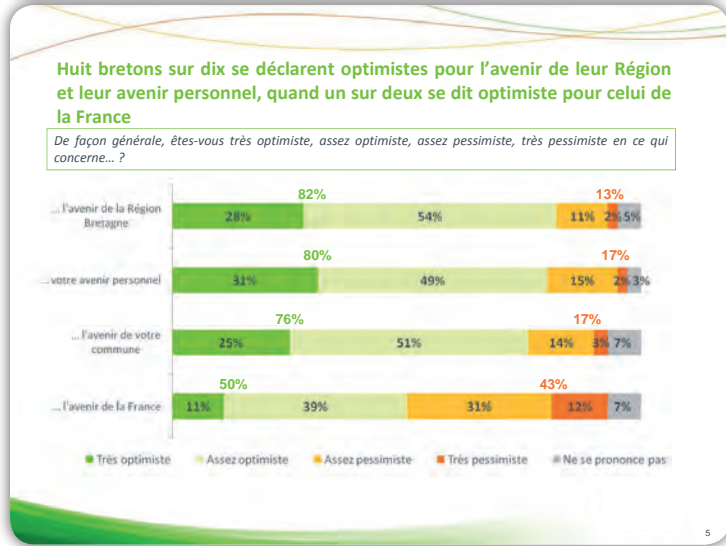
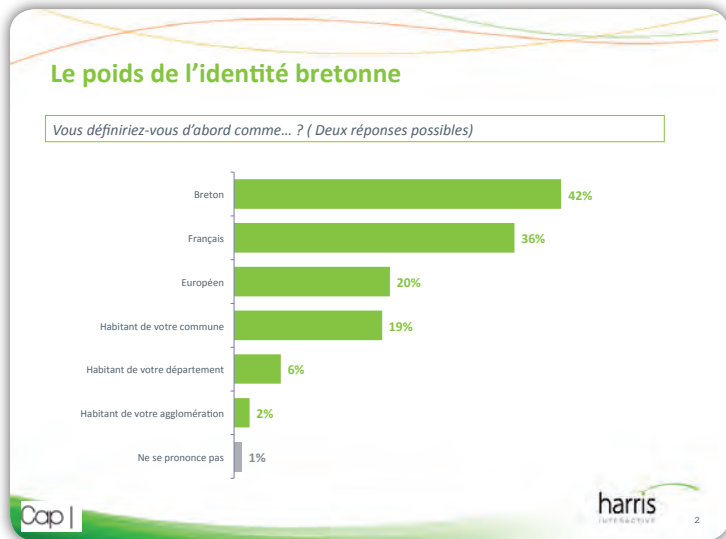


Réalisé en février 2012 par l'institut Harris Interactive auprès d'un échantillon représentatif de 718 personnes, ce sondage témoigne des représentations subjectives des Bretons sur la situation de leur territoire. Pour Stéphane Rozès, président de CAP (Conseils, analyses et perspectives), il est frappant de constater qu'il y a « *assez peu de différences dans les attitudes, perceptions et opinions selon les territoires, les communes, les départements et même les catégories sociales* ». Une homogénéité spécifique à la Bretagne.

**Ancrage identitaire  
et imaginaire collectif  
mobilisateur**

Les Bretons s'identifient d'abord comme... des Bretons. Une tendance qui ne peut pas être assimilée à un repli sur soi : « *Il n'y a pas de contradiction entre l'ancrage identitaire breton et le rapport au monde* », analyse Stéphane Rozès. En parallèle, les Bretons sont bien plus optimistes pour l'avenir de leur région que pour celui de la France. Cette prévalence de l'identité bretonne ainsi que le pessimisme pour l'avenir du pays se ressentent plus fortement dans les catégories populaires et chez les femmes, qui sont aussi les plus précaires. En effet, il y a un lien fort entre l'insécurisation économique et sociale et le besoin de sécurisation identitaire.

Les Bretons estiment que l'attractivité de leur région est due essentiellement à des éléments de patrimoine (le littoral, les atouts touristiques, la culture).



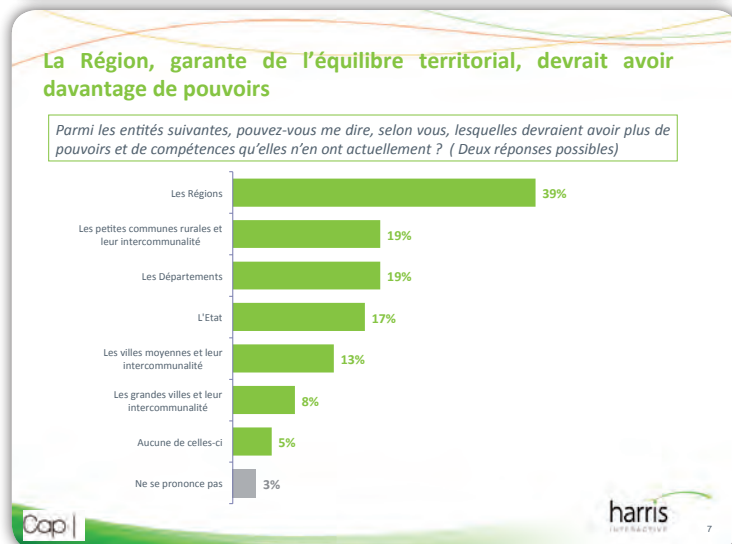
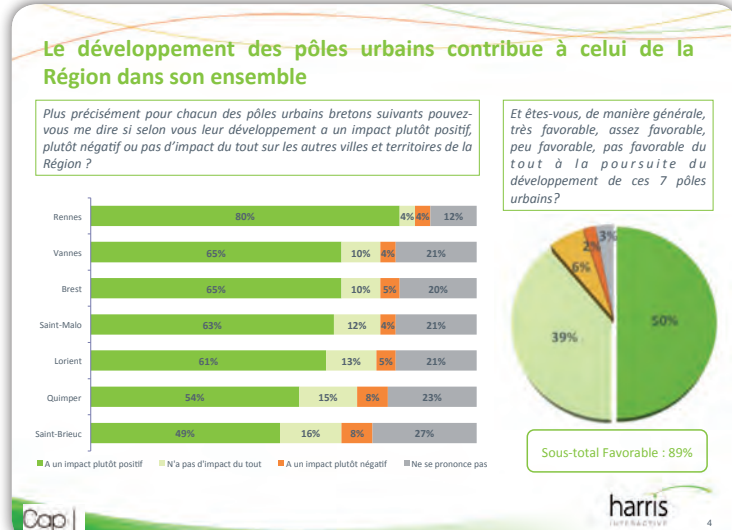
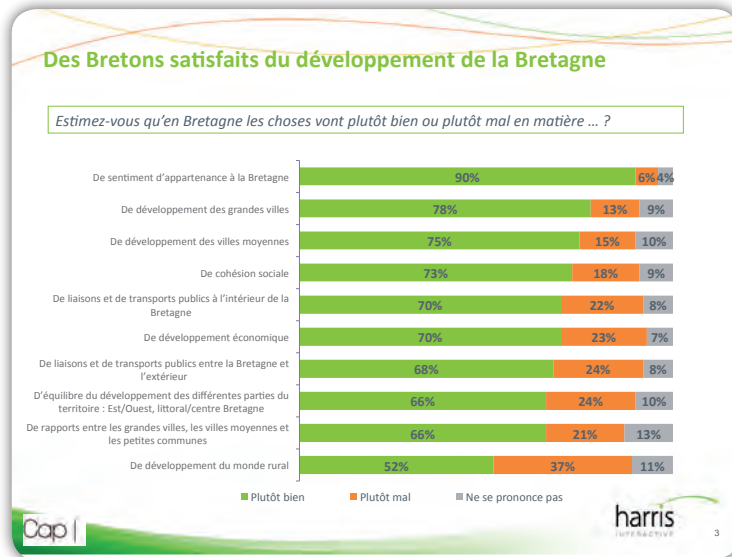
D'une façon générale, on observe que les Français pensent à leur territoire en termes de rapport aux autres, d'histoire de la région, plus qu'en termes de dynamisme économique. Pourtant, la Bretagne est créatrice de richesse et d'emploi, et ne se limite pas à un lieu de villégiature. Le sondage passe ensuite des questions de représentation des Bretons à l'espace (quelle est votre identité ?) et au temps (quel avenir entrevoyez-

« 89 % des Bretons sont favorables à la poursuite du développement des 7 principaux pôles urbains de la région »

vous ?) à des interrogations sur les territoires locaux. Le développement des grandes villes et villes moyennes est alors perçu positivement par plus des trois quarts des personnes interrogées. Et deux tiers des répondants estiment que les questions d'équilibre Est-Ouest, littoral-centre, grandes villes-petites villes sont plutôt bien traitées.

### 9 Bretons sur 10 favorables à la poursuite du développement des principaux pôles urbains

Les habitants ont majoritairement le sentiment que ce qui est bon pour les grandes villes l'est aussi pour l'ensemble de la région. « *La question des territoires n'est pas perçue comme un jeu à somme nulle où ce qui profiterait au grand pôle urbain se ferait au détriment des autres territoires* », analyse Stéphane Rozès. Dans les résultats plus détaillés, il apparaît même que les habitants de Brest et de ses environs estiment autant que les autres que le développement de Rennes profite à l'ensemble de la région, et vice versa. Les Bretons estiment également que la Région, chef de file naturel d'un développement équilibré, devrait voir ses compétences renforcées. « *Ils ont bien compris que la Région n'était pas seulement un espace territorial mais aussi des fonctions qui préparent l'avenir au travers de politiques* », en conclut Stéphane Rozès.





## Le rôle des villes dans l'œil des experts. De la perspective nationale aux enjeux locaux

Animateur de cette première table ronde, Henri-Noël Ruiz, directeur de l'Audiar, a souligné au cours des échanges que, dans l'agglomération rennaise, la question des équilibres territoriaux était déjà prise en compte. « *Je prends pour exemple la façon dont Rennes travaille sur la question de la mixité ou sur les questions de cohabitation entre le rural et l'urbain. Elle a développé et mis en pratique, à l'échelle du pays, le concept de ville archipel, une réponse forte portée par ce territoire* », a-t-il rappelé. Il a aussi insisté sur l'exercice partagé des fonctions métropolitaines : « *Le taux de développement des emplois métropolitains supérieurs est parfois de même niveau voire plus élevé dans certains territoires bretons que dans les grandes agglomérations de la région.* »



**Philippe Estèbe,**  
professeur à  
l'IEP de Paris  
et à l'ENPC



### Le conflit ville-territoire : une vieille histoire

En introduction à son propos, Philippe Estèbe a souligné que « *le procès réciproque entre les grandes villes et leur territoire apparaît comme une constante du système politico-territorial français* ». La tension date d'avant-hier... Sensible dès la fin du 18<sup>ème</sup> siècle, elle s'est cristallisée un siècle plus tard. À ses débuts, la troisième République, qui avait déjà l'appui des villes, devait recueillir l'adhésion des

campagnes. En 1871, 1884 et 1889, à l'occasion des lois départementales et municipales, le régime garanti aux acteurs ruraux, notamment aux paysans propriétaires, qu'ils resteraient indépendants de l'influence des villes. La carte municipale actuelle est encore très proche des frontières figées en 1871.

### Grandes villes en liberté surveillée

Conséquence de ce maillage républicain, la France a conservé un réseau dense de petites villes et de villes moyennes : préfectures, sous-préfectures, chefs-lieux de départements. L'implantation des services de l'Etat, comme l'administration, mais aussi l'enseignement, l'éducation ou encore la santé, a contribué à préserver leur dynamisme. De plus, ce modèle repose

« C'est aux acteurs territoriaux d'inventer des formes de solidarité horizontale »

sur des solidarités verticales, c'est-à-dire nationales : la redistribution des richesses passe essentiellement par le budget de l'Etat ou par des organismes de gestion de réseaux et services (EDF, SNCF...). La tarification au coût moyen, le fait de payer le kilowatt-heure partout au même prix, représente un transfert considérable entre les territoires denses et ceux peu peuplés. En comparaison avec les pays voisins, les grandes villes ont pris une moindre place politique et démographique, et les espaces ruraux bénéficient d'une plus forte représentation.

### Un modèle qui s'effondre

Mais pour Philippe Estèbe, ce système a un problème fondamental : « *il a tué les solidarités horizontales entre territoires* ». L'arrangement sur lequel il reposait fonctionnait tant que tous les territoires pouvaient se prévaloir d'une certaine autonomie économique.

Depuis une vingtaine d'années, la désindustrialisation a déstabilisé les milieux ruraux. Par ailleurs, le rapport ville-territoire s'intensifie : la richesse produite dans les centres urbains tend à aller se dépenser dans des villes plus petites ou à la campagne en raison des déplacements domicile-travail. Le système politique, qui fonctionnait sur des espaces assez cloisonnés, doit donc désormais gérer des interdépendances de plus en plus nombreuses.

### Des solidarités à construire

Les grands appareils de solidarité verticale, comme EDF ou La Poste, sont en voie de dislocation. Il faut donc que les acteurs territoriaux inventent des

formes de solidarité horizontale. « *Je parle de politiques publiques communes, en matière d'habitat, de biens communs envi-*

*ronnementaux, de mobilité. [...] On ne peut pas considérer que les questions interterritoriales doivent être déléguées à la Région* », a précisé le géographe. L'intercommunalité peut jouer ce rôle, en prenant garde à ne pas se limiter à juxtaposer des blocs étanches. « *L'intérêt de l'intercommunalité, c'est qu'elle favorise le dialogue entre les territoires, mais ce dialogue ne peut pas se résumer à une simple redistribution du centre vers la périphérie* », insiste Philippe Estèbe.



© Quimper Cornouaille Développement

**Nadine Cattan,**  
directrice de  
recherche au  
CNRS, UMR  
Géographie-  
cités



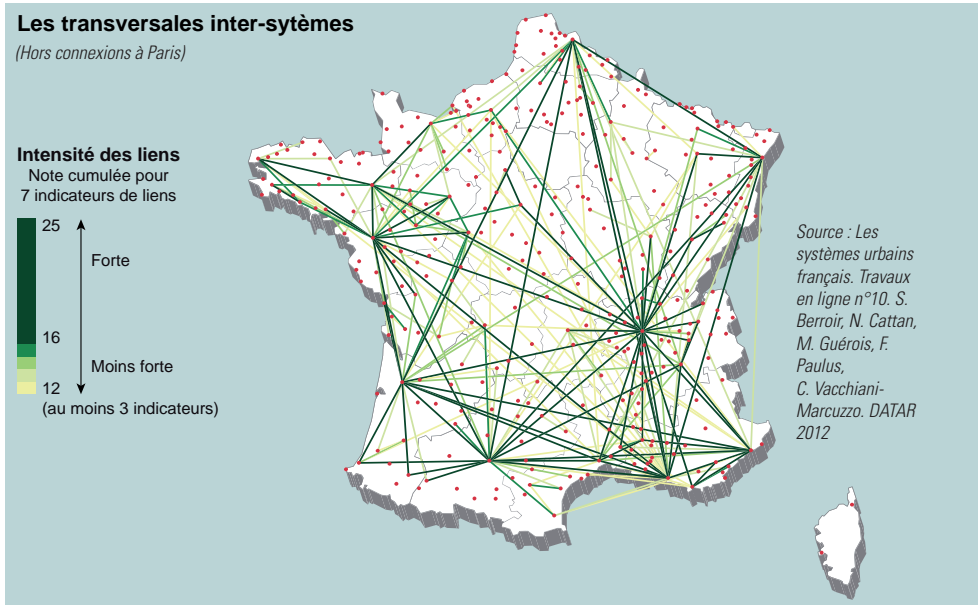
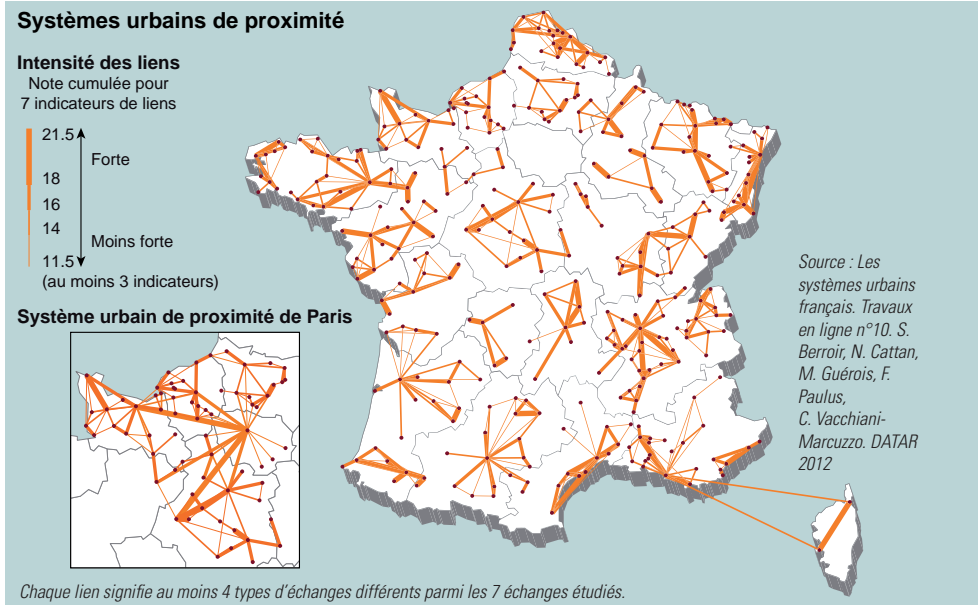
« Le défi des acteurs politiques est d'inventer des outils pour prendre en compte les notions de fluide, de transit, d'interrelation »

**Une nouvelle approche**

« Les villes ne sont plus des échelons pertinents pour comprendre et analyser les dynamiques territoriales et leurs évolutions », a affirmé Nadine Cattan. Il faut désormais penser les territoires en termes d'interdépendances et d'articulations : en « systèmes urbains ». Jusqu'alors, les conceptions du développement territorial cherchaient à rééquilibrer les masses en présence et survalorisaient l'effet de taille, en tentant d'attirer toujours plus de populations et d'emplois. Sans nier l'utilité de la taille et de la masse, l'approche proposée dépasse ces notions et se concentre sur les liens qui articulent les villes entre elles.

**26 systèmes urbains de proximité**

Dans une étude réalisée en 2011, Nadine Cattan a développé une analyse qui associe sept types de liens entre les 350 aires urbaines françaises. Cette approche combine les mobilités des populations (navettes domicile-travail, migrations résidentielles, mobilités de loisirs à travers les résidences secondaires), les partena-



riats scientifiques européens, les liens entre sièges et établissements des entreprises et la grande vitesse, via un indice cumulé train-avion. À l'échelle nationale, 26 systèmes urbains de proximité ont été identifiés, hors Paris. On voit que les mises en réseaux locales des villes s'inscrivent presque toujours dans les limites régionales. Ces travaux ont également montré la force des liens transversaux, de

métropole à métropole. Rarement mis en avant, ce maillage économique est pourtant un argument de poids face à un investisseur qui peut prendre conscience qu'à Rennes, par exemple, il est en relation avec les autres ressources du territoire, dont Paris.

### Deux systèmes urbains bretons

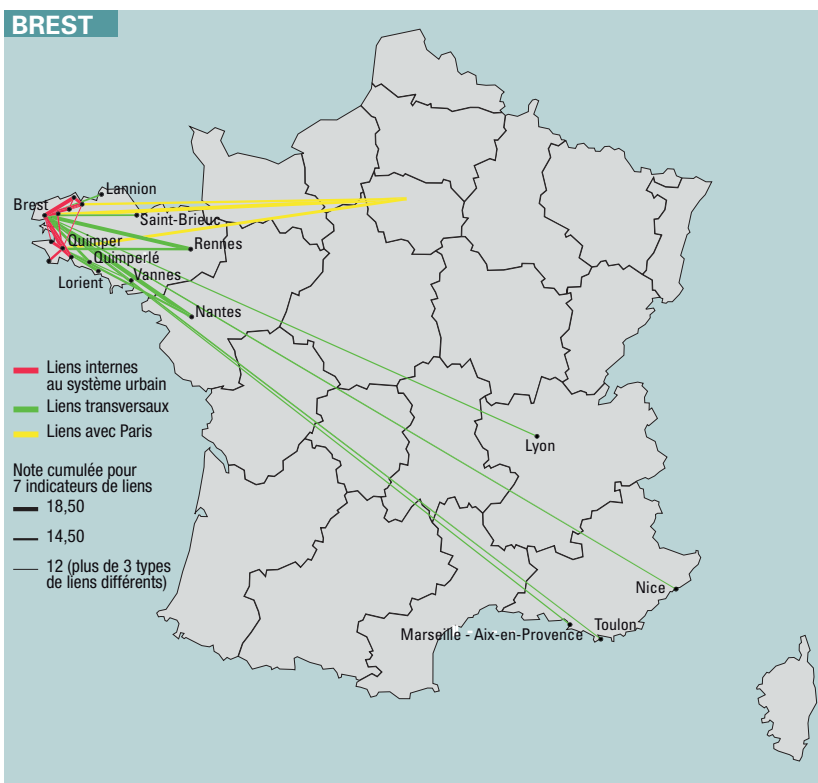
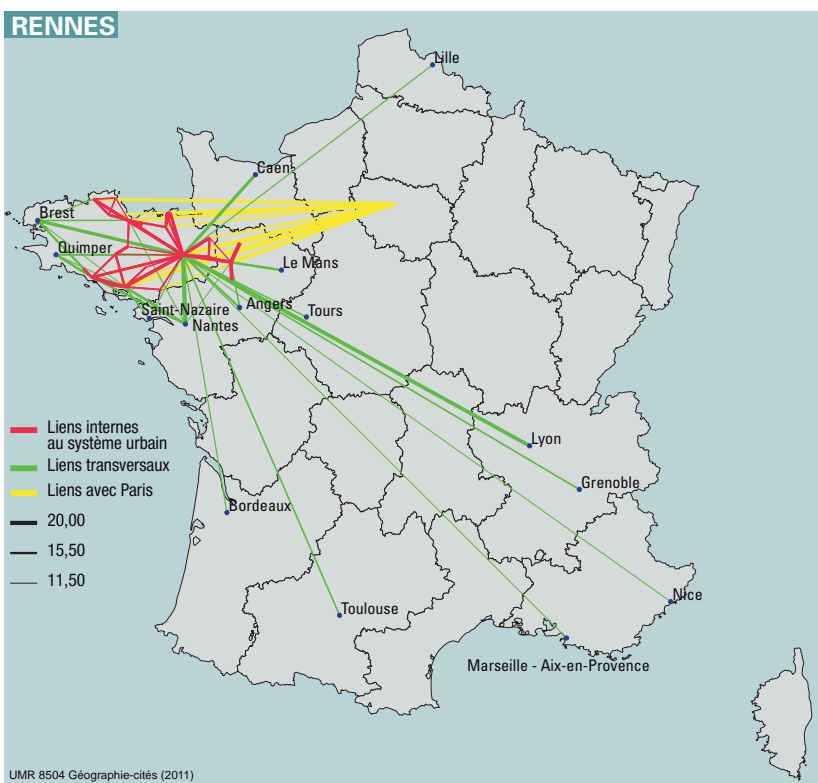
Le système urbain de Rennes est un réseau de 21 aires urbaines et compte 1,2 millions d'habitants. Son fonctionnement s'appuie sur Vannes, Lorient, Saint-Brieuc et Redon. À l'échelle nationale, il est connecté à 28 autres villes. Rennes est le passage obligé pour les liens à grande distance, mais Lorient et Vannes se connectent directement à Brest, Quimper, Saint-Nazaire et Nantes.

Le système urbain de Brest regroupe 9 aires urbaines et compte 570 000 habitants. Brest et Quimper en sont les pivots. Marseille, Toulon, Lyon, Nice et Paris sont les seules connexions directes à grande distance (hors bien sûr des autres pôles bretons dont Nantes), et la liaison avec les autres métropoles françaises se fait via Rennes.

Nadine Cattan a aussi insisté sur la force de l'axe entre Rennes et Nantes, en expliquant que les deux systèmes urbains de proximité étaient difficiles à départager.

### L'archipel

L'image de l'archipel permet de rendre compte des évolutions des villes. À l'échelle locale, elles se sont étalées jusqu'à constituer des ensembles de pôles reliés entre eux. À l'échelle nationale et mondiale, l'idée de l'archipel rend compte du fait que la centralité est formée d'un réseau de pôles. Mais « *cette image effraie parce qu'elle interpelle notre capacité à gérer l'espace-réseau* », estime la chercheuse. Le défi des acteurs politiques est donc d'inventer des outils pour prendre en compte les notions de fluide, de transit, d'interrelation.



**Lionel Prigent,** maître de conférences à l'Université de Bretagne occidentale



### Défiance et distance

Lionel Prigent est économiste, mais il a décidé pour cette fois de délaissier les chiffres afin de se concentrer sur un ressenti qui s'exprime dans les « petits » territoires. Les petites villes et les zones rurales font part d'une certaine défiance avec les grandes villes.

### Symptômes

En Bretagne, comme ailleurs, de nombreuses manifestations ont lieu pour défendre le maintien de services publics dans les territoires (écoles, hôpitaux, bureaux de Poste, etc). Cette demande d'équilibre sur le territoire fait parfois abstraction des questions sur l'efficacité et le coût d'une permanence de ces activités de service.

La fermeture du Trésor Public et des services de la DDE conduit à une perte d'expertise sur les territoires, et par ricochet, à une réduction du conseil aux élus pour la construction d'un budget comme pour l'ingénierie de l'urba-

nisme. « C'est un appauvrissement cumulatif contre lequel une partie des élus a le sentiment de devoir se battre au quotidien », souligne Lionel Prigent.

### Solidarité territoriale

Longtemps, la baisse démographique et le déclin progressif relatif du Centre Ouest Bretagne ont été attestés par les statistiques. Or, ce phénomène s'est endigué au milieu des années 2000. Des politiques locales volontaristes, en particulier les programmes Leader, ont attiré de nouvelles populations. Mais les élus qui se sont impliqués dans cette démarche, ainsi que les habitants qui veulent faire vivre leur territoire, ont l'impression que leurs efforts ne sont pas reconnus. L'économiste détaille les raisons de ce sentiment d'abandon : « La promesse de la RN164 est sans cesse repoussée, les services publics ferment ou se réduisent ».

Les élus des petites villes et des territoires ruraux ont « un sentiment d'appauvrissement cumulatif contre lequel ils se battent au quotidien »

La valeur de l'immobilier baisse, et ce sont donc des populations plus pauvres qui s'y installent. Le besoin de services publics se fait d'autant plus ressentir. « L'appel à une solidarité territoriale apparaît comme quelque chose d'absolument nécessaire », diagnostique Lionel Prigent.

**Jean Ollivro,** professeur à l'Université Rennes 2



« Nous ne sommes pas en train de vivre une crise, mais une mutation que j'appelle mondialité »

### Qu'est-ce qu'une ville ?

« Une ville, c'est quoi fondamentalement ? C'est un espace qui agence les complémentarités productives entre les territoires distants » explique Jean Ollivro. Du fait de cette spécialisation des activités, on assiste à la présence d'une élite dans le centre et à un éloignement de la pauvreté. Même si en France, des politiques de mixité sociale ont permis de limiter ce phénomène, les ménages ouvriers et employés sont obligés de s'éloigner du centre pour accéder à la propriété. « Aujourd'hui, le système conduit finalement à des lacunes sociales et est fragilisé. La concentration urbaine ne freine pas le déferlement urbain », explique Jean Ollivro. Il ajoute qu'en 1800, « le phénomène métropolitain était une anomalie dans l'histoire de l'humanité, même s'il existait de grandes métropoles ».

### Mondialité

« Nous ne sommes pas en train de vivre une crise, mais une mutation que j'appelle mondialité », a expliqué le géographe. Ce phénomène se caractérise selon lui par trois aspects. D'abord par la mondialisation des échanges, via les nouvelles technologies et le transport en conteneurs. Ensuite, cette mondialité se traduit



© CAD 22



dans l'instantanéité, notamment via internet. Une idée courante veut que les technologies de communication aient aboli les frontières, or la plupart des communications par téléphone ou SMS se font à l'intérieur de la région. Enfin, le troisième élément de la mondialité est la tendance à la re-territorialité. En raison de la hausse du coût de l'énergie, le périmètre de la vie des citoyens tendra à se restreindre. Cette importante mutation signifie donc que les sociétés vont devoir à la fois s'ouvrir vers les autres et compter de plus en plus sur leurs propres forces. Pour Jean Ollivro, « *on fonctionne avec des grands projets nationaux alors qu'on a tout pour produire des richesses en Bretagne* », et en premier lieu l'énergie.

### Nouvelles ruralités

La création de nouvelles ruralités, portées par des villes petites et moyennes où la mobilité est facilitée, apparaît pour le géographe comme la voie d'avenir, plus que l'opposition ville-campagne. Il souligne également que « *dans une civilisation axée sur la « grande » métropole, la « taille critique », on confond le quantitatif et le qualitatif* ». Il estime que la Bretagne est en avance pour un urbanisme original et un développement au-delà des injonctions parisiennes.

**Catherine Guy,**  
chercheuse  
au laboratoire  
ESO



Sur le territoire, tous les acteurs sont soumis à une tension permanente entre d'une part, la polarisation, le renforcement des points forts de l'armature urbaine, et d'autre part la tendance à la dispersion ou au polycentrisme.

### Mobilités résidentielles

Les mobilités résidentielles des ménages sont structurées par l'âge (plus on est jeune, plus on déménage), les événements ponctuels (concubinage, séparation, naissance) et par le niveau d'instruction. Dans l'Ouest, les jeunes femmes sont instruites et plus actives que la moyenne nationale. Pour concilier vie professionnelle et vie familiale, les jeunes ménages sont donc attirés par les grands pôles. « *Mais la dynamique démographique se disperse aussi à l'échelle régionale* », souligne Catherine Guy. La qualité de vie offerte par l'Ouest de la France attire à tous les âges, et il y a ainsi de nombreux retraités qui s'installent - ou reviennent - en Bretagne. Ces derniers sont plus attirés par des pôles urbains moyens, ce qui explique qu'aujourd'hui, l'aire urbaine qui s'accroît le plus vite est celle de Vannes.

---

« Évitions les confrontations entre les territoires »

---

### Attractivité économique

Les entreprises sont très fortement attirées par les grands pôles. Elles s'installent en Bretagne pour la taille des marchés des biens et des services, et pour la qualité du marché du travail. On assiste à une montée en qualification dans les villes moyennes, pour lesquelles l'arrimage à une métropole est un moteur important. C'est donc une chance pour l'Ouest d'avoir plusieurs métropoles régionales.

« *Évitons la confrontation entre les territoires : le développement de la Bretagne se réalisera avec tous les territoires sans angélisme mais sans polémique* », déclare Catherine Guy, faisant référence au débat autour d'une prétendue mise sous tutelle des petites villes par les grandes agglomérations.

### Action publique

Pour interpellier les élus sur la finalité de leurs décisions, Catherine Guy se réfère à la théorie de la justice de John Rawls : « *Quand on prend une décision publique, l'objectif qu'on peut avoir est que cette décision soit favorable aux plus défavorisés* ». Or, cette préoccupation ne semble pas compter dans l'action menée par l'Etat et les grands organismes. Les collectivités territoriales, elles, peuvent s'en emparer. Par ailleurs, les territoires doivent inventer des modes de redistribution des richesses. Il y a vingt ans, les intercommunalités mettaient au point la dotation de solidarité communautaire au sein des groupements intercommunaux ; cette redistribution doit-elle désormais se faire à des échelles plus larges, au sein des Pays ?



© Quimper Cornouaille Développement



© Quimper Cornouaille Développement

**Claire Guihéneuf,**  
directrice de  
l'ADEUPa



La Bretagne compte cinq agences d'urbanisme et de développement : l'Audiar à Rennes, l'Audélor à Lorient, Quimper Cornouailles Développement, Côtes d'Armor Développement et l'Adeupa à Brest. Claire Guihéneuf est directrice de cette dernière, et s'est exprimée au nom des cinq agences.

**Différentiel de développement**

En étudiant l'indicateur démographique, signe de l'attractivité et de la croissance économique, à l'échelle de la région, on constate que le différentiel de développement ne s'articule pas selon la taille des villes, mais plutôt entre le Sud-est à fort développement et le Nord-ouest dont la croissance est plus lente. La connexion avec la métropole régionale et avec Paris est déterminante, et la moindre accessibilité du Nord-ouest peut expliquer qu'il se développe moins vite. Pour Claire Guihéneuf, cela montre l'importance des politiques régionales et du travail de coopération : « C'est sur la notion de réseau des villes qu'il faut que nous avancions ensemble ».

**Hinterland**

Les agences bretonnes travaillent sur des territoires très différents, dans lesquels les villes, qui ne se ressemblent pas, n'ont pas la même relation avec leur hinterland, leur pays, leurs es-

paces. Pourtant, les mêmes problématiques se retrouvent partout. Partout, par exemple, il va falloir financer la rénovation énergétique de l'habitat, même si cet habitat est divers. Ces questions peuvent donc être discutées ensemble.

« C'est sur la notion de réseau des villes qu'il faut que nous avancions ensemble »

**Mixité sociale**

« Je m'inscris en faux avec le discours de Jean Ollivro sur le volet social des villes », a affirmé Claire Guihéneuf. Ainsi, à Brest, il y a certes des ménages très aisés en ville, mais pas seulement. Il y a aussi des ménages modestes, souvent d'une personne, qui vivent dans un parc social public et privé. Et d'autres ménages aisés partent vivre en périphérie, pour la qualité de vie sur le littoral. L'image de Jean Ollivro est à nuancer et la réalité de la mixité sociale est moins schématique.



© Guillaume Team

© Quimper Cornouailles Développement

## LES TEMPS FORTS



**Yves Lebahy,**  
PRÉSIDENT DE  
GÉOGRAPHES DE  
BRETAGNE

« On a visiblement deux visions qui s'affrontent. Une première vision, liée à la polarisation, semble soumise aux contingences de nos sociétés dominées par le marché. On est là dans des logiques d'adaptation à ces contingences. L'autre vision relève plutôt d'un projet de société à long terme. Elle pose en postulat la question des équilibres sociaux et territoriaux de la région. Ce débat est très intéressant, mais doit être abordé également dans d'autres instances, afin de représenter tous les habitants de la région. »



**Christian Guyonvarc'h,**  
CONSEILLER  
RÉGIONAL

« La polémique qui se développe puise ses racines dans la confusion entre le nécessaire renforcement des fonctions métropolitaines et la métropolisation. Certes, la plupart des fonctions métropolitaines se développent dans les grandes villes, mais pas toutes... Si des responsables politiques ou économiques avaient eu l'idée, il y a une vingtaine d'années, de créer un festival de musiques actuelles en plein air, leur regard se serait tourné vers un centre urbain plutôt que vers le Centre-Bretagne. Mais l'histoire s'est écrite autrement, et aujourd'hui les Vieilles Charrues est l'une des manifestations culturelles qui drainent la plus grande activité économique en Bretagne. »



**Jean-Luc Chenut,**  
VICE-PRÉSIDENT DE  
RENNES MÉTROPOLE,  
CHARGÉ DES  
FINANCES

« Sur la question des agglomérations qui excluraient, je souhaite rappeler quelques chiffres : En Ille-et-Vilaine, 85 % du parc locatif social est dans la métropole rennaise, qui ne représente que 40 % de la population. Au sujet du partage des ressources et du développement, on peut signaler que la croissance du nombre de logements comme celle des taxes d'habitation a été moins importante dans Rennes Métropole que dans le bassin de Rennes. Les bases de taxe d'habitation augmentent de 26 % hors bassin de Rennes et de 14,5 % sur Rennes Métropole. La dynamique impulsée par la métropole rennaise profite donc bien à sa périphérie extérieure. »



**Pierre Méhaignerie,**  
MAIRE DE VITRÉ ET  
PRÉSIDENT DE VITRÉ  
COMMUNAUTÉ

« Je voudrais rappeler une étude de l'observatoire des politiques sociales qui montre que la force du grand Ouest se situe dans un équilibre de villes moyennes et de petites villes bien liées à leur tissu rural. Je souligne, dans l'optique de la préparation des contrats de projets Etat/Région et du FEDER, qu'il est important d'installer un bon équilibre financier entre les différents territoires. Une bonne répartition géographique des activités est peut-être aussi la clef de la qualité de l'organisation du territoire. »



**Christian Troadec,**  
MAIRE DE CARHAIX  
ET CONSEILLER  
GÉNÉRAL DANS LE  
FINISTÈRE

« Le Pays du Centre-Ouest Bretagne fête ses 20 ans cette année, et nous réfléchissons à son avenir. Nous avons des difficultés à obtenir les grands équipements dont bénéficient d'autres territoires (route, aéroport, ligne à grande vitesse). Cependant, nous avons aussi de nombreux atouts, à mettre en avant, comme le festival des Vieilles Charrues évoqué plus tôt. Il faut continuer à nous développer, à nous appuyer sur nos compétences et nos atouts. »



## Comment combiner des fonctions métropolitaines obligatoires au rayonnement de la Bretagne et la croissance équilibrée de tout le territoire ?



En introduction à cet échange entre les élus, Yves Morvan, a rappelé que « *le fait urbain n'a cessé de prendre une part croissante dans la vie régionale* ». Trois Bretons sur quatre vivent désormais en ville, contre

35 % dans les années 1950, et 80 % de la surface du territoire est comprise dans des aires urbaines. La région se caractérise par un maillage de villes de toutes tailles, depuis les bourgs ruraux jusqu'aux grandes agglomérations de Brest et de Rennes. Cette situation, relativement équilibrée, est très évolutive et les territoires ne sont pas développés au même rythme. « *Les grandes villes et les villes moyennes n'ont pas toutes intégré de la même façon et à la même vitesse les fonctions métropolitaines* », a-t-il souligné.

**Pierrick Massiot**, vice-président du Conseil régional de Bretagne



### Atouts de la Bretagne

Pierrick Massiot a repris une idée chère à Jean-Yves Le Drian, qu'il représentait : « *La Bretagne bénéficie d'une triple chance dans son organisation spatiale : une capitale régionale, une métropole océane et un réseau vivant de villes moyennes* ». Il a rappelé aussi la démographie dynamique de la région. « *La métropole rennaise n'est ni tentaculaire, ni menacée de gigantisme* », a-t-il poursuivi. Elle s'est développée grâce à des politiques « *raisonnables* » de planification, dans les domaines du logement, du transport ou encore du foncier.

### Équilibres à conforter

Pierrick Massiot s'est appuyé sur l'exemple de l'économie de la connaissance. Son développement tend à favoriser polarisation et concentration, ce qui peut induire des inégalités. Mais le renforcement des fonctions métropolitaines est nécessaire pour l'attractivité et la visibilité de l'ensemble du territoire régional. L'enjeu est donc que le développement métropolitain profite à tout le territoire. Le concept de ville archipel, développé par Rennes Métropole, peut être décliné à l'échelle régionale. Pour décrire l'articulation entre dynamique régionale et dyna-

mique métropolitaine, Pierrick Massiot a utilisé l'expression du Président J-Y Le Drian : « *Rennes est la capitale de la Bretagne, mais la Bretagne est capitale pour le développement de Rennes* ».

### Rôle de la Région

Le Conseil régional doit permettre d'assurer une certaine régulation, pour que tous les territoires se développent. Les appels à projets, la mise en concurrence permanente, ont, dans cette optique, un effet pervers. « *Il nous faut privilégier une réflexion commune pour organiser la compétitivité*

« *Rennes est la capitale de la Bretagne, mais la Bretagne est capitale pour le développement de Rennes* »

*du territoire dans son ensemble* », a précisé Pierrick Massiot. Cet équilibre passe par des équipements et des infrastructures, mais aussi par une gouvernance efficiente

et par le développement des solidarités horizontales, comme les contrats Région-Pays. Pour que cette stratégie soit plus efficace, il faudrait aussi que la Région ait une capacité prescriptive, ce qu'un nouvel acte de décentralisation pourrait apporter.

La Région exprime des réserves sur les réflexions actuelles autour des espaces métropolitains interrégionaux qui pourraient créer des difficultés d'articulation avec les politiques publiques régionales à l'œuvre. Il y a nécessité d'engager un dialogue à ce sujet.



© Rennes Atalante



**Norbert Métairie,** président de Cap l'Orient Agglomération et maire de Lorient



tants font la navette entre le centre et l'aire urbaine, de plus en plus souvent en train. Même si la ville et sa périphérie immédiate sont mixées socialement, les ménages modestes partent vivre à 20 voire 30 kilomètres. Cela pose la question des mobilités, mais aussi du foncier.

**Bernard Poignant,** maire de Quimper, président de Quimper communauté



### Fonctions métropolitaines

Pour Norbert Métairie, il n'y a que deux ou trois métropoles en France en dehors de Paris. Ailleurs, ce sont « des agglomérations avec des fonctions métropolitaines », assurées en Bretagne par le Pays de Rennes et les franges littorales Nord et Sud. « On n'a peut-être pas à s'accrocher à l'idée qu'il faut à tout prix des polarisations fortes », a insisté le maire de Lorient. Pour faire face au désengagement de l'Etat, les territoires vont devoir compter sur leurs propres forces. Et pour progresser, il faudra que les collectivités coopèrent au lieu de s'opposer.

« Il faut qu'ensemble, on se façonne une fonction métropolitaine majeure dans les relations avec l'extérieur de la Bretagne »

### Proximité et ouverture

Cet équilibre au sein d'une même aire urbaine dépend également du développement harmonieux des économies productives et résidentielles. Et pour la pérennité de cette économie, le territoire doit être connecté à l'international, via l'aéroport et le TGV, qui mettra prochainement Lorient à 2 h 40 de Paris.

Le maintien de ces équilibres entre proximité et ouverture doit se faire en coopération avec le réseau des villes « pour qu'ensemble, on puisse avoir une fonction métropolitaine majeure dans les relations avec l'extérieur de la Bretagne », souligne Norbert Métairie.

### Mobilité

L'équilibre entre villes moyennes, petites villes et territoires ruraux se joue aussi à l'échelle des aires urbaines. Cet équilibre dépend de la capacité à se déplacer. La question de la mobilité est au centre des réflexions publiques à Lorient. Quotidiennement, les habi-

« Quimper a une capacité d'entraînement mais pas une volonté d'hégémonie »

### Coopération pragmatique

« Quand on est à la tête d'une ville, on s'interroge sur la métropolisation. Or, je ne suis pas d'accord avec l'idée de rassembler, en allant les chercher parfois très loin, 500 000 habitants pour se prétendre une métropole ! », a soutenu fermement le maire de Quimper, qui favorise les partenariats pragmatiques avec les territoires voisins. Quimper est proche de deux agglomérations. Avec la communauté urbaine de Brest, une coopération pratique s'est mise en place, sur les hôpitaux, l'université, les technopoles, la ligne ferroviaire Landerneau-Quimper. Avec Lorient, une telle collaboration reste à inventer. En outre, l'implication de Quimper dans le B16\* a permis de participer aux prises de décision en matière d'énergie, de chemin de fer, de très haut débit...



© Quimper Cornouaille Développement

\* La conférence « B16 » réunit les présidents du Conseil régional, des quatre Conseils généraux et des agglomérations de plus de 50 000 habitants (Brest, Concarneau, Lannion, Lorient, Morlaix, Quimper, Rennes, Saint-Brieuc, Saint-Malo, Vannes et Vitré). Le B16 a pour objectif de contribuer à mettre en cohérence les politiques menées en Bretagne, notamment en matière de projets structurants.

### Réseaux régionaux

Au sein de la Cornouaille, Quimper « a une capacité d'entraînement mais pas une volonté d'hégémonie », assure Bernard Poignant. La ville n'a pas vocation à tout concentrer chez elle, et cherche à préserver l'équilibre avec des villes comme Concarneau, Douarnenez, Châteaulin. En Bretagne, c'est Brest et sa rade qui s'imposent pour la thématique de la mer, Lannion pour les télécommunications, la Cornouaille pour l'agro-alimentaire.

Enfin, c'est au moment de l'attribution des crédits publics, fonds européens, CPER et contrats Région-Pays, que doivent se concrétiser les coopérations et les réseaux.

### Locomotive Rennes-Nantes

La situation géographique de Rennes permet de maintenir une harmonie urbaine en Bretagne, puisqu'elle n'est pas au centre mais à l'extrémité. « Je ne crains pas la puissance qui se construit autour de Rennes et Nantes, c'est une locomotive pour nous tous », affirme Bernard Poignant, qui ajoute néanmoins, à l'égard des deux agglomérations : « Soyez cependant attentifs à toute la péninsule qu'il y a derrière vous... ».

La métropole est d'abord, selon Bernard Poignant, « une densité démographique rassemblée avec des commandements politiques et administratifs, des centres de décision, des pôles d'innovation... » Un pôle métropolitain comme celui de Loire Bretagne est différent d'une métropole et Bernard Poignant est sceptique quant à l'utilité de ce type de structures.

**Loïc Cauret,** président de Lamballe Communauté et maire de Lamballe



### Production industrielle

Aujourd'hui, les emplois productifs se concentrent, dans les Côtes-d'Armor, à Lamballe, Collinée, Quintin et Guingamp. Il faut préserver cette industrie, qui produit dans de bonnes conditions. Les bassins d'emploi et les ressources foncières sont des critères déterminants dans le choix d'un lieu de vie pour les ménages.

### Complémentarité des territoires

Loïc Cauret insiste sur la complémentarité entre les « métropoles » et les « non-métropoles », et « ne [s']inscrit pas complètement dans le débat ». Par ailleurs, il estime que le réseau des villes et des territoires doit exister différemment. Pour avoir le réseau breton complet, la Région, les Départements et les agglomérations ne suffisent pas, il faut intégrer aux discussions les intercommunalités, les villes moyennes et les villes-centres. Il faut donc que le B16 évolue, pour s'adapter « à la réalité des autres réseaux ».

### Solidarités régionales

Dans les Côtes d'Armor, la principale ville et son agglomération sont trop faibles pour être reconnues et avoir les effets d'une locomotive pour la Bretagne Nord, regrette Loïc Cauret. Cette faiblesse en armature urbaine est aussi synonyme d'un manque d'outils d'ingénierie. « Quand il y a des appels à projets, les villes du département ne peuvent pas y répondre », explique-t-il.

La création des Pays et les opérations de mutualisation sur ces territoires sont une force pour structurer les espaces. Les SCoT sont aussi des pi-

« On est toujours le plus petit ou le plus grand de quelqu'un »

vots de discussion essentiels entre l'urbain et le rural, sur des sujets aussi importants que les mixités sociales et intergénération-

nelles, les implications de réseaux, la question du foncier.

« On est toujours le plus petit ou le plus grand de quelqu'un », met en garde le maire de Lamballe. Sur des thèmes comme la maîtrise de l'énergie, le très haut débit et la santé, des solidarités encore plus larges sont à prévoir au niveau régional pour qu'il n'y ait pas de ruptures entre les territoires.



© DR



© CAD 22

**Daniel Delaveau,**  
président  
de Rennes  
Métropole,  
maire de  
Rennes



d'avenir, la force de la Bretagne réside aussi dans les collaborations, selon l'expertise de chaque pôle. Ainsi, « *quand on parle de la mer, le pôle, la locomotive, c'est Brest* », insiste le maire de Rennes. De la même manière, Rennes et Lannion sont leaders pour le numérique et Nantes pour les matériaux. Il faut ensuite développer des projets communs.

« L'avenir de l'organisation de notre territoire est dans la géométrie variable des coopérations »

« *La question de la métropole n'est pas une question de taille* », a exprimé Daniel Delaveau, qui précise : « *Les enjeux sont dans l'exercice des fonctions métropolitaines nécessaires à l'ensemble du territoire.* » Pour être visible à l'échelle européenne et internationale, la péninsule bretonne a besoin d'un travail en réseau qui s'appuie sur les métropoles.

#### Enjeux économiques

Une analyse des 355 projets collaboratifs qui concernent les huit pôles de compétitivité de la Bretagne et de l'Ouest a permis de souligner que Rennes est impliquée dans un grand nombre d'entre eux, en collaboration avec Nantes, Brest, Lannion, Lorient ou encore Quimper. Les entreprises et les laboratoires de recherche travaillent donc en réseau.

Pour ce qui est des investissements

#### Effet d'entraînement

La carte de transport multimodale Korrigo, créée à Rennes avec la Région, avait été mise au point de manière à pouvoir prendre une dimension régionale progressivement. Elle a récemment été étendue à Saint-Brieuc, Lorient, Quimper et Brest.

Autre exemple de cet effet d'entraînement : la construction de la ligne A du métro a été un tremplin pour les entreprises de la région. Plus de la moitié des 500 entreprises sollicitées pour ce chantier sont bretonnes.

#### Outils de coopération

« *Je crois que l'avenir de l'organisation de notre territoire est dans la géométrie variable des coopérations* », a affirmé Daniel Delaveau. Ainsi, la conférence permanente Rennes-Nantes, la coopération spécifique avec Saint-Malo et le pôle métropolitain Loire-Bretagne sont là pour répondre à des projets précis. Ce genre de coopération n'a pas vocation à s'occuper de tous les domaines, et doit s'appuyer sur la Région.

**Alain Masson,**  
vice-  
président  
de Brest  
Métropole  
Océane



#### Pôle métropolitain de projet

À l'échelle locale, la démarche de coopération a débuté dans les années 1990. Forts du travail en commun, les présidents des 7 intercommunalités (soit 89 communes) ont créé l'association du Pays de Brest et ensuite ont construit le SCoT. L'implantation des zones économiques, d'habitat et de loisirs, mais aussi l'organisation des transports, y ont été décidées de façon concertée. En 2010, la loi a permis au syndicat mixte du Pays de Brest de prendre le nom de « pôle métropolitain », mais les façons de travailler n'ont pas été modifiées. « *Nous sommes dans une logique de solidarité horizontale* », a indiqué le vice-président de Brest Métropole Océane.

« Nous sommes dans des logiques de travail en commun afin de poursuivre le développement harmonieux de nos territoires »



© Audiar



© Brest métropole océane (Michel Coquil)



### Une décennie de coopération interrégionale

L'agglomération brestoise travaille depuis plus de 10 ans avec Rennes, Nantes, Angers et Saint-Nazaire. Des réunions régulières permettent d'échanger sur des enjeux majeurs à l'échelle du grand Ouest, comme la recherche, l'économie ou les grandes infrastructures de transport.

La loi de 2010 a proposé l'appellation « pôle métropolitain » Loire-Bretagne, un terme qui cristallise parfois les débats. Mais le pôle est un lieu de discussion sur des projets communs qui n'obère en rien les relations avec la Région ou les autres collectivités du territoire, rassure Alain Masson.

### Solidarités horizontales

Pour Alain Masson, « le développement harmonieux du territoire régional est de la responsabilité premièrement de la Région, et deuxièmement de la capitale régionale ». Il conclut son propos en rassurant l'auditoire : il n'y a pas de logique de transformation des outils de coopération en structures ayant d'autres vocations.



© ADEUPa



Agence d'urbanisme et de développement économique du Pays de Lorient  
12, avenue de la Perrière  
56324 Lorient  
02 97 88 22 44  
[www.audelor.com](http://www.audelor.com)



Agence d'urbanisme du pays de Brest  
24 rue Coat Ar Gueven  
29200 Brest  
02 98 33 51 71  
[www.adeupa-brest.fr](http://www.adeupa-brest.fr)



Agence d'urbanisme et de développement intercommunal de l'agglomération rennaise  
4 av. Henri Fréville  
CS 40716  
35207 Rennes Cedex 2  
02 99 01 86 40  
[www.audiar.org](http://www.audiar.org)



Côtes d'Armor Développement  
Agence de Développement Economique et Territoriale  
7 rue Saint-Benoît  
22000 Saint-Brieuc  
02 96 58 06 58  
[www.cad22.com](http://www.cad22.com)



Quimper Cornouaille Développement  
3 rue Pitre Chevalier  
29000 Quimper  
02 98 10 34 00  
[www.quimper-cornouaille-developpement.fr](http://www.quimper-cornouaille-developpement.fr)

Sont également disponibles sur le site internet des agences l'intégralité des débats de la Rencontre et les résultats du sondage.

Rédaction : Lissette GRIES, journaliste  
Directeur de publication : Henri-Noël RUIZ, Audiar  
Édition réalisée dans le cadre d'un partenariat entre les 5 agences d'urbanisme  
Infographie : Audiar

JUILLET 2012  
2012-026-ETU-017