

Territoires en Bretagne :

Une révolution à opérer

Textes réunis et préparés par :
Régine LEBAHY - VINCENOT

Avant propos :

Territoires en Bretagne : une révolution à opérer.

Communes, communautés de communes, communautés d'agglomérations, cantons, arrondissements, Pays, départements, Régions, Etat, Union européenne...autant de territoires d'action politique qui s'additionnent, se superposent parfois, créant ce « mille feuilles » de plus en plus complexe dans la distribution des prérogatives et dans ses hiérarchies, de plus en plus coûteux pour le contribuable et finalement illisible pour la majorité des citoyens. Il en résulte une opacité de l'action, liée souvent à des modes représentatifs indirects qui génèrent un sentiment de dépossession de la citoyenneté, une imposture digne des découpages de l'Ancien Régime laquelle permet l'entretien d'un véritable caste politique et surtout technicienne que dénonçait déjà en 1981 le sociologue Louis Quéré¹.

Alors qu'il est communément considéré qu'un système administratif ne fonctionne parfaitement qu'avec trois échelons spatiaux de compétence, cette multiplication sans fin est source du malaise actuel subsistant dans le fonctionnement et la gestion de notre nation. Elle traduit son inadaptation aux enjeux présents, son incapacité à résoudre les besoins du citoyen et des collectivités auxquelles ils appartiennent.

Car depuis la réforme de l'Etat lancée sous l'Ancien Régime par le Duc de Hesse et reprise dans les longs débats de la Constituante et de la Convention, puis de l'Empire pour fonder un ordre nouveau, la stratification administrative de la France s'est sclérosée, alourdie au fil des époques, des gouvernements et des différents régimes.

Elaborée il y a plus de deux siècles et demi, elle n'a pu suivre les évolutions de notre société, notamment celles très contemporaines et très

¹ QUERE Louis, « Région et « pays » en Bretagne 1960-1970 », revue *HERODOTE, Les Géographies de la France*, n°23, 4^{ème} trimestre 1981.

brutales issues de la mondialisation et des logiques, devenues dominantes, du marché et de la consommation :

- Rupture entre ces appareils hérités et les pratiques de vie d'une population soumise à d'autres cadres matériels de vie, à d'autres structurations du temps, et à un éclatement des échelles spatiales comme le démontre fort bien Jean Michel Le Boulanger.
- Rupture aussi dans la conception du système politique et les pratiques d'une vie citoyenne. La conception du système représentatif est aujourd'hui ébranlée, alors même qu'il se renforce avec les nouvelles territorialités locales, par les aspirations démocratiques d'une population éduquée par la République visant à une plus grande participation à la décision.
- Rupture enfin entre une vision jacobine - qui a présidé à la mise en place du système républicain de l'Etat nation - et la vieille conception girondine d'une autonomie relative des échelons subalternes. Tout cela crée une opposition entre ces différents territoires de gouvernement d'une même échelle approximative, certains étant plus subis alors que d'autres relèvent d'une véritable aspiration.

L'Union Européenne, en se substituant progressivement à l'Etat a redistribué les hiérarchies. Par son échelle spatiale supérieure, par ses orientations économiques et sociales, par son introduction de valeurs autres que celles portées par la nation française, elle invite à d'autres pratiques de la démocratie. Mais surtout, au nom de sa rationalité de fonctionnement, elle engage à simplifier les hiérarchies territoriales, les ramenant vers 3 niveaux : le local, le régional, l'europpéen. L'Etat, n'est-il pas déjà devenu de fait une survivance quand 80% des textes qui nous gouvernent sont définis aujourd'hui à Bruxelles ? Cette simplification du système a déjà été conduite dans d'autres Etats, pourtant tout autant centralisés à l'origine que le nôtre : régionalisation, dévolution ont touché l'Espagne et la Grande Bretagne.

La France, au nom de sa conception républicaine jacobine et Saint-simonienne, résiste, empilant indéfiniment les nouvelles structures plutôt que de se réformer. On pense que le temps fera le ménage en laissant tomber en désuétude des niveaux administratifs déclassés par rapport aux normes actuelles de fonctionnement. Aujourd'hui, faute d'une option

politique courageuse, nous sommes au milieu du gué, alourdis par des institutions obsolètes, inutiles et malgré tout incontournables. La situation semble bloquée.

Terre d'implication politique, terre contestataire aussi, la Bretagne pose depuis longtemps la question de la pertinence d'un tel empilement de niveaux de compétences et surtout celle de la définition réelle des entités spatiales à retenir. C'est la question que développe ici l'analyse globale de Jacques Lescoat.

- La Bretagne, vieille région historique que les découpages de la Révolution avaient épargnée, pose fortement la question de son unité territoriale amputée par la politique du régime de Vichy, à un moment où l'image et la cohérence interne régionales constituent un enjeu fondamental d'affirmation de la région aux niveaux européen et mondial. Le texte de Jean Ollivro en détaille les raisons.
- C'est la même chose pour la définition du maillage local. En son temps, le CELIB avait porté cette réflexion en suscitant la création des Pays, laquelle déjà remettait en cause le bien-fondé des départements. Ce travail profond et novateur, porté par des hommes comme Loeiz Laurent², a laissé des traces. Souvent enviée, cette expérience officialisée par la loi Voynet de mai 1999, reste toutefois bien problématique dans sa mise en œuvre. C'est qu'entre temps, d'autres territorialités concurrentes ont vu le jour, torpillant en partie cette volonté de rupture de l'ordre établi. Les mutations démographiques et urbaines transformant la région, la mobilité croissante des populations affectant nos sociétés, ont renforcé les dynamiques de bassin de vie, mal interprétées par les découpages actuels des Pays officialisés, des Communautés d'agglomérations et des Schémas de cohérence territoriales (SCOTs). La simplification est plus que nécessaire en ce domaine. Son maillage aussi est à remettre en adéquation avec les comportements réels des populations et leurs capacités d'action. Jean Huchet et Jean Bernard Vighetti en font une superbe démonstration à travers le cas du Pays de Redon.

² LAURENT Loeiz, *La fin des départements, le recours aux pays*, Presses universitaires de Rennes, Nov. 2002.

Pascal Tocquer et Ronan Le Délézir en explorent d'autres aspects.

- Enfin sa nature maritime pose de manière de plus en plus prégnante l'impact de la dimension environnementale dans la définition de ces territoires. La mise en œuvre d'une nouvelle politique littorale intégrant la dimension soutenable de l'action humaine et connue sous le nom de Gestion intégrée des zones côtières (GIZC) n'influe-t-elle pas sur la définition de nos territoires de vie et d'action, allant jusqu'à remettre en cause certains des découpages locaux actuels. Ce sont les interrogations portées par le texte de Yves Lebahy.

Comme on pourra le voir le chantier est vaste, révolutionnaire par essence. Il s'agit d'opérer en ce domaine une mutation aussi importante que celle qui a eu lieu il y a deux siècles et demi. Elle est nécessaire pour répondre aux enjeux présents et futurs de notre société conçue comme une entité dynamique de l'Union et du monde global dans lequel nous vivons. Nous ne pouvons plus fonctionner sur des découpages d'un autre temps ; ils sont désormais inadaptés. Un tel chantier suscite donc de nombreuses interrogations. Faute d'être exhaustive l'approche ici proposée par ce petit dossier tente au moins d'en aborder quelques uns des aspects. Mais elle démontre combien un territoire comme le nôtre constitue un superbe champ de réflexion, un véritable laboratoire. Et déjà en menant cette analyse, la Bretagne affirme au moins qu'elle existe et qu'elle vit.

YL

Territoires et résistances

Jean Michel LE BOULANGER

Après le temps des terroirs, aux rythmes lents de la civilisation paysanne, après le temps des Etats-nations, voici venu l'âge des réseaux, des flux et des déterritorialisations. La civilisation de l'image, au temps du présent permanent. Quand l'espace-monde, ce "tout-monde" cher à Edouard Glissant, participe à notre quotidien. Quand le lointain devient proche et que le proche peut devenir étranger.

C'est le temps mondial et la vitesse qui règnent en maître. L'instantanéité absolue élimine la temporalité et, parfois, rend l'espace obsolète. Le cyberspace abstrait construit son a-temporalité, fait d'un manque de profondeur historique d'une part, et d'un manque de futur, d'autre part...

C'est le « présent autarcique » dont parle Zaki Laïdi, de cette société de satisfaction immédiate, « l'économie du présent éternel ». Le « présentisme » de François Hartog, le « présentéisme » de Michel Maffesoli.

C'est le temps de la vitesse hétérogène et des segmentations sociales de l'usage du mouvement...Le temps du changement permanent (tout bouge, tout change, et le changement, l'adaptation sont au cœur des toutes les problématiques sociales) et de l'angoisse de l'avenir (on ne sait de quoi demain sera fait).

Le vivant et le social sont indissociablement pris dans un tourbillon. « La modernité, c'est le mouvement plus l'incertitude » dit Georges Balandier³. Et le vivant, comme le social, sont pris dans ce perpétuel mouvement comme dans cette incertitude, jusque dans les cellules et les possibles clonages. « La modernité fait de l'individu un homme fabriqué »⁴.

Le désordre jusqu'au plus profond de soi...

³ Georges Balandier, *Le Désordre*, Fayard, 1988, page 169.

⁴ Idem, page 176

C'est aussi, c'est surtout, le temps de l'hyper-individualisme et du consumérisme triomphant. Nous sommes passés de la citoyenneté rêvée par Condorcet à la citoyenneté utilitaire des Trente Glorieuses; nous glissons maintenant vers un consumérisme qui envahit tout.

Depuis un siècle, une " territorialité compacte " (Piveteau) a laissé place à une relation très fragmentée au sol. Au sein de tous les territoires, de toutes nos villes, les espaces de vie sont séparés des espaces de travail ou de loisir. Hier, nous vivions sur un espace isotrope formé d'éléments homogènes et bornés. Aujourd'hui domine l'ouverture et la fragmentation. Ghettos riches, nouveaux lotissements clos et protégés, création de villes comme Val d'Europe, née de Disney et d'un hyper-hypermarché... ; et puis des ghettos pauvres qui régulièrement s'embrasent.

Le vivre-ensemble est tordu, éclaté... quand la ville se découpe ainsi, socialement, par activités, autour de flux, de lieux et de non-lieux.

Voici même la ville - ou le quartier - historique, apprêtée, mise en lumière, mise en spectacle et ouverte aux flux du tourisme mondialisé.

Voici la ville ou le quartier relégués, à l'écart...

Et dans la ville du « présentisme » l'événement tient lieu de politique urbaine. Il suffit de voir, à cet égard, l'influence considérable de l'éphémère : Jeux Olympiques, Coupe du Monde de football, expositions universelles...

Par ailleurs nous vivons plusieurs villes, que ce soit au cours de la journée ou au cours de la vie. C'est le temps de l'habiter poly-topique. Mathis Stock⁵ nous donne quelques éléments chiffrés : un Français parcourt en moyenne 34 km par jour et 14 300 km par an ; 12% des Français déménagent chaque année ; 15% du budget des ménages ont été consacrés au mouvement en 2003. Les rapports à l'espace en sortent modifiés : « On peut poser l'hypothèse que, suite à la mobilité spatiale accrue, les lieux constituent le référent de symbolisations différentes par rapport à une société à individus sédentaires ».

La congruence entre populations et lieux n'est plus. Ici, le nombre de non résidents devient bien plus importants que celui des résidents; là, celui des résidents secondaires s'impose à celui des résidents permanents. Les lieux familiers ne sont plus obligatoirement les lieux les

⁵ « L'Hypothèse de l'habiter poly-topique : pratiquer les lieux géographiques dans les sociétés à individus mobiles », espacestemps.net, 2006.

plus proches. Les résidences secondaires peuvent être construites dans les lieux de grande affectivité... et des lieux fréquentés virtuellement peuvent prendre grande signification.

Les interactions se multiplient, grâce aux techniques, sans limite de distance entre personnes qui se trouvent une affinité, dans des communautés virtuelles, type Facebook ou MySpace, qui regroupent déjà trois millions de Français.

Se pose bien alors la question de « l'habiter ». Mathis Stock⁶ reprend cette question « projetant » Heidegger et la spatialité du Dasein aux temps poly-topiques. La mobilité et les référents géographiques de l'identité peuvent maintenant être multiples. Il faut donc dépasser le rapport écologique ou cosmologique ancré sur un lieu et définir « l'habiter » comme « ensemble des pratiques des lieux ». Tous les lieux n'ont pas le même sens pour un individu; certains sont pratiqués pour leur fonction, d'autres pour leur caractère identificatoire...

Les identités « mono-topiques » sont façonnées sur un temps long ; un lien social se construit dans la durée et fait émerger un sentiment d'appartenance. Les identités « poly-topiques » se construisent à l'aire des « hommes géographiquement pluriels ». Leurs sentiments identitaires, basés sur plusieurs lieux, peuvent se construire simultanément, et ainsi coexister. Ils peuvent aussi s'accumuler au cours du temps, en fonction des mobilités résidentielles. Des lieux de vacances, connotés positivement, peuvent être valorisés. Et aux mobilités « réelles » il faut ajouter les mobilités et les contacts virtuels, qui participent de plus en plus aux constructions identitaires.

Au delà de la capacité physique à franchir les lieux, il faut appréhender la capacité mentale à franchir les « horizons d'altérité ». Cette mobilité participe d'un processus d'individualisation, d'autonomie par rapport aux autres membres de la société. Les sociétés à individus mobiles fabriquent des « habitants temporaires » d'un ou de plusieurs lieux et non plus les habitants permanents d'un seul lieu. C'est le passage d'une norme de stabilité à une norme de mobilité.

⁶ « Construire l'identité par la pratique des lieux » in « Chez nous, territoires et identités dans les mondes contemporains », sous la direction d'Alessia de Biase et Christina Rossi, Editions de la Villette, 2006.

D'où le concept de « capital spatial » développé par Jacques Lévy⁷, dans le prolongement du capital social culturel de Bourdieu, tant sont grandes les différences – les inégalités – en la matière.

Le monde qui était local, territorialisé dans le sens donné par Deleuze et Guattari dans *Mille Plateaux*, est maintenant déterritorialisé, parcouru de flux, qu'ils soient migratoires, médiatiques, touristiques ou imaginaires... « Nous vivons dans un monde rhizomatique, voire schizophrène qui fait appel, d'une part, à des théories sur le déracinement, l'aliénation et l'écart psychologique entre les individus et les groupes, et, d'autre part, à des rêves – ou à des cauchemars – de proximité électronique »⁸.

Arjun Appadurai insiste sur la part croissante de l'imagination dans la construction de l'identité moderne des groupes mais aussi des individus, dont l'identité se construit avec ce qu'ils sont (et font) mais aussi avec ce qu'ils pourraient être (et faire).

Pour Appadurai : « le fantasme est désormais une pratique sociale : il entre, sous différentes formes, dans la fabrication de la vie sociale d'un grand nombre de personnes, dans un grand nombre de sociétés... ces vies complexes, en partie imaginées, doivent désormais former le lit de l'ethnographie, du moins celle qui désire conserver une voix particulière dans un monde transnational et déterritorialisé »⁹.

Ce maelström de mouvements permanents et le brouillage des territoires construisent une territorialisation hors sol liée aux bricolages identitaires de Claude Lévi-Strauss (on peut se dire, se vivre, Breton à Paris, à New York ou adepte du Dalai Lama à Vannes...)

L'histoire de la civilisation se confond avec celle d'un détachement progressif du terroir millénaire, avec une dématérialisation lente des supports et des produits du travail humain, avec la promotion et la circulation accélérée de signes, avec une désacralisation et une mobilité croissante. Une soustraction du sol. D'une territorialité compacte à une relation fragmentée. D'une racine unique, profondément plantée dans l'humus de la terre natale, à des racines en rhizomes, pour reprendre l'expression de Gilles Deleuze utilisée par Edouard Glissant, qui s'éparpillent et se nourrissent de mille images, de mille rêves, de mille

⁷ Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés, Belin, 2003.

⁸ Arjun Appadurai, *Après le colonialisme*, Payot 2001, page 63.

⁹ Idem, pages 96, 97.

aventures. De mille influences aussi, recherchées aux Etats-Unis, à Londres, au Tibet, au Brésil ou ailleurs.

Des bricolages identitaires complexes en résultent, où, comme toujours, l'autre reste indispensable, mais un autre imaginé, projeté selon des finalités propres, un autre lui aussi fragmenté et multiple.

« La vie aujourd'hui est autant un acte de projection et d'imagination qu'une mise en œuvre de scénarios connus ou d'issues prévisibles »¹⁰.

La crise de l'altérité qui définit la modernité est liée à cette multiplicité des mondes en présence, à cette proximité des possibles, des images et des fantasmes. On ne sait plus penser l'autre et tout se brouille dans une bien précaire stabilité (Marc Augé).

Ce que Dominique Quessada poursuit, dans un ouvrage très récent¹¹ en estimant que l'Autre est mort et qu'il s'efface derrière la diversité, dans une prolifération sans précédent des différences. « Il n'y a donc jamais eu tant d'autres que depuis qu'il n'y a plus d'Autre »...

La postmodernité fait de l'individu un processus et non un état, un entre-deux et non une unité, un métissage et non une pureté, un désordre et non un ordre.

Il faut accepter ce complexe et suivre Edgar Morin : « Les vérités polyphoniques de la complexité exaltent, et me comprendront ceux qui comme moi étouffent dans la pensée close, la science close, les vérités bornées, amputées, arrogantes. Il est tonique de s'arracher à jamais au maître mot qui explique tout, à la litanie qui prétend tout résoudre. Il est tonique enfin de considérer le monde, la vie, l'homme, la connaissance, l'action comme systèmes ouverts »¹².

La pensée complexe ne peut dissocier l'individu, la société et l'espèce humaine. Et là, dans ce creuset identitaire, un concept que développe Edgar Morin, celui de reliance.

La reliance pour affronter l'incertitude.

Le territoire ou ce qui nous relie

Du *Je me souviens* de Georges Perec, en 1978, au *Monde retrouvé de Louis-François Pinagot* (*Sur les traces d'un inconnu, 1798-1876*),

¹⁰ Idem, page 104

¹¹ Court traité d'altéricide, Gallimard, Verticales, 2007.

¹² Edgar Morin, *Le Paradigme perdu : la nature humaine*, Le Seuil, page 233.

d'Alain Corbin, en 1998, contemporain de *Dora Bruder* de Patrick Modiano, on en arrive vite à *Loft Story*, en 2001. Non que je puisse mettre sur un même plan Perec, Corbin et Loana, évidemment. Mais ces exemples illustrent la victoire du « je ». Perec ouvre la route à tous les « Je me souviens », et tous méritent le même respect. Corbin prouve l'inscription fondamentale de chacun dans une histoire qui se noue aussi à l'échelle de nos cantons, et toute histoire mérite le même respect. Perec et Corbin, comme Modiano, nous parlent d'un « je » universel. D'anonymes qui nous disent l'humain. Sans voyeurisme. Sans vulgarité. Loana, quant à elle, vérifie l'exactitude de la maxime d'Andy Warhol, "à l'avenir, chacun aura son quart d'heure de célébrité mondiale". Depuis le premier Loft Story, combien d'émissions de prétendue télé-réalité ? Combien de blogs sur la toile ? Au fil de cette évolution, un risque nous menace. Oui, l'émancipation individuelle est peut-être le combat le plus noble des combats à mener. Mais non, toutes les voix ne se valent pas. Or en monde consumériste, les seins de Loana sont présentés en prime-time quand la voix de Perec ou de Corbin est simplement audible, à l'occasion, sur France Culture. D'un côté le divertissement badin, futile, éphémère, et parfois même la vulgarité. De l'autre, les tentatives de compréhension du monde, la volonté d'émancipation, de réflexion, de diffusion des savoirs. Le nivellement par le bas est à l'opposé des exigences de la démocratie. A l'opposé du grand combat né des Lumières. Le divertissement est nécessaire, évidemment. Mais il ne peut tenir lieu de culture.

Le développement de l'individualisme, voire de l'égotisme, qui se manifeste de très nombreuses manières, autofictions, blogs, comportements quotidiens... permet à chacun de se créer, de s'affirmer artiste, concepteur, créateur... Tous aussi légitimes les uns que les autres, certes. Mais dans une totale absence de hiérarchie. Et sans hiérarchie des signes, quand tout peut être art, quand tout peut être patrimoine, il n'y a plus de projet collectif possible. Sans citoyenneté, avec des habitants consommateurs d'espace et de services et des élus qui doivent être à leur disposition, c'est le syndrome Nimby (*Not in my back yard*), pas dans mon jardin... Une déchetterie ? Oui, mais ailleurs. Une route ? Oui, mais ailleurs. Des HLM ? Oui, mais ailleurs... Inutile de parler des aires d'accueil pour nomades. Comment alors parler de territoire ?

Dans un monde marchand où règne l'égotisme, on peut consommer du territoire comme n'importe quel produit, d'autant que la propriété du sol

est un moteur puissant de nos comportements. Il en est de même dans un monde où les relations interpersonnelles sont de plus en plus régulées par le Droit, quand s'imposent les procédures juridiques et les recherches permanentes de responsabilité... quand le principe de précaution et la défense des intérêts individuels prennent le pas sur les notions de projets. Le problème est plus âpre encore en raison du coût du m² d'un sol qui devient extrêmement onéreux, surtout sur le littoral, et qui impose une sélection où les « natifs » peuvent ne plus trouver place. Une nouvelle segmentation de l'espace en résulte qui modifie nos sentiments d'appartenance.

Les indicateurs démographiques montrent que l'arrivée, ou le retour au pays, de retraités est un fait majeur de l'évolution de nombreuses régions européennes. Le risque est grand qu'ils imposent des espaces de nostalgie. Cela pourrait se traduire par la victoire d'un conservatisme territorial. On fige. On maintient en l'état. On refuse le mouvement, l'aménagement.

C'est certainement là un vrai risque pour l'avenir. Quand s'effritent les repères collectifs, et que se perd le sens du projet commun.

Quand l'individualisme engendre le « tout à l'ego » dont parle Régis Debray ; quand le consumérisme annule toute autre valeur que monétaire... le territoire devient une addition de vouloirs individuels et non un sens commun. Oui, alors, le vivre-ensemble est tordu, éclaté, et les communautés de sens qui émergent ponctuellement le sont essentiellement autour d'émotions de courte durée, dictées par les médias dominants, de la mort de Lady Diana au coup de tête de Zinedine Zidane.

Et pourtant ! C'est depuis que ces grandes mutations se sont engagées, depuis une trentaine d'années que se multiplient les indicateurs prouvant d'évidence le besoin de liens. Ce besoin d'être ensemble, intimement ressenti, et qui se traduit dans des fêtes nombreuses, comme dans tant de projets collectifs dont le but importe moins que le fait d'être avec d'autres (regardons l'extraordinaire floraison associative depuis les années 1980 et 1990 ; le fait associatif est enraciné localement, il se déploie à l'échelle de la commune ou du canton...). On peut appeler cela la reliance. Ce qui nous relie, au passé comme aux autres, sur un territoire de vie qui est aussi un territoire d'affectivité. Ce qui fait lien. Ce qui construit ce « nous » essentiel auquel nous restons attachés, malgré tout. Ce « nous » de résistance qui retisse le territoire, espace approprié

et partagé.

Oui, à l'âge des réseaux mondialisés, le territoire est résistance.

D'où, d'ailleurs, la mise en patrimoine de nombre d'entre eux. Car ils portent témoignage. Des temps « d'avant », ce passé flou mal maîtrisé qui n'est pas l'histoire et que l'on mythifie à l'envie. Ce « jadis » pour reprendre le mot de Pascal Quignard. D'avant les flux et les réseaux. D'avant l'égotisme. D'avant les angoisses de l'incertain.

D'où, aussi, le retour du terme « terroir ». Les produits du terroir ou les poètes du terroir, comme une patrimonialisation de nos territoires. *La fin des terroirs*, disait Eugen Weber, dans sa magistrale étude consacrée à la fin de la civilisation rurale. Il avait raison bien sûr. Sauf que le terme porte aujourd'hui en lui ce « jadis » badin et rassurant, et qu'il a bel avenir...

Edgar Morin¹³ le développe longuement : l'identité humaine, c'est même un de ses aspects les plus fondamentaux, n'existe que reliée à autrui ; elle participe à une vie vécue poétiquement par le jeu, la fête, la ferveur, l'extase, la communion... Elle se construit d'une expérience du sacré et de l'esthétique.

Ce que Michel Maffesoli décrypte tout au long de son œuvre, travaillant sur ces nouvelles formes d'effervescence, « à savoir cette capacité de vibrer avec l'altérité, de vivre, ensemble, les passions communes »¹⁴.

Alors que nous passons des identités aux identifications, alors que nous ouvrons les champs de l'habiter poly-topiques, et que nos vies se jouent le long de flux et de réseaux, il nous faut toujours, plus que jamais peut-être, tisser le lien, tisser les rencontres et les échanges, pour redéfinir ce « nous » qui nous est nécessaire... Car si, par le génie de la technique, le lointain devient proche, on ne peut le toucher. Et nous sommes êtres de sens.

Elus, associations, commerces de proximité, services publics... chaque acteur participe à la construction de ces territoires nécessaires, véritables fabriques de lien social.

Pour bâtir ce « nous » essentiel, ce « commun », ce vivre-ensemble auquel nous sommes, malgré tout et si heureusement, attachés...

¹³ Edgar Morin, *La Méthode, Ethique, Le Seuil*, 2004

¹⁴ *La Part du diable*, Flammarion, 2002, page 154.

Territoire, territoires...

Jacques LESCOAT

Après tout, il n'est pas inutile de commencer par rappeler brièvement les structures et découpages administratifs ou électifs qui couvrent et "courent" sur nos territoires : communes, intercommunalités, cantons, pays, régions, Etat, Europe... Pour un peu, j'oubliais les départements !

Certes, dotés de pouvoirs ou de missions fort divers, voilà des structures qui commencent à faire réellement beaucoup. Chez nos voisins, ainsi les Allemands, soucieux d'efficacité, on compte seulement quatre niveaux (Kreise, Länder, Etat, Europe) dont les missions, bien définies, ne se chevauchent guère sinon pour se compléter ou s'épauler. La géographie elle-même, celle des découpages, a eu là bas pour moteur la mise en place d'espaces cohérents et forts pour favoriser tout autant l'efficacité évoquée que pour respecter l'identité et l'histoire locales ou régionales.

Mais nous, de notre côté, nous en sommes bien loin : découpages hérités d'une période plus que révolue pour les communes. Vous pensez ! Des siècles déjà... Il n'est guère étonnant que certaines, pourtant urbaines, soient minuscules : ainsi Dinan avec pas même 4 km² ou Lorient 12 km², ce qui représente, en terme de surface, à peine 15 % de l'aire urbaine... On aurait pu prendre les communes rurales pour constater qu'avec parfois quelques dizaines d'habitants, elles sont hélas insignifiantes sur le plan démographique et surtout inefficaces sur le plan de la gestion, qu'elle soit administrative, économique ou spatiale.

On dit même que ce pays dispose d'un nombre non négligeable de communes... sans habitant. J'ai bien dit sans et non pas cent ! C'est, paraît-il, un sujet tabou : seuls les géographes ont le droit ou se donnent

le droit de l'aborder. D'où mes propos. Mais ils seront encore plus indécents en signalant aux rares lecteurs qui ne le sauraient pas, que ces communes, totalement intouchables (attention à la "démocratie locale", dit-on...), se comptent par milliers ou plutôt par dizaines de milliers. On m'a même dit qu'il y en aurait plus de 36 000, chiffre qui nous arrange bien, au fond, car nous, les géographes, ne savons pas compter au-delà de 36 000 ! Mais il faut reconnaître que ce n'est déjà pas si mal. Bref, autant de communes en France que dans tout le reste de l'Europe réunie. Quel défi démocratique quand on sait que cette poussière de communes a fait et continue à faire des petits qui s'appellent syndicats intercommunaux, communautés de communes, communautés d'agglomération, communautés urbaines. Pour un peu, j'oubliais aussi la multitude des établissements publics !

Aujourd'hui, parce que l'histoire est ancienne, on a à peu près, en deux ou trois siècles, réussi à compter les communes mais ce n'est pas le cas pour les intercommunalités. Il paraît qu'en ajoutant leur nombre à celui des communes, on dépasserait les 50 000. Voilà un chiffre qui nous dépasse lui même. Du moins les géographes qui, face à un chiffre aussi élevé, ont arrêté de compter. Vous pensez !

Mais, "le plus pire", c'est que les territoires, à commencer par celui des communes, sont mal dessinés. On s'est trop souvent mis à la même enseigne pour dessiner les nouvelles intercommunalités, hasard d'une géographie incertaine (nous en savons quelque chose, nous, les géographes !), de découpages administratifs anciens et mal foutus, parfois même de connivences ou d'affinités politiques...Ce ne serait cependant pas trop grave, après tout, si les compétences de cette étonnante géographie locale ne s'appuyaient pas sur des missions souvent fort diverses, non coordonnées, qui parfois se chevauchent et se contrarient... Il n'y a même parfois pas de compétence du tout ! Allez comprendre... Ainsi, dans mon beau pays de Quimperlé, la communauté de communes n'a pas de réel service d'urbanisme propre ou partagé avec une communauté voisine. Mais les communes membres ne disposent pas non plus de ce service (sinon purement réglementaire, ce qui est terriblement loin d'une compétence réelle). C'est pourtant là un secteur clé pour un bon aménagement communal et intercommunal. Mais n'accablons pas cette communauté plus qu'une autre sinon je devrais noircir des centaines de pages pour simplement signaler toutes ces communes avec leurs carences.

Si l'on prend maintenant un autre exemple, là où un effort de structuration considérable a été fait, Rennes Métropole, peut-on imaginer que cet ensemble géographique dispose d'autant de services d'espaces verts ou d'entretien de bâtiments communaux... qu'il y a de communes, soit 37 ? Aucune entreprise, sous peine de faillite, ne pourrait supporter un tel morcellement de son organisation et de son action technique. Et nous sommes pourtant au cœur d'une communauté parmi les mieux organisées et les mieux dotées en compétences

Que dire de bien d'autres qui sont souvent, à y regarder de près, des contre modèles et des outils de « bonne conscience » : dire et faire croire que l'on fait quelque chose mais en réalité, l'action communautaire y est plus que superficielle. En termes d'aménagement urbain, on peut parler de "cache-misère" pour définir ce genre de choses ! Pour ne pas nous attarder sur les surcoûts et le lot bien trop lourd des inefficacités locales d'un modèle français dépassé où toute nouvelle création ne doit rien, ou presque rien, gommer de l'existant (le trop célèbre "cumul territorial" français), il nous reste... le reste.

Alors, le reste, eh bien ! il est encore considérable. Ce sont d'abord les pays (21 pour la Bretagne), structures neuves, loin d'être dépourvues de risques car non calées, bien entendu, à la fois dans leurs missions et dans les divisions administratives actuelles : nous reportons leur analyse dans le cadre des propositions...

Viennent ensuite les départements et la région. Puisque le reproche dans nos critiques (on sent venir les tenants d'un conservatisme français à tout crin) est notre aveuglement démocratique, on pourrait demander aux citoyens quelles sont les compétences, les missions, les budgets (même en gros !) respectifs de ces structures qui couvrent les terres de Bretagne... et tout autant les autres. Je crains que peu d'entre eux soient capables de répondre. Peut-être même parmi les géographes. C'est dire ! C'est pourtant une nécessité de démocratie de non seulement connaître les compétences respectives de chacun et de se poser la question de savoir si, dans une région au total aussi restreinte géographiquement que la Bretagne (un point sur la carte du monde, même si c'est -foi de géographe- un des plus beaux !), il est vraiment utile de cumuler autant de structures de gestion.... D'autant, aussi, qu'une part de cette gestion est assurée par le niveau national. Là encore, ce n'est pas sans rajouter une couche et compliquer encore les choses. Y compris la démocratie. Du moins, celle à laquelle croient les géographes.

Je ne suis pas sûr que les tenants de cette "démocratie cumulative" seraient si fiers d'aller expliquer aux citoyens et tenter de leur faire admettre que la gestion du territoire nécessite tant de niveaux, tant de cumuls et tant de dispersion de compétences (ou plutôt d'incompétences!). Sans parler des surcoûts. Ils n'ont d'ailleurs pas préféré les estimer : pire que les géographes car si ces tenants eux, savent compter, ils ne veulent pas compter !

Ceci peut nous amener à proposer une autre forme d'organisation du territoire et à nous dégager de notre vision caricaturale qui ferait sourire si elle n'était pas le reflet d'une particularité bien française. Sous l'ironie voulue du texte, en effet, se cache mal une réalité éloignée des soucis d'une gestion autre, coordonnée, soucieuse d'une démocratie vraie et donc respectueuse du citoyen placé au cœur du territoire et de l'action publique. Devant la flagrante nécessité de s'ouvrir, en ce sens, à des réformes qui favorisent l'identité, l'économie de moyens, la force de l'action publique et l'affirmation d'une démocratie plus forte, un débat doit être ouvert, des opinions défendues... et des tabous mis au placard !

Territoires, territoires...

Cette organisation proposée est bâtie autour de la substitution par deux niveaux réellement pivots: les communautés et la région, aux six niveaux territoriaux actuels¹⁵ (communes, communautés, cantons, pays, départements et région). C'est autour de ces entités que se bâtira la gestion du territoire régional de demain.

Les communautés seront les organisations de base de la gestion territoriale : c'est là que se définiront et se mettront en œuvre les axes essentiels que sont notamment l'urbanisme (avec sa compétence habitat), le développement économique, l'action culturelle et les grandes missions techniques telle la gestion des déchets.

Ces niveaux disposent, en effet, de moyens potentiels pour mettre en œuvre ces politiques appuyées sur des outils d'étude opérationnels. Au besoin, deux ou trois communautés voisines, mais de poids insuffisant, pourraient mutualiser leurs moyens. Ceci éviterait, notamment sur le plan de l'urbanisme et de l'habitat, le bricolage actuel, trop souvent

¹⁵ Hors niveau Etat à redéfinir.

observé, voire comme dans le domaine culturel, les insuffisances constatées au niveau communal.

Ces niveaux, raisonnablement vastes et proches du terrain, seraient aussi suffisamment proches du citoyen pour qui des moyens de dialogue, d'écoute et de concertation seraient mis en place par des communautés, elles-mêmes également bien organisées sur ce plan lié aux outils de la démocratie locale.

Le second niveau est le niveau régional. Aujourd'hui, entre un Etat, encore très centralisé et des départements disposant chacun de presque autant de moyens que la Région elle-même, quelle peut être la place de celle-ci dont les moyens, tant financiers que techniques, sont très réduits ? Ne tentons pas la comparaison avec par exemple les régions espagnoles, allemandes, le Pays de Galles ou l'Ecosse : la région Bretagne paraîtrait presque insignifiante...

Il est à espérer qu'un nouveau souffle décentralisateur laissera respirer ce précieux échelon régional lui permettant d'assumer des fonctions nouvelles aujourd'hui mal gérées par un échelon central trop loin du terrain, des citoyens et oublieux des identités régionales...

... D'un autre côté, demeurent des structures départementales (les Conseils Généraux) qui contribuent à "hacher" le territoire et à former cinq entités, là où une seule serait nécessaire. Les compétences des départements sont à répartir de cette façon intelligemment entre l'échelon local des communautés et l'échelon régional, là où se situe le levier le plus efficace pour le service des citoyens et l'action publique.

Ainsi, la Bretagne peut s'organiser autour de ces deux entités fortes, aux missions bien définies, calées avec les territoires, efficaces pour les citoyens eux-mêmes consultés et associés aux décisions. Dans un tel contexte, il faut cependant bien tenir compte de deux autres dimensions assurant le lien d'une part, avec l'identité très locale et la quotidienneté, d'autre part, entre les communautés et la région qui est peuvent paraître trop éloignées. Le premier d'entre eux ancien, très ancien, c'est la commune ! Le second lien est neuf, très neuf, c'est le pays !

Sur le premier, la commune, il faut reconnaître qu'il n'est pas raisonnable, dans le contexte et l'héritage qui sont les nôtres, de gommer son existence, ni maintenant, ni dans le futur. Il s'agit essentiellement, dans le cadre d'une refondation des territoires avec les deux leviers

essentiels que sont les communautés et la région, de lui donner une juste place : celle de l'identité et celle de la proximité.

Une mairie maintenue sera donc en charge de la gestion de l'état civil, des services quotidiens et de ceux liés à la proximité. Elle sera aussi à l'écoute des citoyens et leur porte-parole au niveau de la communauté chargée d'assurer la cohérence de ce qui doit être réellement regroupé et qui a été rappelé au niveau des grandes missions tel l'urbanisme.

D'un autre côté, les pays... Il me paraît difficile, voire négatif, de s'organiser autour d'eux et de leur donner un pouvoir de maîtrise d'ouvrage (la capacité d'investissements) en gommant une réalité locale (celle des communautés) et de créer ainsi, à la place du département, autant de petits départements qu'il y a de pays. Mais il me paraît aussi difficile de ne pas créer un lien entre les communautés, structures de terrain, et la région qui autrement serait trop lointaine. C'est là, s'appuyant aussi sur une autre identité de la Bretagne, que peuvent se trouver, tout à fait complémentaires, les pays. Non pas des structures de maîtrise d'ouvrage qui se perdraient dans la réalisation de routes ou d'équipements de toutes sortes, mais des outils de liaison avec les communautés, entre les communautés et avec la région, mais aussi des instruments d'études et de projets dont la mise en œuvre (la maîtrise d'ouvrage) reviendrait, selon leur importance et leur ciblage, à la communauté ou à la région. Dégagés des tâches liées directement à l'investissement, les pays bretons seraient d'efficaces et d'intelligents comités économiques et sociaux.

C'est dans un tel contexte que peut se dessiner et se mettre en œuvre une Bretagne des territoires. Misant fortement sur les communautés, véritables petits bassins de vie, et sur une région vivement renforcée, ce territoire breton disposerait, sans la lourdeur, la dispersion, les doubles emplois, la concurrence et souvent les surcoûts trop pesants, du relais des communes, relais d'identité et de proximité et des pays, outils privilégiés pour faire naître les projets et assurer par ailleurs un lien entre les communautés et la région. A chacun sa place, sa juste place, dans une recherche d'économie de moyens, d'efficacité de l'action publique et du souci constant des citoyens.

La mise en place d'un tel modèle ne va pas de soi car il oblige à des renoncements, notamment celui de l'égoïsme local et du repli sur son territoire. Il oblige, non pas à l'abandon de missions, mais à leur

redéploiement en dehors de structures, tels les départements, portées par des décennies d'une histoire qui semble s'être figée.

La création des communautés, en dépit de leurs missions et de leurs moyens aujourd'hui si limités, l'innovation potentielle portée par les pays et la naissance encore récente des régions, sont la marque d'un premier pas.

En ce qui concerne la nouvelle répartition des pouvoirs communes / communautés, en faveur de ces dernières, l'existence de ces dernières (malgré, parfois, leur mauvais découpage géographique) sur la quasi totalité du territoire breton est un grand atout. Rien n'empêche un transfert des compétences dès à présent. Mais la liberté, laissée depuis maintenant plus de 10 ans, a montré la vive insuffisance de ces transferts. Il me paraît, à cet égard, inévitable que les textes complétant les lois initiales sur l'organisation territoriale (essentiellement loi Chevènement), puissent donner sur les grandes missions évoquées une compétence de plein droit aux communautés pouvant elles-mêmes être portées par le suffrage universel.

La meilleure organisation des pays, cet excellent outil potentiel, initiateur de projets avec sa fonction de lien irremplaçable, devra aussi être soutenue.

Il est bien évident que le renforcement de la région (tant par le transfert de pouvoirs issus du national que de ceux des départements), devra faire l'objet d'un grand débat et d'une législation appropriée. Sans s'imposer sur tout le territoire national, ne peut-on faire usage du droit à l'expérimentation ? La Bretagne, à tous égards, serait bien placée.

Alors, dans un pays qui, du moins en apparence, demeure attaché à toutes ses structures et capable encore d'en créer de nouvelles sans se passer des anciennes, saura-t-on trouver le souffle nécessaire ? Le courage au moins d'un vrai débat qui n'occultera ni le problème des surcoûts actuels, ni celui des carences constatées mais qui portera haut la recherche de l'efficacité maximale de l'action publique. Cette question, vivement actuelle, devra être au cœur de l'élan nouveau à donner à la décentralisation qui ne saurait se passer du débat puis des réformes de notre territoire, de nos territoires...

La réorganisation administrative de la Bretagne et ses enjeux

Jean OLLIVRO

Le thème de la « réunification » de la Bretagne est un véritable serpent de mer qui mobilise les esprits et finit par lasser les populations. D'un côté, des sondages sont récurrents et confirment cette volonté collective en Loire Atlantique et dans le reste de la Bretagne de vivre et de s'organiser administrativement sur cinq départements. De l'autre, l'absence d'évolution tangible est usante pour tous et traduit l'incapacité du système politique français à se réformer pour caler son organisation territoriale sur les desiderata des populations.

Loin d'une vision passéiste, cet article propose alors quelques clés concrètes pour avancer. Tout d'abord, comme tout discours d'action impose un argumentaire, il rappelle les bénéfices tangibles et peu contredits qu'apporterait ce processus bien plus important qu'on ne l'envisage. Ensuite, il évoque les blocages actuels et les façons d'y remédier. Enfin, cet article s'achève par une note d'espoir et un appel à une action confortée ou renouvelée. La réunification administrative se fera certainement -et sans doute plus rapidement qu'on ne le croit- tout simplement car une réalité historique de plusieurs siècles ne s'efface pas facilement, qu'il existe *la force des choses*, l'inertie des usages et surtout parce que, à l'échelle de l'Europe, ce sont les régions fortes et clairement identifiées qui s'en sortent le mieux, sont créatrices de bénéfices pour la vie quotidienne des populations. La réunification administrative de la Bretagne est plus une vision d'avenir qu'un élément du passé. Comment accélérer le mouvement pour renforcer le dynamisme breton ?

La « réunification de la Bretagne » : une vision d'avenir au bénéfice de tous

Sur le fond, la réunification exprime l'action d'unifier, c'est-à-dire le fait de rassembler plusieurs éléments en une même chose. Le terme est-il adapté ? La Bretagne est-elle désunie ?

La réponse à cette question est moins simple qu'il n'y paraît. En effet, un nouveau sondage prouve que 67 % des habitants de la Loire Atlantique se sentent bretons et sont favorables à la création d'une région forte fonctionnant sur ses cinq départements. Dans les mentalités, la Bretagne n'est pas désunie. Ce chiffre confirme une série de sondages très peu évolutifs effectués depuis les années 1986. Cette permanence est intéressante car le sujet est souvent enterré à la va-vite par certains organismes « représentatifs » qui craignent pour leur survie, notamment par la région dite des « Pays de la Loire ».

La Bretagne n'est pas désunie. Seule la Bretagne administrée l'est, puisqu'elle fonctionne largement sans un département essentiel. Plusieurs structures fonctionnent sur l'ensemble de la Bretagne. La juridiction civile de la cour d'appel de Rennes, finalement maintenue sur les cinq départements, est un exemple parlant... puisqu'elle concerne la justice. Après bien des combats, l'établissement public regroupant le Centre Régional du Livre et la C.O.B.B (Agence de Coopération des Bibliothèques de Bretagne) sera aussi présent sur les cinq départements. De multiples associations culturelles ou économiques fonctionnent aussi sur ce périmètre comme l'institut culturel de Bretagne ou l'institut de Locarn, Bretagne Prospective, l'Ofis ar brezhoneg, de nombreuses revues comme ArMen ou Armor Magazine. Dans l'histoire, en géographie, en botanique... et notamment quand les ouvrages sont écrits sans avoir été commandés par l'Etat, l'immense majorité des écrits scientifiques fonctionne aussi naturellement à l'échelle de la Bretagne et non de la Bretagne administrée. Il existe donc un maillage étatique qui s'oppose à une volonté populaire, culturelle et scientifique exprimée de manière récurrente. Malgré toutes les politiques de propagande « ligériennes » ou de « débretonnisation » organisées dans la région dite des « Pays de la Loire », le sentiment breton en Loire-Atlantique est assez inébranlable. Certes, cette réalité identitaire dérange un peu l'ordre établi et l'on ne dispose sur le sujet que d'informations lacunaires. Par exemple, on ne connaît que très faiblement le sentiment d'appartenance breton par classes, âges ou pays et l'on dispose aussi de peu d'indices

pour savoir s'il s'agit d'une volonté farouche ou d'un simple accord de principe.

Cela dit, il est frappant de suivre l'inertie de cette représentation bretonne et son caractère majoritaire. Sans doute, l'histoire joue ici un rôle. Par exemple, les communes de Loire-Atlantique sont les plus nombreuses à afficher des hermines sur leur blason. C'est aussi en Loire-Atlantique que l'on trouve le plus de communes ayant une appellation Bretagne mais à qui on soutient qu'elles ne sont pas bretonnes (Fay-de-Bretagne, Montoir-de-Bretagne, La Meilleraye-de-Bretagne, Sainte-Reine-de-Bretagne, Le Temple-de-Bretagne, Vigneux-de-Bretagne). Dis-moi comment tu t'appelles, je te dirai qui tu es. La réalité bretonne est inscrite dans la chair des territoires et des noms qui leur ont été attribués. La Loire-Atlantique est bretonne depuis plusieurs siècles. Nantes fut on le sait la capitale du château des Ducs de Bretagne, même si ces derniers ont souvent été migrants. Sur le temps long, l'histoire de plus d'un millénaire pèse sur une séparation effectuée par décret et de manière arbitraire et sans concertation le 30 juin 1941. Le fléau de la balance penche nettement d'un côté d'un rapport temporel de 1 à plus de 20.

Mais cette dynamique est surtout présente au présent et pour l'avenir. Les Nantais se rendent compte des dynamiques régionales en Europe (Catalogne, Pays Basque, Lombardie...) qui se fondent sur des appellations claires et des projets. Or en France, combien de régions disposent d'une appellation reconnue ? A une époque où la traçabilité et le rôle des appartenances joue un rôle important, des entreprises de Loire Atlantique rejoignent le club Produit en Bretagne pour renforcer leur part de marché. Des firmes utilisent le mot Breizh (Breizh mobile, Breizh Cola...) car on se situe à une époque où mondialisation et régionalisation vont de pair, l'une appuyant l'autre. A Paris, grâce à Patrick Mareschal, la Loire-Atlantique a participé à l'opération de la Breizh Touch pour assurer sa promotion. Loin des appellations « Pays de la Loire », « Loire Atlantique » ou « Ouest » dépourvues de notoriété internationale, de nombreuses communes littorales (comme Pornic, La Baule, le Croisic ou Le Pouliguen) font clairement le choix d'une appartenance bretonne pour accroître la fréquentation. Le succès à la Beaujoire des fêtes Celtica illustre le bénéfice qu'il existe à « vivre tout simplement ce que l'on est ». Dans une société d'images, les faux-semblants bâtis sur du sable constituent de plus en plus des entraves à un développement économique durable ancré sur les réalités profondes des sociétés et des territoires.

Face à cela, le mur de l'incompréhension administrative semble parfois s'épaissir. Les projets de réforme de la Cour d'appel ont non seulement démontré l'incapacité de l'Etat à prendre en compte des demandes exprimées de façon récurrente et pacifique, mais encore souligné la tentative d'une sorte de passage en force, avec un découpage que l'on a tenté une nouvelle fois d'imposer sans aucune consultation. Une entreprise viticole dirigée par Christophe et Philippe Cheneau, créatrice d'emplois et de bénéficiaires s'est vu récemment réprimander car elle utilisait en Loire-Atlantique l'appellation « vin de Bretagne » qui assurait son développement. Le port de Nantes-Saint-Nazaire a maintes fois utilisé une dénomination de « Ouest Atlantique » voire de « Grand Ouest ». Dans un cas, le terme de Ouest Atlantique traduit une erreur géographique magistrale et inacceptable puisque Nantes est évidemment à l'est de l'Atlantique. Ces vues erronées furent perpétuées par l'appellation « Grand Ouest » qui plaçait fondamentalement et définitivement Nantes à côté, à une époque où le développement des sociétés dépendait largement de leur capacité à créer des centralités, y compris au plan conceptuel. Mais à l'Ouest de quoi se situe donc Nantes, ville qui souhaite une notoriété internationale et a toujours tiré sa prospérité de sa centralité commerciale ? Le port de Nantes-Saint-Nazaire n'est-il pas à l'Est des flux maritimes majeurs qu'il souhaite capturer ? Pourquoi se marginalise-t-il ainsi alors qu'il veut devenir une « plaque tournante » des échanges internationaux ?

Les noms sont des signifiants. Ils épousent les projets des civilisations et traduisent l'aptitude ou non des sociétés à construire leur avenir avec lucidité. Le nouvel aéroport de Notre-Dame-des-Landes est présenté dans l'enquête publique comme « l'aéroport du Grand Ouest » mais il souhaite lui aussi devenir un « espace incontournable au plan international ». Comment devenir central si on choisit une appellation qui traduit la marginalité ? Que représente géographiquement le « Grand Ouest » pour un Américain ou un Canadien ? Lui propose-t-on un voyage à la case départ ? Plus profondément, ce projet dans son ensemble traduit l'incapacité de l'Etat à faire confiance à des régions trop décosues et divisées pour imposer leurs choix. Un réel aéroport international se serait tout d'abord doté d'un nom enraciné ou représentatif. Il aurait ensuite et surtout, au bénéfice des usagers, construit de manière pratique des relations fer – air – route optimales, sans doute autour de Châteaubriant. Depuis les années 1970, on sait en effet que la qualité d'une infrastructure de ce type ne dépend pas

uniquement de sa conception technique mais bien de son aptitude à s'inscrire dans un jeu de réseaux fonctionnant à courte, moyenne et longue distance. Avec un tracé ferroviaire en fourche assurant du Rennes-Paris, du Nantes-Paris, mais aussi du Rennes-Nantes, on aurait créé, en mettant précisément l'aéroport sur ce carrefour ferroviaire, un équipement structurant commode capable de propulser la Bretagne sur la scène internationale. Mais les politiques ont ici visiblement préféré les approches égoïstes et urbaines aux enjeux du développement breton et on aboutit à deux bouts de projets créant au plan ferroviaire du Rennes-Paris puis du Nantes-Paris, sans la création d'une troisième ligne qui s'imposait et que l'on aurait pu obtenir rapidement si l'on avait osé bâtir un schéma complet. On a bâti conçu ici deux bouts de projets déconnectés l'un de l'autre (à Rennes le TGV, à Nantes l'aéroport) qui traduisent davantage des rivalités urbaines d'un autre âge que la création d'un réel projet intégré, de dimensions régionale et internationale. L'absence d'une région forte n'est pas seulement une gabegie financière (il faudra sans doute à la charge des régions créer à terme une nouvelle liaison ferroviaire Rennes-Nantes). Elle est aussi une carence qui freine de façon manifeste la pertinence des aménagements et mène à la réalisation de projets appauvris.

On pourrait multiplier les exemples de ce type et les carences économiques nées de cette incapacité à avancer ensemble. Créée au lendemain de la catastrophe de l'Erika, l'agence européenne de sécurité maritime devait naturellement s'implanter en Bretagne puisque la péninsule a sur ce sujet payé son écot en étant concerné par des catastrophes successives et majeures (Torrey Cayon, Amoco Cadiz, Olympic Bravery, Gino, Tanio, Boelen, Amazzone, Erika, Prestige). Depuis le CELIB, la région avait aussi créé des compétences qui la prédisposaient à recevoir cette structure, d'autant que la péninsule est en distance-temps un gigantesque quai naturel et est sise sur la route maritime peut-être la plus dangereuse du monde, concernée par des naufrages successifs. L'affaire était donc parfaitement engagée pour recevoir des emplois de haut niveau et une agence de notoriété internationale. Sauf que les divisions successives sur le sujet entre les régions Bretagne et Pays de la Loire, puis surtout les rivalités entre Brest et Nantes ont entraîné la création de cette agence ... à Lisbonne. Que nos politiques continuent ainsi et la Bretagne n'aura aucun avenir international.

La Bretagne administrée est peu lisible à l'échelle planétaire. Le pôle de compétitivité maritime est activé sur 4 départements et oublie le principal port de la Bretagne, Nantes-Saint-Nazaire, qui est le grand estuaire breton (34,6 millions de tonnes de trafic en 2006 contre 8 millions de tonnes seulement pour l'ensemble des autres ports de la Bretagne administrée). Ce pôle néglige donc le principal représentant maritime breton qui, en coordination notamment avec Brest, Lorient et Saint-Malo, pourrait permettre de redécouvrir une réelle ambition maritime. On évoluerait alors vers la création d'un vrai hub fonctionnant en liaison avec les autres ports bretons (cabotage, feeder) et capable de renforcer une dynamique exportatrice bretonne bien faible (la Bretagne administrée ne réalise aujourd'hui que 1,8% du commerce maritime français alors qu'au XVII^e siècle, grâce à une ouverture puissante sur le monde, André Lespagnol pense que la Bretagne frappait un tiers de l'or français). Réciproquement, ce port de Nantes-Saint-Nazaire est bien esseulé dans une région Pays de la Loire très terrienne et qui se soucie bien peu des enjeux maritimes. Que représente la mer quand on habite Le Mans ? Les habitants de cette ville se tournent naturellement vers Paris ou Le Havre pour leurs activités économiques et s'orientent bien peu vers Nantes pour leurs achats, leurs exportations ou leurs activités. Du coup, l'estuaire de la Loire reste pour l'essentiel une porte d'entrée énergétique et son commerce reste très déséquilibré (les flux d'importation l'emportent très largement sur l'exportation). En Bretagne, personne ne refuserait que Nantes prenne la tête d'une grande politique maritime destinée à redécouvrir à nouveau la puissance maritime bretonne, à une époque où les échanges maritimes assurent la prospérité économique des territoires et représentent 80 % des échanges commerciaux dans le monde.

La réunification de la Bretagne est donc une vision d'avenir. Elle peut permettre de contrer des approches terriennes qui actuellement marginalisent la Basse Bretagne en entraînant le glissement de certaines activités vers l'Est de la région. En 1851, Brest était la deuxième ville bretonne et la Basse Bretagne comptait 400.000 habitants de moins que la Haute Bretagne. La différence atteint désormais 1.014.000 habitants et Brest a largement été dépassé par Rennes. La réunification de la Bretagne peut aussi permettre d'avoir une région forte capable de promouvoir un aménagement du territoire polycentrique, limitant les processus extrêmement forts d'exclusion par la mobilité en lointaine couronne périurbaine, ce qui est sans doute, comme l'ont montré

différents auteurs, le phénomène actuel qui renforce le plus l'exclusion sociale et les inégalités républicaines.

Dans ces conditions, les questions récurrentes concernant « la capitale » prouvent bien les difficultés actuelles à se démarquer d'une vision parisienne (ou Toulousaine) associant forcément croissance et concentration, quand bien même différents pays (Suisse, Pays Bas, pays scandinaves...) se rendent compte des injustices créées par la métropolisation dite « raisonnée », de la concentration grandissante des riches au centre des villes, de l'établissement d'un véritable tri social en fonction de l'éloignement au centre, de la faible fréquentation des transports collectifs (notamment par les habitants des espaces périphériques trop faiblement desservis), de l'impasse idéologique du modèle dit de la « ville compacte » qui nulle part dans le monde ne freine le déferlement périurbain. La réunification de la Bretagne serait pourtant un outil pour avoir une région forte, solidaire de tous ses espaces, capable de conforter un réseau urbain polycentrique (recommandé par l'Europe et le SDEC) fait de villes petites et moyennes extrêmement modernes. Cette armature urbaine fait l'originalité bretonne et limite pour l'instant, malgré des problèmes renforcés en lointaine couronne nantaise, rennaise voire brestoïse, les difficultés nées de la surconcentration et de la sous-concentration. On se rend pourtant compte partout que les structures modestes freinent la mobilité et, à la condition de favoriser la proximité des emplois, des services et de l'habitat, limitent les déplacements lointains et contribuent à l'émergence de villes véritablement durables. La réunification de la Bretagne est un enjeu pour créer une région forte capable d'imposer ses propres modèles d'aménagement et de développement.

Surtout, cette vision bretonne s'associe à une recomposition utile et générale de l'Ouest de la France. Il s'agit globalement de transformer six régions faibles en quatre régions fortes, d'une puissance économique et démographique comparable, capables d'avoir un nom reconnu sur la scène internationale (l'appellation Val de Loire, par exemple, est identifiée patrimoine de l'humanité par l'UNESCO et dispose d'une image forte autour de ses vignobles et des châteaux). La réunification de la Normandie est également demandée par 71 % des Normands. De quel poids européen peut aujourd'hui disposer une « Haute-Normandie » à deux départements face à des régions européennes comme l'Ecosse, la Lombardie, la Catalogne ou la Bavière ? Alors que les régions européennes sont de plus en plus concurrentes pour attirer des projets et

des investisseurs internationaux, comment ces « régions » aux financements si faibles (le budget de la Bretagne est 44 fois inférieur à celui de l'Ecosse) peuvent-elles aider la France à être attractive sur tous ses territoires ? Quand on aura enfin compris en France que des régions fortes peuvent aider à la prospérité de l'Etat et à bâtir un territoire armé sur plusieurs points forts (et non seulement sur Paris) on aura franchi un pas. Quand on aura fait comprendre à la France que la constitution de quatre régions fortes à l'ouest du pays peut permettre de créer un contrepoids atlantique à la dorsale européenne, on en aura franchi un deuxième. Quand l'on cessera en France de considérer le développement régional comme un obstacle à la toute puissance parisienne, on passera alors un troisième cap permettant aux régions de se structurer en interne et de définir leur propre modèle de développement.

Où sont alors les freins et comment les contrer ?

Tout d'abord, les obstacles principaux sont liés au jacobinisme et à l'inertie des pouvoirs en place. En premier lieu Paris (la France) s'est toujours méfié de ses régions (constituées seulement en 1964 avec les CODER) et considère le fait régional comme un obstacle à son propre développement. En contradiction avec toutes les évolutions européennes (la régionalisation progresse considérablement depuis les années 1970), il s'agit d'une vision archaïque qui freine pourtant le développement de la France. Sous des concepts d'unicité et d'indivisibilité, on perpétue aujourd'hui des avantages parisiens généralisés et on limite sur le terrain la construction effective de la devise républicaine qui prône pourtant les concepts de liberté, d'égalité et de fraternité. Avec une concentration inégalée des pouvoirs sur un seul point (Paris concentre 96% des transactions financières, 90 % des sièges sociaux des grands groupes, 80 % des journalistes, tous les ministères sur 24 km², la moitié des personnes françaises payant l'impôt sur les grandes fortunes...) le dogme centraliste s'oppose aujourd'hui à la construction d'un territoire polycentrique capable d'offrir aux citoyens une égalité d'accès aux services, aux pouvoirs, aux soins, à la culture, à la justice. On est parallèlement dans une lourdeur institutionnelle d'un autre âge multipliant les rouages, les doublons, freinant l'efficacité administrative quand on sait aujourd'hui qu'une bonne gouvernance est un élément décisif de la prospérité des Etats.

Ces obstacles parisiens se doublent de la volonté des pouvoirs en place de se pérenniser. Le doublon normand crée aussi deux postes de Président de Conseil Régional, à Caen et au Havre et toute une série de

fonctions subalternes inquiètes de leur devenir. La région des Pays de la Loire poursuit sa propagande en Loire Atlantique pour tenter d'exister, jusqu'à rebaptiser un temps le château des ducs de Bretagne en château des ducs. Les pouvoirs en place n'aiment évidemment pas trop scier la branche sur laquelle ils sont assis. La modernisation des structures administratives de la France se heurte au poids et à l'inertie des intérêts constitués.

Pourtant, la région Bretagne et le Conseil général de Loire Atlantique ont à l'unanimité voté plusieurs vœux pour demander leur réunion. Des coopérations concrètes sont activées, même si elles concernent davantage la culture ou le sport que l'économie, alors que c'est évidemment par des actions économiques créatrices de bénéfices partagés que l'on prouvera la validité de ces thèses. Le magazine du Conseil général de Loire-Atlantique a consacré un numéro spécial « *Loire Atlantique et Bretagne. Unies par l'histoire et le cœur* » diffusé dans toutes les boîtes aux lettres. Cette information montre que les choses avancent et prouve le courage de certains politiques. Elle permet de briser un tabou en informant les citoyens sur des réalités que l'on ne peut pas nier : celles de l'histoire, des aspirations citoyennes, du bénéfice économique et de cohérence créé par la présence de régions claires. En fait, le redécoupage de l'Ouest de la France pourrait faire l'objet d'une opération pilote dans le cadre d'une République modernisée. De l'avis de beaucoup, la fusion des départements et des régions et l'affirmation des pays sont par exemple des éléments indispensables pour bâtir une autre France et une sixième République. De toute façon, avons-nous le choix ? La dette de la France s'élève déjà à 1.300 milliards d'Euros. Le pays va être confronté au formidable processus du vieillissement des populations qui va forcément entraîner une refonte de son organisation administrative. D'ici 35 ans, le nombre des soixante ans va en France être multiplié par deux, celui des soixante-dix ans par trois et celui des 85 ans et plus par quatre. Quand on voit déjà les déficits abyssaux de la sécurité sociale ou des retraites, la modernisation et la simplification de l'organisation administrative de la France vont apparaître inéluctables et l'on ne pourra tout simplement pas continuer avec l'organisation actuelle.

Le propos est donc optimiste et l'aboutissement sans doute inéluctable, à plus ou moins long terme. Tout l'enjeu est alors d'appuyer à tous les niveaux cette réalité et surtout de réaliser la preuve par l'exemple, de prouver la véracité de ces thèses envisageant l'avenir

économique à l'aune de régions fortes et individualisées, capables de peser sur la scène internationale en étant reconnues et en imposant leurs griffes. Dans un monde de plus en plus banalisé, la Bretagne a la chance de disposer d'un nom et d'une identité remarquable. Elle représente sur la péninsule une pointe individualisée par sa civilisation, une façon d'envisager la vie, la mort, les rapports sociaux (importance du tissu coopératif ou du mutualisme par exemple). Si certains habitants de Loire Atlantique se sont un temps méfiés de l'appellation bretonne en raison de la pauvreté de la péninsule, ils sont aujourd'hui de plus en plus nombreux à la revendiquer et ont compris que la Loire Atlantique a besoin de cette image pour s'individualiser au plan économique ou touristique. L'identité bretonne fait vendre et les Nantais le comprennent. Ils admettent surtout qu'un réel développement durable implique des choix et des politiques adaptés aux identités culturelles profondes des territoires.

Cessons alors de parler de Bretagne historique puisqu'il s'agit d'une vision d'avenir et que sur le fond, la Bretagne n'est pas désunie. Il existe d'un côté une Bretagne administrée qui fonctionne sur quatre départements et de l'autre une Bretagne citoyenne, moderne, capable aujourd'hui de porter un projet singulier, qui rêve de redécouvrir la mer et son rayonnement pour s'ouvrir aux autres territoires. A une heure où les solutions viendront de moins en moins de l'extérieur et notamment de Paris, construire ici une région forte est un élément économique d'importance. Si cette dynamique se renforce, le calage de l'administration sur les aspirations de la société civile sera alors inéluctable et se fera sans doute de guerre lasse, par la force des choses car l'identité profonde des territoires va être de plus en plus recherchée pour répondre avec pertinence aux défis environnementaux grandissants. Dans ces conditions, c'est aujourd'hui à la société civile, et particulièrement aux jeunes générations d'activer et de multiplier les complémentarités entre les cinq départements bretons, notamment en utilisant les nouvelles technologies de l'information et de communication, plus ascendantes, pour informer le reste de la population de l'importance des enjeux. Il s'agit certes de dénoncer ce découpage administratif archaïque, effectué essentiellement de manière descendante. Mais il s'agit surtout de construire notre futur, de bâtir très vite un mode de fonctionnement axé sur la réalité physique et humaine d'une péninsule remarquable.

Bibliographie sommaire :

GUIFFAN (J.), GUYVARC'H (D.), *Nantes et la Bretagne, 1500 ans d'histoire commune*, Skol Vreizh, Morlaix, 1996, 206 p.

LEBESQUE (M.), *Comment peut-on être breton ? Essai sur la démocratie française*, Seuil, Paris, 1970 (rééd. 1984), 237 p.

LE RHUN (P.-Y.), *Bretagne et Grand Ouest*, Skol Vreizh, Morlaix, 1988, 128 p.

MARTRAY (J.), OLLIVRO (J.), *La Bretagne réunifiée. Une véritable région européenne ouverte sur le monde*, Les Portes du Large, Rennes, 2002, 155 p.

OLLIVRO (J.), « Ouest ou Bretagne ? Usage de mots, enjeux de territoires », *ArMen*, n°111, 2000.

POUPINOT (Y.), *Le sentiment d'appartenance bretonne en Loire-Atlantique*, Ed. Kendalc'h, La Baule, 1972, 73 p.

Une nouvelle organisation régionale pour plus d'efficacité

Aujourd'hui, 6 régions faibles et illisibles



Demain, 4 régions fortes à la personnalité affirmée

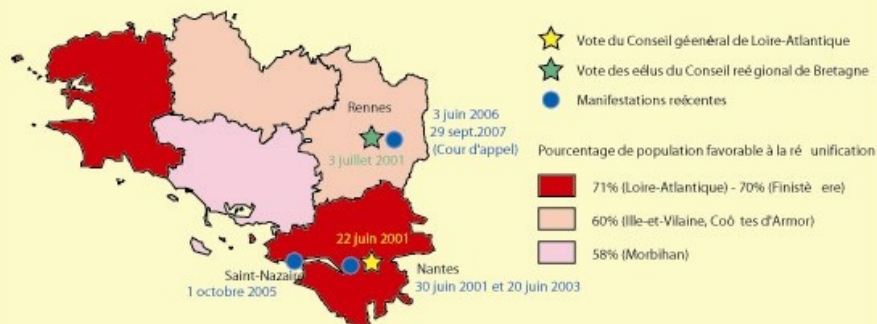


Carte n°1 :

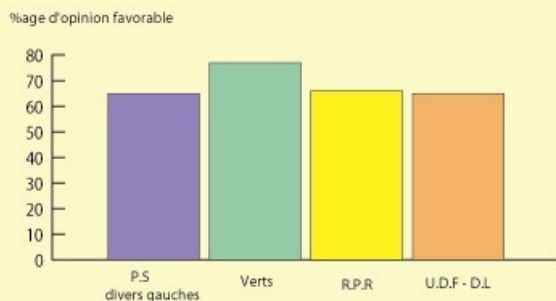
Une nouvelle organisation régionale pour plus d'efficacité

Une réunification réclamée par la population et les élus bretons

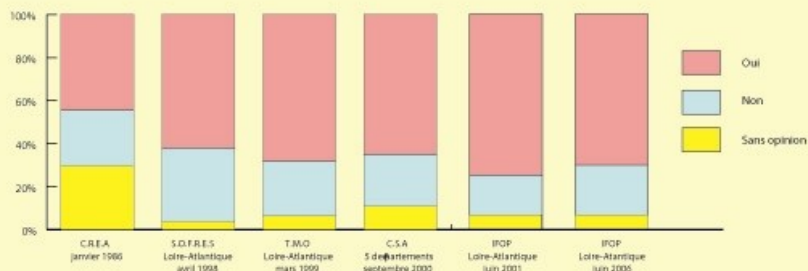
- État de l'opinion et action des élus :



- Opinions favorables selon l'appartenance politique :



- L'opinion dans les différents sondages. Réponse à la question : "Êtes-vous pour le rattachement de la Loire-Atlantique à la Bretagne ?"



Chivro (J), 2007.
sources : Sofres, TMO, CSA, IROP

Carte n°2 :
Résultat des sondages relatifs à la réorganisation régionale

Découpage administratif et territoire de l'action : **le cas du pays de Redon**

Jean HUCHET

Jean-Bernard VIGHETTI

Jean-Bernard Vighetti, maire de Peillac dans le Morbihan (communauté de communes de Redon, Ille-et-Vilaine), ancien directeur de l'office du tourisme à Rennes, ancien membre du Conseil économique et social de Bretagne, est d'abord un géographe qui réfléchit à l'aménagement du territoire et à la pertinence des échelons de l'action. En tant qu' élu, il vit « de l'intérieur » la confrontation stérile entre les découpages administratifs du pays de Redon et la réalité vécue par la population de ce bassin de vie. Échanges autour de cette question.

Jean Huchet

La région de Redon est un cas assez rare d'imbrication entre territoires institutionnels, territoire vécu ou ressenti et territoire de l'action. Éclaté entre deux régions et trois départements, comment le pays de Redon peut-il mettre en œuvre une vraie politique de développement et d'aménagement du territoire ? Peut-il faire fi des découpages actuels pour apporter aux populations locales la même attention que d'autres territoires à leurs populations ?

Jean-Bernard Vighetti

Il est évident que le découpage actuel casse le bassin de vie vécu par la population du pays de Redon. Et nous avons là le produit assez unique de la confrontation de deux logiques inscrites dans l'Histoire. D'un côté, il y a des structures institutionnelles mises en place depuis la Révolution française. Département, arrondissement, commune. Elles viennent de loin. Nous le verrons tout à l'heure. D'un autre côté, il y a ce qui émane de la pensée bretonne, qui a germé chez nous dans la deuxième moitié du

XXe siècle avant d'essaimer ailleurs. C'est une logique plus décentralisée, plus proche du terrain : on y trouve la notion de pays, l'intercommunalité et la région.

Mais ce n'est pas tout. Prenez la circonscription électorale de Ploërmel, dans le Morbihan, à laquelle appartiennent toutes les communes morbihannaises du pays de Redon, dont la ville-centre, je le rappelle, appartient à l'Ille-et-Vilaine. C'est une circonscription rurale à cheval sur 3 ou 4 bassins de vie. Ce découpage électoral est pour le moins surprenant et il n'est justifié par aucune raison géographique, historique ou économique. En fait le seul facteur d'unité de cette circonscription est le suivant : sa population travaille essentiellement dans l'industrie. C'est un territoire rural qui accueille le prolétariat de la Bretagne actuelle. Quelle est la réponse du politique à cette mutation d'un territoire autrefois à majorité agricole et peuplé aujourd'hui d'actifs industriels qui travaillent loin de leurs lieux de résidence ? Aucune, car les politiques n'ont rien vu de cela.

Finalement, entre découpages aberrants et nouvelle sociologie, plus personne ne s'y retrouve. Surtout si on ajoute à cette cacophonie les syndicats intercommunaux à compétence unique ou multiple qui obéissent encore à d'autres logiques géographiques ou administratives. On se croirait à la fin de l'Ancien régime quand plus personne ne comprenait rien aux découpages de l'époque. Il faut bien constater que cela a des effets néfastes pour cette partie de la Bretagne tirée à hue et à dia. Le découpage administratif actuel est un frein.

J. H.

Cela fait plus de deux cents ans que le pays de Redon est éclaté entre trois départements et que les populations de ses communes sont tiraillées entre la force centripète de la ville-centre, Redon, et la force centrifuge exercée par les attractions de Vannes, Rennes, Nantes et Saint-Nazaire. Le diagnostic que vous posez aujourd'hui semble pourtant assez récent. Pour être concret, le mille-feuille administratif n'a pas toujours été un frein ou du moins ressenti comme tel. Qu'est ce qui a changé ?

J-B. V.

Comme je l'expliquais auparavant, le pays de Redon obéit à deux logiques contradictoires depuis... près de 2 000 ans. D'abord la logique de l'empire romain, devenue ensuite celle de l'empire carolingien, celle

de la monarchie française. Elle utilise les voies structurantes comme limites de territoires : les voies romaines et les voies d'eau. C'est une logique militaire et administrative, très terrienne d'ailleurs.

Face à elle, il y a la logique bretonne, apportée par les émigrants de Grande-Bretagne à partir du Ve siècle. Elle a fait des voies structurantes un facteur d'unité territoriale. Ce sont les exemples de Pluherlin, de Pleucadeuc ou plus tard de Redon. C'est une logique de commerce et d'échanges.

Le malheur du pays de Redon est d'être resté tiraillé entre ces deux logiques et de n'avoir pu trancher en faveur de l'une ou l'autre. Et pour cause, bien sûr. Un seul exemple : le canton d'Allaire, dans le Morbihan, est organisé comme si la ville de Redon n'existait pas. Il y a un centre médico-social à Allaire pour le canton alors que la plupart des habitants des communes du canton ne vont pas spontanément à Allaire mais à Redon, dans un autre département !

Mais pour répondre à la question, il faut d'abord se souvenir que la logique militaire et administrative nie le territoire vécu. Elle a pu tenir, dans le pays de Redon, sans être une entrave, tant que la cellule administrative de base, la paroisse puis la commune qui lui a succédé, vivait en autarcie. Les échelons supérieurs (arrondissement, département) ne gênaient pas cette vie locale repliée sur elle-même. Ce schéma a fonctionné jusqu'au milieu du XXe siècle. La bascule s'est produite dans les années 1960.

Pourquoi ? Parce que le découpage administratif n'a plus eu de sens vis-à-vis d'une population qui s'est mise à muter rapidement et à bouger. Les gens vont travailler à l'extérieur de leur lieu de résidence, voire du pays et nos communes deviennent de plus en plus des communes dortoirs. Parallèlement, de nouveaux résidents arrivent, fuyant les grandes agglomérations ou la côte, où l'immobilier devient inaccessible aux familles modestes. C'est ce que je signalais tout à l'heure : les pays ruraux agricoles et sédentaires de Bretagne intérieure sont devenus des pays ruraux industriels et nomades. La logique administrative ne répond plus à la réalité.

Il faut savoir que 36% des actifs de Bretagne intérieure travaillent dans le secteur secondaire. Il s'agit de populations à faibles salaires, à horaires décalés, d'une population jeune à double mobilité (mari dans une direction, femme dans une autre, chaque jour). Nos communes ne vivent plus que le week-end.

Le Gref-Bretagne, le groupement régional de formation continue, a dressé une typologie des pays de Bretagne en fonction de l'origine des stagiaires. Son étude arrive à cette constatation étonnante. Trois types de pays se juxtaposent : les pays ruraux industriels, les pays côtiers diversifiés, les pays urbains tertiaires.

J. H.

La géographie humaine semble connaître un bouleversement de grande ampleur...

J-B. V.

Vis-à-vis des métropoles, la situation s'est totalement renversée : les grandes agglomérations sont devenues statiques et leurs habitants ne sont pas obligés d'en sortir pour travailler, se loger, consommer ou pour leurs loisirs. Nos pays ruraux industriels accueillent des citoyens lassés de la ville et des ruraux à forte mobilité. Cette inversion remet en cause les idées reçues sur nos communes rurales. En particulier, la cohésion sociale, qui était très forte dans ces communes autrefois à dominante agricole, s'est diluée. Comment recréer une nouvelle cohésion ? Un nouvel art de vivre ensemble ? Et comment chacun peut-il se réapproprier le territoire local ?

Pour un nouveau venu, s'intégrer dans le milieu rural ne signifie plus apprendre le monde agricole, car la dominante est devenue industrielle, comme je l'ai montré plus haut. Dans une commune rurale, les mentalités ne s'opposent plus entre natifs et nouveaux résidents même si ce réflexe renaît temporairement à l'occasion d'une élection. En réalité, la communauté se reforme seulement le soir, quand les gens sont rentrés du travail ou des écoles, et le week-end. Donc moins à travers le temps du travail et plutôt à travers le temps libéré. Encore faut-il que l'on crée des occasions de se rencontrer.

J. H.

Parlons du territoire de l'action, justement. Quel est le bon niveau pour répondre aux nouvelles attentes de la population et pour tenir compte de cette évolution sociologique que vous évoquez ?

J-B. V.

S'il y a un niveau qu'il ne faut pas supprimer, c'est le Pays car la proximité de la population y joue à plein. En revanche, je pense que la

commune, en tant qu'institution, devrait s'effacer devant lui. Le cas de Redon est flagrant. Un grand Redon, regroupant les communes de sa zone directe de chalandise, sur les trois départements d'Ille-et-Vilaine, Morbihan et Loire-Atlantique, serait à la fois attractif et plus fort pour mettre en œuvre son développement comme l'aménagement du territoire. J'ai cru sentir que les esprits commençaient à mûrir pour entendre ce genre de proposition.

J. H.

Le grand Redon, c'est grosso modo la communauté de communes et ce n'est pas loin du Pays ?

J-B. V.

Les communautés de communes sont plus basées sur le découpage cantonal que sur le Pays ou le bassin de vie. C'est dommage. C'est un peu différent pour celle de Redon qui a été organisé dès l'origine autour de la ville-centre du fait du découpage de l'agglomération entre trois départements. Mais si nous avons posé les prémisses de la reconstruction, nous restons au milieu du gué avec nos communes. L'institution communale n'a guère de sens et ne favorise toujours l'efficacité. Il faut supprimer la logique administrative qui a découpé nos territoires pendant deux siècles. Je vais le démontrer très concrètement.

La dotation globale de fonctionnement de l'État (DGF) aux communes est proportionnelle au nombre d'habitants mais la dotation par habitant augmente aussi en fonction de la population de la commune. Ce moteur favorise donc la concentration des populations et favorise surtout les grandes villes. Résultat : sur une ville de la taille de Rennes (210 000 habitants), vous avez un employé municipal pour 40 à 50 habitants, alors que dans nos petites communes, le ratio est d'un employé municipal pour 100 à 150 habitants. Quel déséquilibre !

Il y a aussi la dotation pour l'intercommunalité. Elle est proportionnelle à la population de la ville-centre. Ainsi la dotation pour Rennes Métropole était de 550 F par habitant en 2001 alors qu'elle n'atteignait que 150 F par habitant pour la communauté de communes de Redon, parce que la ville-centre fait moins de 15 000 habitants. Ce qui est financé, c'est la concentration concentrique. En grossissant le trait, c'est le modèle urbain des pays dits sous-développés que l'on favorise. Or, nous vivons dans un pays où il y a de l'espace et où l'on peut donc raisonner différemment.

J. H.

Le territoire de l'action, pour vous, est donc proche du territoire vécu mais il dépend aussi des mécanismes liés à l'aménagement du territoire. Et donc du législateur.

J-B. V.

Oui. J'en veux pour preuve la loi de 1992 sur l'intercommunalité. Selon cette loi, la communauté de communes a des compétences obligatoires. Mais celles-ci sont organisées par blocs, avec à l'intérieur d'un bloc plusieurs compétences. Or, dans les communautés urbaines, lorsqu'un bloc de compétences est obligatoire, toutes les compétences du bloc le sont. Ce n'est pas le cas dans une communauté de communes. Donc, l'application de la loi n'a pas renforcé le poids d'une petite ville-centre comme Redon, ni sa centralité, vis-à-vis de sa communauté de communes.

La loi a renforcé le poids et les moyens des pays à dominante urbaine et elle a affaibli les pays à dominante rurale. Un exemple : pour les transferts de compétence, dans une communauté de communes comme celle de Redon, chaque conseil municipal doit délibérer. Dans une communauté d'agglomération, il suffit de la décision du conseil communautaire, dans lequel la ville-centre pèse fortement en nombre de délégués. Celle-ci peut donc imposer sa loi alors que dans notre communauté de communes, la ville-centre n'en a pas les moyens.

J. H.

Il faudra donc réformer le cadre législatif dans lequel s'inscrit l'action territoriale. Quels leviers pourraient ensuite être actionnés pour rendre attractif le Pays ?

J-B. V.

Il y a d'abord la qualité du patrimoine et la qualité paysagère. On pourrait faire du pays de Redon un vrai ensemble paysager, un vrai espace à vivre, où s'inséreraient harmonieusement les différentes activités et l'habitat. Mais pour cela, il faudrait une réflexion d'ensemble, à l'échelle du pays sur l'urbanisme rural, sur l'aménagement paysager. Il faudrait que le pays s'appuie sur une vraie agence d'urbanisme. Si on laisse faire uniquement le marché et si chaque commune est livrée à elle-même, on va vers une dégradation du paysage et de l'urbanisme rural. Des maisons mal intégrées sur le plan architectural, c'est ce que l'on voit

fleurir. Les gens sont livrés à eux-mêmes face aux maîtres d'œuvre et aux fabricants. Mais on en revient à ma vision d'un grand Redon en une seule commune. Elle serait plus efficace et plus forte que la communauté de communes actuelle qui n'a pas véritablement la compétence habitat. Elle n'est pas obligatoire !

Le second levier serait de donner à ces territoires les moyens de relever les défis liés aux nouveaux besoins des populations rurales industrielles. Celles-ci sont de moins en moins enracinées, il y a un éclatement de la cohésion sociale et communale. La réalité, ce sont les déplacements quotidiens pour le travail, parfois sur de grandes distances, les questions de garde d'enfants, l'accompagnement des personnes âgées, le temps passé par chacun devant la télévision ou les écrans d'Internet ou des jeux vidéo. Dans nos communes, les enfants sont éloignés de leurs parents dans la journée. Les savoir-faire et la connaissance du milieu ne sont plus transmis naturellement entre générations. Tout est à réinventer sur le plan territorial pour que le territoire soit un pays à vivre. Pour que ce territoire redevienne attractif et une alternative à la concentration concentrique des pôles urbains.

Pour y parvenir, il faudrait raisonner territoire et non pas commune par commune, dans le cadre du pays. En créant, par exemple, un grand Redon, nouvelle entité dans laquelle les communes actuelles deviendraient des quartiers (avec mairie annexe, pourquoi pas). Dans ce territoire plus vaste, nanti mécaniquement d'une meilleure dotation de fonctionnement par habitant, une réflexion globale serait possible et surtout chaque commune n'essaierait plus de tirer la couverture à elle pour développer des équipements ou services redondants et non complémentaires. La répartition des services serait intelligente, en équilibre entre services regroupés dans la ville-centre et services de proximité répartis sur le territoire, en fonction des flux de population et non plus en fonction des découpages administratifs, aussi aberrants soient-ils.

J. H.

Dans ce schéma, que deviennent le département et la région ?

J-B. V.

Le grand Redon, ce serait la ville territoire vécue d'aujourd'hui, celle qui correspond aux pratiques des gens. Il engloberait la ville-centre et les

communes du pôle. Ce territoire est à rapprocher du pays. Le niveau communal n'est plus adapté. Dans cette logique, le département doit également disparaître et ses compétences devraient être reportées sur les territoires vécus. Quant à la région, cet échelon administratif demeure indispensable. C'est lui qui garantit les grands équilibres et les échanges entre les territoires vécus. Mais il faut redessiner les contours des régions, en leur donnant une plus grande taille. Le cas de Redon plaide tous les jours pour le retour à la Bretagne historique, Loire-Atlantique incluse.

Equités territoriales : une ambition républicaine

Ronan LE DELEZIR

Face à l'éparpillement communal et à la coexistence ambiguë du département et de la région, on ne peut que constater une trop grande complexité dans l'organisation décentralisée et indivisible de la République. La persistance de la règle de la compétence générale et l'absence de hiérarchisation des collectivités ne font que renforcer une confusion des responsabilités et un échec incompréhensible pour le citoyen.

La loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République n'a pas simplifié la répartition des compétences entre les collectivités. La logique de cogestion s'est inexorablement imposée à la répartition des compétences par blocs. La multiplication des partenariats et la confusion des responsabilités sont la règle. Ainsi, si tout un chacun reconnaît que la décentralisation est plus que jamais d'actualité pour relever les défis auxquels l'action publique est confrontée, on peut toutefois s'interroger sur la défiance persistante à l'égard des collectivités territoriales, voir les accusations systématiques dans le dérapage de la dette de l'Etat.

Pourtant, la " recentralisation " des ressources financières des collectivités locales met en cause leur pouvoir fiscal, élément substantiel du principe constitutionnel de leur libre administration. Tout est en place pour que l'Etat soit tenté de faire des collectivités territoriales, par la loi ou par le contrat, les instruments de ses politiques, s'éloignant des principes de la décentralisation ou les tournant à son avantage. Ainsi, la décentralisation à la française n'emporte pas de nouvelles solidarités, mais plutôt une concurrence entre les territoires, qu'il s'agisse d'infrastructures de transports, de développement économique, d'universités, etc.

La décentralisation a par conséquent joué sur la spécialisation fonctionnelle des collectivités sans entamer le dogme de la compétence générale et de l'égalité formelle face à l'État. Jean-Marc OHNET¹⁶, sur ce point est très lucide : « la règle de la compétence générale et l'absence de hiérarchisation des collectivités (...) ne conduisent pas seulement à reconduire l'illusion de la permanence du vieux modèle issu de la République des Maires (...), il condamne aussi la décentralisation à demeurer une réforme prisonnière du vieux dogme unitariste jacobin ».

Une inflation des transferts de charges

Depuis quelques années, les collectivités locales se trouvent dans un contexte de mutation de leurs rôles et missions, les plaçant de plus en plus au centre de la vie quotidienne des Français. Cette mutation a un impact évident sur la structure des budgets, notamment pour les départements (APA, RMI-RMA...) et les régions (formation professionnelle, apprentissage, transport ferroviaire). Quant au secteur communal, qui n'a pas reçu en propre de nouvelles missions par les lois de décentralisation, le développement de l'intercommunalité n'a pas été sans conséquence sur sa structure budgétaire¹⁷. Ainsi, les dépenses des collectivités locales, qui représentent 210 milliards d'euros seraient en progression de 6,9% pour 2007¹⁸.

La première raison de cette hausse serait un important accroissement du volume des charges de fonctionnement (+6,8%), et plus particulièrement des dépenses de personnel (+9,2%), augmentations directement liées à une accélération de "*transferts de compétences*" (et surtout de transferts de charges) au profit des départements et des régions entraînant, pour ces collectivités, une hausse très importante et non intégralement compensée des frais de personnel respectivement de 17,6% et de 103,6%.

¹⁶ Revue Pouvoirs locaux n° 59, décembre 2003.

¹⁷ *Les relations entre l'État et les collectivités locales*, Rapport du groupe de travail présidé par Alain LAMBERT, Nov. 2007

¹⁸ Notes Bleues de Bercy, n° 344

L'investissement des collectivités locales est pour sa part "*dynamique*" pour l'année 2007 avec, notamment, une progression de 8% pour l'investissement direct. Et là encore, les transferts de charges, dont les routes nationales ou les TER, effectués alors que ces équipements étaient dans un état déplorable, avec un taux d'investissement proche de zéro. Or, la Constitution (article 59) ne prévoit qu'une obligation, pour l'Etat, de maintenir un niveau de ressources équivalant à celui qu'il consacrait à l'exercice de cette compétence avant son transfert, ce qui revient à faire peser des charges extrêmement importantes sur les seules collectivités.

Les recettes totales, hors emprunts, des collectivités locales (192 milliards d'euros) augmenteraient, selon cette "*extrapolation annuelle*" de 6,8%, en fonction d'une fiscalité indirecte qualifiée de "*dynamique*" (+14%), et résultant surtout du transfert vers les départements et régions de la "part modulable" de la TIPP, une ressource qui va aller en s'épuisant, avec la fin du pétrole, et les lourds investissements réalisés par ces mêmes collectivités pour aller vers des objectifs de développement durable. Le comble étant que plus les collectivités sont écologiquement saines, moins elles profitent donc de cette ressource. Les collectivités locales sont donc face à des choix cornéliens entre leurs priorités, d'autant plus que les recettes liées à "*l'enveloppe normée*" (somme des financements de l'État aux collectivités), et la décision de limiter la progression de celle-ci à la seule inflation constatée par l'INSEE met en danger les finances locales, malgré une gestion extrêmement rigoureuse par celles-ci de leurs finances. Les conséquences sont donc inévitables: "*les charges augmentant plus rapidement que les recettes; le recours à l'emprunt sera nécessaire pour équilibrer les comptes*"¹⁹.

Pour pouvoir être autonomes, les collectivités locales ont en effet besoin de ressources financières suffisantes. Leurs deux principales ressources en dehors de l'emprunt, proviennent de la fiscalité et des dotations de l'Etat.

¹⁹ Cette étude a été établie par la Direction générale de la Comptabilité publique (Bureau 5A) à partir d'une extrapolation annuelle de l'exécution comptable arrêtée au 30 septembre 2007 des budgets des collectivités locales (communes, groupements à fiscalité propre(1), départements, régions), des établissements publics de santé (EPS) et des établissements publics sociaux et médico-sociaux (EPSMS).

Une fiscalité locale à bout de souffle.

Le constat est unanime et partagé par l'Association des maires de France (AMF), l'Association des départements de France (ADF) et l'Association des régions de France (ARF). Elles souhaitent que les collectivités locales soient dotées d'une réelle autonomie fiscale. Sur la base des pistes de réflexion définies par les associations, un rapport du CES²⁰ propose de confier à chaque collectivité un panier d'impôts, à partir d'une nouvelle répartition des ressources, de mettre fin à la prise en charge par l'État de la fiscalité locale et de définir de nouvelles formes de péréquation.

La réforme de la fiscalité locale semble donc inévitable. Malgré la volonté tout à fait louable de réduire la complexité et d'apporter une meilleure lisibilité dans la fiscalité locale, le dispositif qui s'articulerait autour d'une redistribution fiscale qui se voudrait globalement neutre avec des prélèvements obligatoires inchangés en masse et dans leur répartition ménages/entreprises aurait inévitablement des répercussions au niveau local. L'augmentation prévisible de la fiscalité locale serait alors compensée par une baisse des impôts alimentant le budget de l'État, d'un égal montant pour chacune des deux catégories mais l'on peut à juste titre s'interroger sur l'égalité fiscale des citoyens et des territoires.

Finalement, la multiplication des niveaux de compétence dans un système territorial non hiérarchisé entraîne d'inévitables doublons entre Etat, régions et départements, intercommunalités, communes et ne peut que susciter une dérive des finances locales²¹. Une réforme de la fiscalité locale ne peut faire l'économie d'une redéfinition préalable des missions des collectivités locales.

Des inégalités de richesses insuffisamment corrigées

²⁰ *Fiscalité et finances publiques locales : à la recherche d'une nouvelle donne*, rapport de Philippe Valletoux, 29 novembre 2006, Conseil économique et social.

²¹ *Solidarité et performance, les enjeux de la maîtrise des dépenses publiques locales*, rapport de Pierre Richard, président du conseil d'administration de Dexia, 13 déc 2006.

Les collectivités locales s'efforcent d'apporter à chaque citoyen un niveau comparable de services et d'équipements publics de proximité. Elles y sont encouragées par des mécanismes d'égalisation des ressources dont le principe est inscrit dans la Constitution. Il est toutefois indéniable que les inégalités entre les communes sont indéniables. La répartition très inégalitaire des bases d'imposition de la fiscalité locale est le principal facteur de ces disparités de ressources. Ainsi, le *pouvoir d'achat en matière de services de proximité* n'est pas le même d'une collectivité à l'autre.

Pour corriger ces inégalités, un système complexe de solidarité a vocation à réduire ces écarts. Or, une étude du Commissariat général du plan²² en dresse un bilan qui laisse perplexe : en 2001, les 10% des communes les plus riches, soit plus de 3 500 communes, disposaient de près de 30% du pouvoir d'achat, alors que les 10% les plus pauvres ne bénéficiaient que d'un peu plus de 1% de ce même pouvoir d'achat. *En 2001, la péréquation ne corrigeait que 40% des inégalités constatées entre les communes. Cette correction s'améliore avec les années. Elle a ainsi progressé de 6% entre 1994 et 2001. Mais elle apparaît insuffisamment maîtrisée par les pouvoirs publics puisque seuls 71% des transferts de ressources concourent à la réduction des inégalités.* Aujourd'hui, le traitement des disparités est en partie aveugle. Une nouvelle fois la solidarité d'Etat est morcelée, elle-même complétée avec aussi peu de visibilité par l'action des intercommunalités, des départements et des régions et même de l'Europe.

L'intercommunalité²³, aujourd'hui mise en œuvre sur une très grande partie du territoire permet d'organiser la solidarité sur un espace plus large que la commune. Une étude de l'Association des communautés de France, montre que l'effet redistributeur de la mutualisation des services au niveau intercommunal se situe autour de 35% à 45%.

²² *Evolution des effets péréquateurs des concours de L'Etat aux collectivités locales*, Guy Gilbert et Alain Guengant, 2004.

²³ Au 1^{er} janvier 2007, on dénombre 2 588 groupements intercommunaux à fiscalité propre, rassemblant plus de 33 400 communes et 54,5 millions d'habitants.

Malgré les critiques de la Cour des comptes, dans son rapport public particulier consacré à «l'intercommunalité en France» (2005), la Cour des comptes dresse un bilan global assez critique de la relance de la coopération intercommunale opérée par la loi du 12 juillet 1999. Ce rapport constate que ces nouvelles structures, souvent trop petites et trop nombreuses, n'ont pas simplifié la coopération intercommunale et font parfois double emploi avec des structures existantes (SIVU - syndicat intercommunal à vocation unique - ou SIVOM - syndicat intercommunal à vocation multiple). Il remarque en outre que les transferts de charges entre communes et communautés n'ont pas eu de contreparties équivalentes en terme de transferts de moyens et que cela peut aboutir à une dégradation de leur situation financière.

Les juridictions financières estiment que l'intercommunalité à fiscalité propre ne peut produire tous ses effets et être bénéfique aux populations que si elle atteint un niveau d'intégration suffisant pour mener à bien un projet cohérent de développement et d'aménagement territorial. La gestion locale ne sera gagnante en termes d'économie et d'efficacité que si les communautés ont réellement les moyens d'agir pour mettre en oeuvre les grands projets d'aménagement ou d'équipement et pour rationaliser les services à la population qui peuvent ou doivent l'être à un niveau supra-communal. Cela ne peut se réaliser que dans le cadre d'une stratégie financière et fiscale coordonnée entre communautés et communes.

Hymne à de nouveaux mécanismes de péréquation et à l'expérimentation à l'échelle locale

Pour une action optimale de l'échelon locale, la solidarité devrait se mettre en oeuvre d'abord au niveau intercommunal de façon à permettre la mutualisation des compétences et des moyens. Elle serait ensuite complétée par l'intervention des autres collectivités et enfin par les concours financiers de l'Etat.

Bien évidemment, cela implique des évolutions profondes de notre organisation territoriale. Il convient en premier lieu de rapprocher les territoires politiques des territoires réels des agglomérations et des

bassins de vie²⁴ et de reconnaître enfin le pouvoir de l'intercommunalité en organisant l'élection des conseillers communautaires au suffrage direct et en repensant les relations des communautés avec les communes et leurs rôles respectifs. Au niveau fiscal, il conviendrait de généraliser le transfert fiscal de la taxe professionnelle unique (un instrument puissant de la péréquation). Pour compléter ces mutations, il est indispensable de modifier profondément le rapport de l'Etat aux collectivités territoriales. Les mécanismes de la solidarité financière devraient être organisés au niveau intercommunal, avec l'apport des dotations de l'Etat destinées aux communes.

La solution optimale garante d'une égalité territoriale n'existe pas. *Qu'on parvienne ou non à réformer une fiscalité locale profondément injuste aujourd'hui, le développement des territoires sera toujours différencié et produira donc des inégalités de ressources qu'il faudra corriger en permanence en mettant en œuvre une subsidiarité ascendante²⁵. Pour cela, deux démarches simultanées pourraient être conduites : permettre aux régions qui disposent des moyens suffisants de jouer un rôle correctif complémentaire de celui des intercommunalités, à l'instar de ce que met en œuvre la région Ile de France ; réorganiser les concours de solidarité de la dotation globale de fonctionnement (DGF) en les ajustant aux situations inégalitaires observées après interventions des mécanismes précédents, en affectant la dotation de solidarité urbaine (DSU) et rurale (DSR) à la prise en compte des excès de charges et en consacrant la dotation nationale de péréquation (DNP) au respect d'un plancher de ressources légalisé.*

Nous sommes bien au cœur d'un autre regard sur le principe de solidarité territoriale et de subsidiarité. Il est temps de s'appuyer sur un nouveau triptyque « une collectivité territoriale, un champ de compétences, une ressource identifiée » avec bien entendu des

²⁴ La simplification de l'intercommunalité et la rationalisation de l'intervention de l'état pourraient s'organiser judicieusement à partir de la notion de pays à condition que l'on revienne à la notion originelle en redécoupant les arrondissements à partir des bassins de vie ou de développement, en calquant sur ceux-ci la carte de toutes les circonscriptions administratives.

²⁵ Gérard LAUGIER, *Membre de l'Adels, conseiller confédéral de la CGT, responsable du secteur logement.*

mécanismes de péréquation garants d'une équité territoriale. Un tel mouvement est nécessaire pour clarifier le fonctionnement de nos institutions locales, pour responsabiliser les élus et pour faire vivre la démocratie locale.

Ces réformes ne sont pas les seules, mais elles constituent les fondations d'une politique institutionnelle et plus largement d'aménagement du territoire qui garantissent aux collectivités locales, un minimum vital pour répondre aux besoins des populations locales. Il en va de notre cohésion nationale.

Pour répondre aux multiples enjeux exposés, il faut que l'État affiche une volonté républicaine. J'entends par là que l'État au lieu de se défausser sur les collectivités locales se donne les moyens de corriger les inégalités croissantes entre les territoires de la nation. Le problème n'est pas de prévoir l'avenir, il ne sera que ce que nous en ferons.

Il faut que les principes d'une politique soient faits de justice et de vérité - Démosthène

Agricultures, Territoires et Villes durables

Pascal TOCQUER.

A l'heure où l'agriculture bretonne fait l'objet de nombreux débats et alors que la région manifeste la volonté de s'ancrer dans le développement durable, ses campagnes périurbaines et littorales sont confrontées à une urbanisation alarmante. Ce phénomène conduit à se demander si, à l'avenir, la ville pourra réclamer davantage d'agriculture durable tout en continuant, pour se développer, à grignoter ces territoires.

Dans une époque où les enjeux sociétaux se complexifient à un rythme effréné, où la gestion des contradictions pour chacun relève d'un exercice de haute voltige, de nouveaux liens peuvent et doivent se nouer entre les campagnes et les villes en prenant appui sur les trois piliers du développement durable : l'environnement, l'économie et le social. Cela permettrait de donner davantage de sens à la coopération intercommunale pour de véritables projets de territoire basés sur la solidarité ville campagne. Des solutions et des outils existent, d'autres sont à créer afin de maintenir voire de développer des activités primaires indispensables au développement durable de nos territoires.

Un contexte économique difficile pour l'agriculture mais aussi porteur d'espoir.

La question foncière dans le contexte général :

L'économie agricole est marquée par des crises économiques conjoncturelles (exemple : la crise de la « vache folle ») et structurelles résultant de l'évolution combinée des politiques européennes et de celles de l'OMC; bref, l'avenir de cette activité aujourd'hui fragile, comme le montre la baisse des revenus et du nombre d'exploitants, devient difficile à prévoir à long terme. Dans un système d'intégration poussée et qui s'autoalimente, les agriculteurs sont fortement dépendants des multinationales de l'agro-alimentaire ou de la chimie, du monde de la finance et des centrales de distribution. Seuls ils peuvent difficilement

faire évoluer leur activité. De ce modèle agricole, aujourd'hui tant décrié par la société qui l'avait naguère impulsé, un agriculteur, soucieux de rentabilité à court terme, ne peut se libérer du jour au lendemain car il est prisonnier du cercle infernal de l'endettement né de forts besoins en investissements et en intrants. Existe-t-il aujourd'hui un secteur économique dont les propres acteurs disposent à ce point d'une si faible marge de manœuvre pour augmenter et bénéficier à juste titre de la valeur ajoutée de leur travail ?

D'autre part dans le contexte actuel de forte pression foncière, résultat de l'attraction urbaine et littorale combinée à l'agrandissement des exploitations, il est aujourd'hui très difficile pour un agriculteur d'installer une petite exploitation maraîchère vivant de ventes directes aux citadins ; la faute en est à la rareté des terres disponibles, au coût prohibitif du foncier périurbain – bâti ou non – et à l'importance des zones destinées à l'urbanisation. Malgré leur formidable potentiel de multifonctionnalité, le rôle des espaces agricoles est encore trop souvent réduit par les collectivités à celui de réserves foncières.

En outre, l'omniprésence de l'urbanisation ne facilite pas le fonctionnement des exploitations : parcellaire éclaté, bâtiment agricole enclavé, circulation difficile des engins agricoles, mais aussi clôtures arrachées, chiens errants et conflits de voisinage. Cette situation peu sécurisante pour un agriculteur est en outre aggravée par la fragilité des modes de faire valoir. En effet, dans le périurbain comme sur le littoral, rares sont les terres qui appartiennent aux exploitants. Ces derniers sont alors obligés de louer à des propriétaires en attente de projets immobiliers, avec un bail très souvent verbal.

On comprend dans ce contexte pourquoi sur le littoral et en zones périurbaines, plus qu'ailleurs dans la région, l'agriculture peine à conserver ses chefs d'exploitation.

Les relations villes-campagnes : de nouvelles intimités à réinventer :

A l'égard des campagnes, les attentes des villes sont certes légitimes mais parfois ressenties comme contradictoires. En effet les citadins souhaitent davantage de préservation de l'environnement et des paysages, mais tout en réduisant la fonction des espaces agricoles à celle de réserve foncière dans laquelle les villes pourraient puiser au fur et à mesure de leur étalement.

Dans le périurbain, la proximité de fait entre agriculteurs et autres habitants ne signifie pas systématiquement compréhension mutuelle, ou connaissance partagée des enjeux de l'agriculture. Ainsi ces dernières années, du fait en partie des médias, les habitants ont une vision de l'agriculture et de ses problèmes, plus ou moins favorable mais souvent réductrice et sectorielle : pollution et qualité de l'eau, manifestations des syndicats mais aussi images positives véhiculées par les salons de l'agriculture, l'attrait des productions bio. Il est rare, en effet, de voir des reportages faisant le lien entre ces différents thèmes ; du coup la vision de l'agriculture est souvent partielle, fréquemment réduite aux débats classiques et néanmoins nécessaires sur la qualité de l'eau. C'est oublier qu'intégrer l'agriculture dans un projet de territoire durable, est une question vitale qui ne peut s'appréhender sans une vision globale.

Les habitants des zones périurbaines ont une bonne image de l'agriculture mais encore trop souvent fantasmée, donc irréaliste : celle du temps de leurs arrières grands parents. Ils souhaitent conserver la campagne, mais la réduisent le plus souvent à sa fonction de jardin du week-end, oubliant qu'elle n'est pas uniquement lieu de résidence mais aussi espace de vie sociale, économique et environnementale avec une histoire, des cultures, des patrimoines spécifiques. D'après une enquête sociologique issue d'une trentaine d'entretiens ciblés, seule une minorité d'habitants des espaces périurbains lorientais -- ruraux de souche et néo-ruraux à la recherche d'un autre mode de vie -- partagerait cette représentation de la campagne réduite pour les autres résidents à un simple cadre de vie paysagé de qualité, voire à un espace vert domestique et domestiqué.

Des liens institutionnels trop éloignés du local :

Ce décalage entre le monde agricole et le reste des habitants tient à une méconnaissance des réalités paysannes et est en partie lié à la spécificité de la gouvernance agricole. On peut regretter que les liens institutionnels soient trop souvent éloignés du local et réduits à la problématique de l'eau.

Les rapports institutionnels privilégiés de l'agriculture s'opèrent davantage avec l'Etat et l'Europe, via les négociations sur les aides financières ou la mise en place des normes environnementales, qu'avec les communes ou les intercommunalités. De surcroît pour les collectivités locales l'agriculture n'est pas encore suffisamment une priorité économique. Nombreuses sont celles qui pensent n'avoir aucune

influence et réduisent donc l'agriculture à ses aspects strictement agricoles gérés par l'Etat et les organisations professionnelles. Combien de communautés de communes, d'agglomérations ou de communautés urbaines ont-elles clairement inscrit l'agriculture dans leurs compétences ? Combien de projets agricoles ont-ils été insérés dans les contrats de Pays, qu'ils soient à dominante urbaine ou rurale ? Et pourtant, même à proximité des villes, y a-t-il un autre secteur d'activité à ce point en prise directe avec la terre, le terroir, le territoire, le Pays, les paysages ?

Ces mots pourtant chargés de sens, ne suffisent pas à eux seuls, à révéler l'importance de l'agriculture. Bien souvent, dans les territoires de nos communautés d'agglomérations ou de communes, c'est plus de la moitié de l'espace et une part significative des emplois qui sont concernées directement ou de manière induite par l'agriculture.

Certes, via les opérations sur les bassins versants (BEP, SAGE), à travers certains contrats de gestion dans le cadre de Natura 2000 ou encore lors de la délimitation des zones de captage d'eau potable, un réel rapprochement entre collectivités et agriculteurs s'est effectué, mais là encore, à travers une ou deux thématiques seulement. Les choses sont en fait plus complexes pour appréhender l'ensemble des questions liées à la place de l'agriculture sur un territoire pour assurer son développement durable. La question de la qualité de l'eau est un parfait exemple de simplification des approches. Ces vingt dernières années, de notables aides financières ont été allouées aux agriculteurs pour une nécessaire modification de leurs pratiques agro-environnementales ; mais quelle a été la part réellement consacrée à l'évolution, en amont, de leur mode de fonctionnement, à l'origine de ce problème. En réalité il existe bien un décalage des moyens mis en œuvre qui traitent davantage les effets que les origines du problème.

Simplifier les problématiques agricoles en les réduisant aux enjeux environnementaux, c'est sacrifier la vision globale du développement durable sur l'hôtel du dualisme récurrent des opinions : pour ou contre, environnementalistes contre productivistes etc. C'est une attitude tentante, plus facile à gérer et apte à conforter les positionnements arc-boutés, mis en avant par certains pour justifier de leur poste. Ainsi, bien souvent, le maintien volontaire d'un climat tendu et conflictuel satisfait l'intérêt particulier de certains au détriment de l'intérêt général, aux dépens d'un dialogue territorial constructif, aujourd'hui si recherché, et si indispensable entre villes et campagnes, entre agriculteurs,

collectivités, associations et consommateurs. Ce dialogue ne signifie pas pour autant l'éviction des convictions de chacun, au contraire, il doit les valoriser tout en cherchant des terrains de convergence.

De plus, même si les objectifs environnementaux ne sont pas totalement atteints, eu égard aux exigences européennes, et que de réels progrès doivent être réalisés -- aujourd'hui par rapport aux nitrates, demain par rapport au phosphore, aux pesticides et à l'épuisement des sols-- la profession agricole peine à faire reconnaître les efforts déjà accomplis. Ce manque de reconnaissance est un important facteur de blocage relationnel. Ainsi, dans ce contexte, l'arrivée sur la scène agricole de nouveaux acteurs représentant la ville et les collectivités territoriales, est vécue avec méfiance.

Cependant, bien que ces collectivités soient encore considérées davantage comme une source de contraintes supplémentaires que comme un véritable atout pour le développement, les Chambres d'Agriculture de Bretagne intègrent progressivement la nécessité de créer avec elles de véritables partenariats. Au sein de l'association nationale *Terres en Villes*²⁶ les Chambres d'Agriculture et 15 agglomérations travaillent pour mieux intégrer l'agriculture dans des politiques d'aménagement et de développement durable. En Bretagne, Rennes, Nantes et Lorient ont adhéré à cette démarche qui montre que villes et campagnes ne sont pas condamnées à l'ignorance mutuelle, à un moment où l'agriculture est au cœur des enjeux de ce siècle : eau, air, énergie, biodiversité, paysages, alimentation, santé, patrimoine, identité culturelle et sociale, recherche de sens, démocratie participative, éco-citoyenneté, partenariat public privé, gestion intégrée des territoires, emplois etc.

En fait, si la ville est une chance pour l'agriculture et l'agriculture une chance pour la ville, tout porte à croire que villes et campagnes retrouveront, ensembles, une autre forme d'intimité, une relation différente de celle d'avant-guerre, caractérisée par des rapports socio-économiques étroits ; ceux-ci ont été distendus avec les révolutions industrielles et l'exode rural ; ils le sont aujourd'hui la avec la mondialisation.

L'agriculture périurbaine durable constituerait alors, pour la ville de demain, la meilleure des clés pour une politique de développement durable à l'échelle du territoire sous toutes ses composantes, sociales, économiques et environnementales ?

²⁶ www.terresenvilles.org

Agricultures périurbaines : une chance pour la ville, des partenariats d'avenir.

Les thèmes d'actions partenariales sont multiples, ils concernent toutes les composantes du développement durable et leurs bénéfices sont le plus souvent réciproques.

Sauver l'agriculture périurbaine pour élaborer de vrais projets communautaires :

Les espaces agricoles sont propices à la cohérence des aménagements et au renforcement de l'esprit communautaire conditionnant de vrais projets partagés de territoire. Il est certain que la préservation des espaces agricoles périurbains les plus sensibles, valorise la ville par la clarification de ses limites (notion d'enceinte), accroît la qualité des paysages des entrées de villes, aujourd'hui si souvent mis à mal, et pousse la ville à se requalifier sur elle-même.

La protection de l'agriculture périurbaine facilite l'application de la loi SRU. Elle favorise la densification de l'habitat, donc le logement social moins consommateur de terres que les lotissements. Elle donne un sens économique à nos ceintures vertes, rempart à l'étalement urbain, à la banalisation de nos espaces périphériques, véritables no man's land. Elle conforte son rôle « d'espace de respiration », de « poumon vert » pour les citoyens.

Parler d'agriculture périurbaine c'est inéluctablement parler d'équilibre du territoire, ne pas réduire le périurbain à sa seule fonction résidentielle. C'est admettre que l'hyper concentration des activités, des équipements et des loisirs, n'est pas propice au développement durable par l'importance des trajets journaliers qu'elle impose. Cette contrainte pourrait être réduite avec une meilleure répartition des zones d'emplois et de résidence, propice à la diminution des distances des trajets quotidiens et favorable au développement de modes doux de déplacement.

Avoir un projet agricole à l'échelle d'un territoire, c'est se poser la question de la place des activités primaires face à l'économie résidentielle. Par la discontinuité urbaine que cette activité implique entre les communes, entre les bourgs et les hameaux, elle favorise le maintien de l'identité des communes de deuxième couronne qui bien

souvent craignent de n'être qu'une banlieue de la grande ville. Engager un projet d'agriculture périurbaine c'est aussi valoriser la ruralité des territoires des petites communes voisines qui, encore trop souvent, aménagent leur bourg (que l'on préfère nommer centre ville) et ses entrées, comme le fait la grande sœur voisine.

Ainsi pour le nécessaire développement de l'esprit communautaire des agglomérations, il est salutaire de mieux insérer la place de l'agriculture périurbaine et de ses espaces ruraux périphériques. Cela ne veut pas dire pour autant qu'il faille (à l'exception peut-être des espaces agro naturels très enclavés par l'urbanisation dans les grandes métropoles) les considérer comme partie intégrante de la ville dans laquelle les vocations agricoles seraient réduites aux notions de paysages ou de qualité de vie. Ce phénomène d'intégration poussée est révélé par l'usage de termes tels que agriculture urbaine ou champs urbains.

Attention donc au vocabulaire que l'on emploie pour nommer un territoire, l'utilisation du nom de la ville est normale ; cependant dans une optique de rapprochement entre les acteurs, urbains, ruraux et agricoles, l'expérience montre que le vocabulaire conserve toute son importance. Afin de garantir la mobilisation de tous, les mots qui pourraient faire croire que la démarche est sous dominante urbaine ou rurale sont à éviter. Ainsi les termes territoire ou pays, ne faisant référence ni à l'un ni à l'autre semblent les plus adaptés à la qualification d'un espace dans lequel vivent en harmonie, donc en intelligence, villes et campagnes périurbaines.

La ville a davantage besoin que la campagne dont elle est issue soit vivante, authentique et identitaire, tellement différente de ces espaces ouverts périurbains ou « péri ruraux » difficilement qualifiables, car banalisés, homogénéisés. De fait, dans un contexte où les communes périphériques ont parfois l'impression que l'intercommunalité travaille principalement pour la ville-centre, mieux considérer l'agriculture périurbaine c'est accroître la solidarité intercommunale, celle qui unit ville et campagne, espaces qu'il est vain d'opposer aujourd'hui et qui demain s'enrichiront par la valorisation de leurs différences.

Ce qui est vrai pour l'agriculture périurbaine l'est aussi sur le littoral, on le constatera particulièrement avec la Gestion Intégrée des Zones Côtières. Car, agir pour le maintien de l'agriculture littorale et insulaire, c'est aussi concourir à freiner l'urbanisation et redonner à la mer la côte qu'elle mérite.

Quels outils pour assurer la pérennité du foncier agricole ?

Dans les documents d'urbanisme, Plans Locaux d'Urbanisme et Schémas de Cohérence Territoriale, qui planifient la vocation des sols des communes et celle des intercommunalités, la mise en place de diagnostics participatifs permet de recueillir les préoccupations des agriculteurs, de mieux évaluer la place de l'agriculture sur le territoire, d'afficher la volonté de préserver l'économie agricole, en protégeant les espaces dont elle a besoin de l'urbanisation. Par le recensement du parcellaire agricole, le PLU peut mieux évaluer l'impact de ses projets d'urbanisation à l'échelle d'une exploitation. Enfin, cette réflexion nécessairement menée en amont du projet de territoire permet aux collectivités de se poser la question essentielle concernant les limites définitives de l'urbanisation au delà desquelles l'identité de chaque territoire, sa diversité socioculturelle, donc son attractivité, auront irrémédiablement disparues.

Cependant, du fait de l'instabilité croissante des PLU, du manque de rigueur dont ils font parfois preuve quant à l'application de la loi littoral et des orientations des SCOT, eux-mêmes de moins en moins coercitifs (absence de cartes précises sur la vocation des sols par exemple), il existe aujourd'hui, pour une sécurité à plus long terme, d'autres modes d'intervention. Il en est ainsi des périmètres de préservation des espaces agricoles et naturels périurbains (nommés PAEN) de la loi de développement des territoires ruraux de 2005, dans lesquels un droit de préemption est confié aux départements.

D'autres moyens permettent aux collectivités de maîtriser le foncier au cas par cas, ce sont notamment :

- L'acquisition de terrains à forte pression foncière garantissant la vocation agro naturelle des espaces clés pour la cohérence de l'aménagement et l'économie du territoire, en particulier ceux des ceintures vertes, du littoral, des corridors écologiques. Ces espaces d'intérêt général justifient donc une maîtrise publique d'un bien commun.

- Un partenariat avec la Société d'Aménagement Foncier et d'Etablissement rural (SAFER) qui peut disposer pour le compte des collectivités d'un droit de préemption dans les espaces naturels et agricoles des PLU, afin d'éviter qu'une cession de terrain ne fasse disparaître la vocation agricole ou naturelle des lieux. Ce dispositif est d'autant plus utile, que c'est dans le périurbain et sur le littoral que la

proportion de terres cultivées appartenant aux agriculteurs est la plus faible.

Des conventions, pour ce faire ont été mises en œuvre entre autres lieux à Rennes et à Nantes. Cette action peut d'ailleurs être soutenue par le futur Etablissement Public Foncier Régional, dont l'objectif parmi d'autres, est la maîtrise des développements urbains périphériques, la protection et la valorisation des espaces agricoles et naturels remarquables. En outre, une collectivité qui souhaite pérenniser la vocation agricole de ses terrains peut les louer par un bail environnemental.

- Enfin l'accès collectif et solidaire au foncier agricole est possible via les Groupements Fonciers Agricoles (GFA). Ainsi celui de Lanouée dans le Morbihan, a permis l'installation d'un agriculteur biologique grâce à l'apport financier de 117 consommateurs, pour l'acquisition des terres. Dans les Sociétés Coopératives d'Intérêt Collectif (SCIC), utilisées pour l'habitat social, les communes et les particuliers pourraient, en mutualisant leurs aides, favoriser l'installation d'agriculteurs biologiques en prouvant, par ce biais, l'intérêt collectif de la préservation de l'environnement et de l'économie agricole. L'association nationale *Terres de Liens*²⁷ dont le siège en Bretagne est à Pont-Scorff travaille pour favoriser la mise en place de ce type de structure.

Agricultures durables, valorisation des espaces ruraux et soutien de l'économie locale :

Par la diversité de ses formes, l'agriculture permet bien souvent de répondre à de multiples enjeux de valorisation des espaces : elle peut être le vecteur d'une gestion durable de l'environnement et de nouveaux services rendus à la ville, bref un soutien à l'économie locale. Quelques exemples, de ce que l'agriculture périurbaine apporte, peuvent être avancés :

- Le pâturage et le fauchage des terres de fonds de vallées permettent de préserver des corridors écologiques, d'entretenir les zones humides nécessaires à la qualité de l'eau et au maintien de 30% de la biodiversité.

- L'entretien des talus peut à la fois servir à l'approvisionnement des chaufferies publiques à bois donc au soutien de la filière bio énergie et à

²⁷ www.terresdeliens.org

la pérennisation de paysages bocagers aux portes de la ville, tout en freinant la pollution des rivières.

- Les cultures maraîchères ou fruitières sont, elles, très adaptées à la pérennisation de la vocation agro-naturelle d'espaces interstitiels plus restreints, trop souvent en friche et enclavés entre deux secteurs urbanisés. Ces espaces sont nombreux sur le littoral et à la périphérie des villes.

- Les grandes cultures permettent aux citadins d'avoir sur un plateau, des entrées de ville bénéficiant de vastes horizons dont les couleurs changent avec les saisons. De même que sur le littoral, l'agriculture offre aux promeneurs le spectacle de vallées bocagères ombragées ou de champs cultivés jusqu'au bord des falaises.

- Des cultures nouvelles pourraient aussi servir au développement des énergies renouvelables (bio carburant avec le colza), des biomatériaux pour l'isolation thermique (laine de chanvre) biens d'équipements (sacs biodégradables en fibres de pommes de terre), plantes médicinales.

- L'agriculture permet aussi de lutter contre les friches des collectivités. On peut dans ce domaine signaler l'exemplarité de l'action de l'île de Groix, qui en intégrant un projet agricole dans la révision de son PLU, a favorisé l'installation de nouvelles exploitations, donc le maintien d'une activité agricole sans laquelle les trois quarts de l'île risquaient de s'enfricher. La commune a pour cela modifié la vocation d'une centaine d'hectares de zones auparavant destinées à l'urbanisation.

Concernant les terrains dont le devenir agricole à long terme est incertain, des Conventions de Mise à Disposition (CMD) passées avec les SAFER permettent utilement aux agriculteurs d'entretenir les terres des collectivités sans les contraindre par un bail à ferme.

Conserver l'agriculture périurbaine permet en outre d'offrir de nouvelles opportunités et des débouchés multiples. On peut évoquer la récupération sur place des déchets de la ville, par le compost issu des ordures ménagères putrescibles et des déchets verts, ou la gestion de plantations de saules confiées à un agriculteur pouvant traiter les boues de station d'épuration et à nouveau approvisionner les chaufferies bois des collectivités. Mais préserver l'agriculture locale c'est aussi permettre aux habitants de s'alimenter avec des produits frais, de qualité, «traçables», dans une région où l'authenticité est si souvent revendiquée. On sait combien la valorisation des produits locaux avec

des labels de territoire est source à la fois de promotion du produit et de la valeur identitaire de son lieu de production.

Des espaces et des activités redynamisés par la ville :

Par l'importance du nombre de ses consommateurs, la ville peut constituer un véritable marché, source de diversification et de renforcement de l'économie agricole. A un moment où il est difficile de préjuger avec certitude de la viabilité économique à long terme des marchés de demain, capables à la fois de conforter cette activité et de faire vivre convenablement le plus grand nombre possible d'agriculteurs dans un contexte d'économie agricole en crise, il paraîtrait tout à fait aberrant de faire l'impasse sur les potentiels de développement offerts par la ville et ses habitants. Car par les liens marchands directs et locaux qu'elle produit, la ville peut participer au maintien, voire au développement durable de l'agriculture. En outre la consommation locale constitue un facteur de développement maîtrisable car interne au territoire contrairement aux marchés conventionnels dont l'avenir se décide ailleurs et dont les principales plus values échappent aux agriculteurs.

La diversification agricole, source de valeur ajoutée, peut contribuer par la suppression d'intermédiaires, à accroître le revenu et le niveau de vie des agriculteurs, aujourd'hui et demain grâce à la nouvelle attraction pour ce métier aujourd'hui méconnu. Il serait cependant inopportun de croire que la diversification est une solution miracle, facilement mise en œuvre du jour au lendemain. Les expériences montrent- les plus nombreuses se situent dans le sud de la France, où le produit local fait partie de la culture - que face aux contraintes d'organisation et de gestion, cela nécessite au sein de la profession agricole une véritable solidarité collective de mutualisation des coûts.

Ces nouveaux marchés en lien direct avec les habitants sont porteurs de lien social et d'ouverture du monde agricole vers l'extérieur. En outre le développement des circuits courts de commercialisation devrait certainement avoir un impact sur le développement de pratiques plus respectueuses des paysages, de l'eau et des sols, la valorisation de ces derniers étant dès lors un atout de vente et non une contrainte.

Par ailleurs, repositionner l'agriculture à l'échelle d'une ville et d'un territoire, permet de lui offrir d'avantage de possibilités de partenariats avec d'autres domaines économiques (services, tourisme, artisanat, industries agro alimentaires), notamment en matière d'emplois ;

puisqu'en Bretagne les besoins de l'agriculture ont été estimés à 2500 emplois par an. La ville peut accompagner cette diversification dans de nombreux domaines. Par la contractualisation, que ce soit en matière d'énergie renouvelable, de gestion de l'espace, et des déchets (nous en avons vu précédemment des exemples), la ville peut être une chance pour l'agriculture, par la diversification de ses revenus.

Toujours dans les domaines non agricoles, les collectivités peuvent contribuer au développement de l'agritourisme si peu exploité en Bretagne et qui pourtant pourrait participer à soulager nos littoraux qui souffrent de sur fréquentation touristique. Gîtes ruraux, fermes auberges, chambres d'hôtes, fermes équestres sont autant de formules à soutenir. Les fermes pédagogiques, par l'accueil de groupes scolaires sont d'excellents moyens à mettre au service des jeunes citadins, afin de leur rappeler d'où provient leur alimentation et comment fonctionne leur environnement.

En matière de diversification agricole par des aides aux structures porteuses, la mise à disposition du foncier, l'installation de bâtiments relais, la ville a tout intérêt à favoriser les initiatives de vente directe : magasins fermiers, marchés locaux, vente à la ferme, paniers des Associations pour le Maintien d'une Agriculture Paysanne (AMAP), plateforme de stockage, de transformation et de distribution etc.

La restauration collective peut aussi servir de nouveau débouché à la production locale. Actuellement en pleine croissance, l'approvisionnement en produits bio est une parfaite illustration de ce que signifie le développement durable, puisque cette initiative a des effets bénéfiques, à la fois pour la préservation de la qualité de l'eau, le soutien à l'économie locale et le développement de l'éco-citoyenneté. Sur les dix-neuf communes de Cap l'Orient plus de 10% des repas en collectivité sont d'origine bio, ce qui représente 18% de ceux qui sont distribués en Bretagne et 54 % dans le cas du Morbihan. Ce message politique fort qui concerne aussi de nombreuses autres communes devrait pousser l'offre locale, qui a souvent de la peine à suivre la demande, à construire une véritable filière sur les territoires de Bretagne.

Sans avoir la prétention de conclure sur un sujet en émergence, au centre de nombreux enjeux, il semble que le couple agriculture et ville durable ait de beaux jours devant lui. Son avenir en Bretagne dépendra

notamment de notre capacité à considérer l'agriculture sous toutes ses composantes et à travailler en étroite collaboration avec tous ses acteurs.

Cela passera aussi par une réelle volonté de changement de tous : celle de la profession agricole d'organiser de nouvelles filières ancrées sur le territoire, celle des décideurs, animés d'une véritable prise de conscience quant à l'urgence de mettre un frein à l'étalement urbain anarchique. Cela ne peut s'envisager sans une nécessaire revalorisation des activités primaires de production lesquelles, contrairement à l'économie résidentielle, sont en prise directe avec l'environnement dont elles dépendent ; là où le lien entre l'homme et la terre prend tout son sens.

L'agriculture, comme la pêche et la conchyliculture sont donc bien des secteurs d'activités privilégiés, qui montrent que économie et environnement ne doivent plus être opposés ; leur avenir, dans les espaces périurbains mais aussi côtiers, dépendra de notre capacité, à les associer dans un objectif de développement durable.

Pour ce faire et bien que cet objectif soit de plus en plus ancré dans les esprits, il ne pourra se concrétiser pleinement que lorsqu'il inclura dans son concept les nécessaires modifications comportementales (90% de la réussite des projets sont liés aux relations humaines) et pas seulement de la part des consommateurs. Cela concerne aussi et surtout l'ensemble des acteurs, y compris parfois ceux qui sont à la source de cette volonté de changement. Quand face à l'ignorance des experts et des donneurs de leçons, humilité et convivialité rimeront avec efficacité, quand l'intérêt général primera sur les intérêts particuliers, quand solidarité et altruisme l'emporteront sur la compétition, les querelles de chapelles et l'individualisme.

La nouvelle politique littorale, fondatrice d'un nouvel ordre territorial ?

Yves LEBAHY

Les littoraux métropolitains sont bousculés ; celui de la Bretagne l'est particulièrement ces derniers temps²⁸. Il vit en ce moment des mutations d'une ampleur sans précédent qui conduisent à remettre en cause, là comme ailleurs, les logiques de protection conduites depuis 50 ans. Celles-ci, en effet, révèlent leur incapacité à maîtriser les pressions de toute nature subies par ces espaces, en raison de leur fort intérêt en terme d'attrait, de ressources particulières, de cadre de vie.

Cette question est devenue si préoccupante que l'Union européenne en impliquant les Etats concernés a décidé de réagir et d'inverser le sens des politiques littorales en les faisant passer d'une logique de protection à une logique de préservation. En effet, tenue par ses engagements internationaux (Agenda 21 de la Conférence de Rio, Convention des Nations Unies sur le Droit de la Mer), la Commission européenne a décidé d'impulser une nouvelle politique littorale qui anticiperait les actions pour éviter tout désordre. La recommandation aux Etats du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2002, jette ainsi les bases d'une *gestion intégrée des zones côtières* (GIZC), confirmée en France lors du Comité interministériel de la mer en avril 2003. Sa mise en place officielle a eu lieu lors du Conseil interministériel à l'aménagement du territoire (CIADT) du 14 septembre 2004, séance au cours de laquelle il lançait son appel à projet pour l'expérimenter de manière effective sur des territoires volontaires. Actuellement donc, cette nouvelle politique se met en place, comme le confèrent certains aspects de la loi sur les

²⁸ Yves LEBAHY, Ronan LE DELEZIR, *Le littoral agressé : Pour une politique volontariste de l'aménagement en Bretagne*, Apogée, Novembre 2006.

territoires ruraux (loi DTR) de février 2005 et la constitution en juin 2006 du Conseil National du Littoral.

La GIZC s'installe donc en France comme le nouveau cadre d'action d'une politique littorale, sans que le citoyen ou son représentant élu n'en aient véritablement pris conscience. Or qu'implique-t-elle en termes politique et spatial ? En quoi risque-t-elle d'affecter notre organisation territoriale ? En quoi enfin le Pays maritime et côtier, territoire local qu'elle retient pour son application, répond-il ou non à ses orientations ?

Qu'implique la GIZC en matière de gestion des territoires ?

Effectivement, derrière ce sigle nouveau se met en place une véritable révolution destinée à réformer tout autant nos comportements politiques que leur cadre territorial d'action. Si son esprit est pris à la lettre, c'est bien d'une révolution qu'il s'agit, car pour être efficace et effective, elle implique de reconsidérer notre engagement citoyen et le théâtre de son expression.

Les principes de la GIZC :

Cette notion de GIZC résulte d'un long processus débuté dans les années 70 qui cherche pour la première fois à associer préservation d'un environnement, développement économique et équilibre social. Officialisée dans le chapitre 17 de l'Agenda 21, c'est donc une politique mise au service du développement durable d'un territoire littoral. Par son approche globale et intégrée des problématiques spécifiques à cet espace, elle s'appuie sur une lecture spatiale qui lie et conditionne les rivages terrestres à la mer bordière. Le littoral n'est plus alors conçu comme une frontière qui sépare ces milieux si différents, comme c'est actuellement le cas, mais au contraire comme une interface qui les relie. Ainsi, au lieu de zoner l'espace en le découpant pour le gérer, ce qui a été fait jusque là, elle tente au contraire d'assurer la cohabitation entre activités variées et divers modes d'occupation du territoire. Soucieuse d'une utilisation économe des ressources, du maintien des écosystèmes et anthroposystèmes en place, c'est finalement au géosystème littoral, vision plus globale et centrée sur l'homme, acteur majeur, que cette politique s'intéresse.

Compte tenu de tels principes, la GIZC traite simultanément d'aménagement et de préservation du patrimoine naturel et social. Elle

s'inscrit, de ce fait, dans une approche évolutive permanente cherchant à suivre les évolutions des sociétés et les transformations des milieux. Portant en elle ce lien étroit et complexe qui lie dynamiques sociales et économiques aux enjeux de milieux si instables, elle pose la question de l'éco-citoyenneté. Mais surtout, elle apparaît comme un processus de gouvernance, au sens originel du terme, s'appuyant sur les solidarités internes à un groupe, sur son sentiment d'auto responsabilité à l'égard du territoire qu'il occupe. De telles options impliquent alors de mettre en place une vie politique participative et nécessitent la définition d'un projet de vie. La GIZC porte donc en elle un véritable programme de démocratie territoriale. C'est un nouveau « contrat social »²⁹ qu'il s'agit d'élaborer et qu'elle incite à mettre en place.

Les implications en terme politique :

La GIZC si elle est appliquée, et cela sera à terme une obligation, induit de repenser totalement le fonctionnement des pouvoirs et des acteurs tant en terme de stratégie (définition du projet de vie) que dans ses procédures de décision, nécessairement participatives. Ce sont donc des ruptures majeures qui s'annoncent par rapport à l'organisation et aux pratiques actuelles de la vie démocratique dans nos communautés. Elle implique de mettre en place une véritable démarche de concertation, c'est-à-dire une procédure où les décisions seront effectivement élaborées et décidées en commun, ce qui s'avère très différent de la simple information trop souvent pratiquée. Elle oblige également ces communautés à se poser la question de leur avenir, d'opter pour un projet de vie à long terme et de définir des stratégies pour l'atteindre. Tout cela conduit à redéfinir le rôle et la place de l' élu mais aussi celle du citoyen comme son implication. Cela veut dire des lieux pour le faire, du temps pour se réunir, des structures administratives repensées pour organiser la démarche. En la matière, la révolution induite est profonde et les acteurs peu préparés à de tels changements.

Les implications en termes géographique et spatial :

Elle l'est tout autant en termes géographique et spatial, posant la question essentielle des territoires d'action.

²⁹ Conseil national de l'aménagement et de développement du territoire (CNADT) du 09 juillet 2003, *Message d'alerte*, dont le sous titre s'intitule : « Un nouveau contrat social pour le littoral » - Texte gouvernemental qui prépare la mise en place de la GIZC en France .

Tout d'abord, pour des raisons environnementales évidentes, la GIZC inféode nécessairement les enjeux d'aménagement terrestres aux impératifs de préservation du milieu maritime bordier, véritable réceptacle de nos dysfonctionnements à terre via le cycle de l'eau. Ainsi, c'est à une révolution qu'elle nous invite, nous obligeant d'inverser nos représentations habituelles au bénéfice d'une lecture mer/terre des phénomènes. Toute action humaine à terre doit être repensée par rapport à ses implications en mer. Plus nettement, toute action ou tout aménagement à terre doivent être envisagés par rapport aux impacts qu'ils auront nécessairement en mer. Quelle rupture !

Par ailleurs, jouant la carte de l'auto responsabilisation des populations à l'égard d'un territoire, elle en circonscrit d'emblée la taille. Pour qu'une communauté se sente responsable et redevable des équilibres d'un territoire donné, il faut qu'elle le connaisse, qu'elle le pratique quotidiennement, qu'elle y habite et qu'elle en vive. Pour mettre en œuvre une réelle démarche participative impliquant que chacun puisse s'exprimer, il faut également que sa taille soit limitée. L'échelon local s'impose, liant l'espace maritime bordier et l'espace terrestre côtier.

Du coup, tous les découpages actuels sont en partie à reconsidérer par rapport à ces impératifs environnementaux et ces implications politiques. Et si l'UE semble maître d'œuvre de cette politique, de ses orientations majeures, c'est bien à l'échelon local que doit se décliner sa mise en forme réelle, directe et responsable. C'est à ce niveau en effet que se gèrent les conflits d'intérêts, que s'établissent les compromis entre acteurs partageant un même territoire. C'est à ce niveau que peuvent être contractualisés les liens entre acteurs, via des chartes, des plans de gestion s'appuyant sur une connaissance précise du milieu et de ses évolutions. Entre les deux, le niveau régional doit permettre de mettre en cohérence ces plans de voisinage, doit donner un cap aux projets locaux, veiller à ce qu'ils restent dans la ligne du projet régional et des orientations nationales et européennes.

Accompagnant la mise en œuvre de la GIZC dans notre pays, toute une hiérarchie institutionnelle s'établit dont les trois piliers semblent être, le local, le régional, le national. Reste à la mettre en adéquation avec les différentes territorialités déjà existantes. C'est un défi majeur pour les décennies à venir.

Le Pays maritime, une réponse au niveau local ?

Très tôt, la Bretagne s'est engagée dans cette démarche dont elle partage l'esprit depuis la réflexion conduite dans les années 70 avec le SALBI³⁰. La Région vient de sortir une « charte du littoral »³¹ qui reprend les principes de cette gestion intégrée des zones côtières et vise à rendre effective cette politique « concertée »³². Le niveau régional est donc en action. Par contre au niveau local, les choses sont beaucoup moins claires. Les cinq expérimentations en cours sur le littoral breton sont là pour le démontrer. Comment mettre en action ces principes de la GIZC et sur quel territoire ?

Dans les textes : une intégration rapide du concept de « Pays maritime » :

Tant au niveau national qu'à celui de la région Bretagne, très vite un consensus s'est établi autour du rôle que pouvait jouer le « Pays maritime » comme territoire local d'action. Déjà dans l'unique bilan d'application de la loi Littoral (1999) le rôle du Pays est évoqué. C'est sans doute la raison pour laquelle la Commission interministérielle a repris le concept de « Pays maritime »³³ né en Mai 1999 en Bretagne et l'a préconisé comme futur territoire d'action de la GIZC dans son communiqué du 9 juillet 2001. Il y est présenté comme « fédérateur des énergies locales », lieu d'expression du « projet ». Cette idée est reprise dans le texte du CNADT du 8 juillet 2003 intitulé « Pour un nouveau contrat social » et figure comme point essentiel de cette politique dans une des dix préconisations de ce document sous la rubrique : « Renouveler le cadre de la gouvernance pour le littoral ». Les orientations fondatrices de la GIZC en France, celles du CNADT du 14 septembre 2004, confirment ce choix. La Bretagne parallèlement semble

³⁰ Schéma d'aménagement du littoral breton et des îles (SALBI) : projet de gestion du littoral lancé en 1972 par la Région Bretagne et présenté en 1976. Il proposait déjà de mettre en place une « gestion concertée ».

³¹ Celle-ci a été présentée en décembre 2007 par la Région Bretagne.

³² Pierre EUZENES et François LE FOLL, *Pour une gestion concertée du littoral en Bretagne*, section Mer Littoral, CESR de Bretagne, juin 2004.

³³ Yves LEBAHY (sous la direction), *Le Pays maritime, un espace projet original*, PUR, février 2001.

vouloir en faire également un échelon fondamental de sa « gestion concertée »³⁴.

En théorie, ce « Pays maritime et côtier », pour reprendre la définition nationale, semble répondre aux exigences de l'échelon local ce qui explique l'engouement qu'il suscite dans la mise en oeuvre de la GIZC. Car il reste avant tout un Pays répondant aux définitions de la loi Pasqua et surtout de la loi Voynet du 25 juin 1999 (LOADDT). Il offre donc un cadre conceptuel et fonctionnel de gestion grâce à ses institutions, notamment son Conseil de Développement, et ses projets définis dans sa charte de développement. Il est par définition « *un espace de solidarités internes entre élus, socioprofessionnels et monde associatif..., un espace de projets pour un développement local conçu sous une forme globale, horizontale et décloisonnée..., un espace de services publics organisés à partir des besoins d'une population locale* », tous termes qui ont présidé à sa définition³⁵ et répondent mot pour mot aux orientations de la GIZC. Par ailleurs, ses institutions instaurent la démarche participative nécessaire à la mise en oeuvre de la GIZC et c'est en France une des seules à offrir cette possibilité.

Dans un tel cadre, le Pays maritime et côtier serait le lieu d'écoute entre les acteurs, de réelle concertation, de l'expertise et de la planification locale. « Sa proximité avec le terrain et sa relative distance avec les enjeux partisans communaux en font un espace pertinent pour penser et mettre en oeuvre localement la gestion du littoral » comme le précise le rapport du CESR³⁶. C'est sous cet angle qu'il a été très vite adopté dans les orientations politiques nationales et régionales, d'autant qu'en Bretagne cette notion de Pays a été très tôt revendiquée avec ces optiques par le CELIB.

Dans la réalité, est-il si pertinent ?

Dans la réalité, c'est moins évident, pour le moment tout au moins. Car le territoire d'action de la GIZC doit être un « espace approprié » par une collectivité qui le gère par l'appréhension des problèmes, par ses réactions via la vie associative, par son projet, expression d'une ambition stratégique commune. Or, si la Bretagne apparaît comme la région la plus en pointe dans la politique des Pays, elle ne leur a pas pour autant

³⁴ Pierre EUZENES, François LE FOLL, *ibidem*.

³⁵ Loi Pasqua (LOADT) du 05 février 1995.

³⁶ Pierre EUZENES, François LE FOLL, *ibidem*, p.182.

donné ce rôle, longtemps réclamé, qu'ils devraient jouer actuellement dans la vie politique de la région et en a encore moins fait de réels Pays maritimes. Il suffit pour s'en convaincre de lire les chartes actuellement définies. La question maritime n'y est le plus souvent qu'annexe voire absente. Elle ne constitue en rien l'entrée prioritaire dans les choix d'aménagement. Quant à la vie participative, elle y reste bien timide.

Si la situation est telle, c'est qu'entre temps des philosophies politiques contradictoires ont vidé pour partie le Pays de son sens politique. La loi Chevènement notamment, en créant les communautés de communes et les communautés d'agglomération a brouillé les pistes. En s'exprimant sur une bassin de vie approximativement équivalent et centré sur une ville, en ne perturbant pas la démocratie représentative locale, voire en la renforçant par un système de représentation au second degré, en dotant ces nouvelles collectivités de moyens financiers supérieurs à ceux des Pays (une dotation par habitant presque 3 fois supérieure), elle a offert un rôle accru à ces nouveaux territoires, oubliant au passage la nécessaire mutation à assumer. Il y a là un hiatus lourd de conséquences pour la construction d'une véritable GIZC. A côté de ces communautés, le Pays n'est plus alors qu'une institution croupion, tout juste destinée à faire rêver et occuper les tenants d'une démarche participative. Les moyens d'action sont désormais aux mains des communautés d'agglomération et de leurs services techniques qui offrent les expertises nécessaires à la connaissance du territoire et permettent la définition des stratégies.

Dans ces conditions, conduire une réelle politique de GIZC, suppose de ne pas opposer ces deux structures, mais plutôt de les fondre progressivement l'une dans l'autre, ce qui aurait pour le citoyen l'avantage de la clarté et pour une action efficace celui de la simplification territoriale. Ainsi le territoire local reprendrait toute sa consistance dans une institution unique et lisible par le public. Ainsi deviendrait-il un véritable lieu de démocratie directe et participative. Le couple SCOT/Pays harmonisé constituerait en fait une opportunité intéressante pour construire une véritable stratégie locale destinée à porter un réel projet de territoire. Encore faut-il que le personnel politique en place accepte de reconsidérer sa fonction, de perdre une part de ses prérogatives au bénéfice d'un pacte civique local reposant sur une vraie démarche participative. Nos communautés de vie en ont bien besoin pour affirmer les solidarités nécessaires qui leur permettront de résister à ces violents enjeux qui les perturbent, particulièrement en ces

zones littorales. Pour arriver à cette fusion, il faudra malheureusement du temps et la volonté d'aller dans ce sens.

Sur un plan spatial :

Le territoire d'action de la GIZC, sur un plan local, est avant tout le territoire d'une unité physique et environnementale avec toutes ses interactions naturelles entre terre et mer. Il y a donc à le considérer dans sa globalité, c'est-à-dire en intégrant toutes les composantes de cet espace d'interférence : la mer, la mer bordière, ses îles, l'estran, le trait de côte, le littoral, la zone rétro-littorale, l'hinterland rural dans les limites d'un bassin versant (voir schéma accompagnant la carte n°3). Et s'il offre bien une unité du substrat, ce territoire traduit également une unité économique, une unité patrimoniale et donc une unité politique. Mais comme tout territoire, il a besoin de délimitations, de frontières. Si sur terre la question est déjà épineuse, que dire des limites en mer !

A terre, la question soulevée trouve sa réponse dans la nécessaire fusion des territoires de gestion et d'action récemment constitués à l'échelon local. Les Pays de la LOADDT, les SCOTs de l'intercommunalité, les SDAGEs de la loi sur l'eau, les limites des parcs naturels régionaux ou des SMVM, etc. se superposent plus ou moins aux bassins de vie et d'emploi et aux représentations qu'on se fait d'un espace local de vie. Toutes ces limites génèrent un imbroglio qu'il y a nécessité à apurer, à simplifier pour n'en plus retenir qu'un espace unique, clair et incontournable (voir carte n° 3 : l'exemple du golfe du Morbihan). La superposition de toutes ces frontières génère d'ailleurs un « patatoïde » qui définirait à peu de chose près le territoire unique dont il est aujourd'hui nécessaire de se doter à ce niveau d'échelle. Les tentatives de le définir sont nombreuses et en montrent la complexité de définition (voir les cartes n° 5 et 6 qui tentent d'en définir les contours, soit de manière théorique, soit par étude des fonctionnalités à l'œuvre sur les territoires). Il aurait l'avantage de remplacer les maillages multiples qui rendent incompréhensible actuellement l'espace local. Parmi celles-ci, les limites des bassins versants jouent par contre un rôle primordial car toute activité humaine a des conséquences sur l'état des eaux qui s'écoulent inéluctablement vers la mer. Or la qualité des eaux marines bordières est fondamentale dans la survie et le développement d'activités marines. Sur ce plan la côte nord de la Bretagne lie quasi parfaitement ses territoires de gestion aux bassins versants des petits fleuves côtiers, ce qui est loin d'être le cas sur la côte sud à la géographie différente

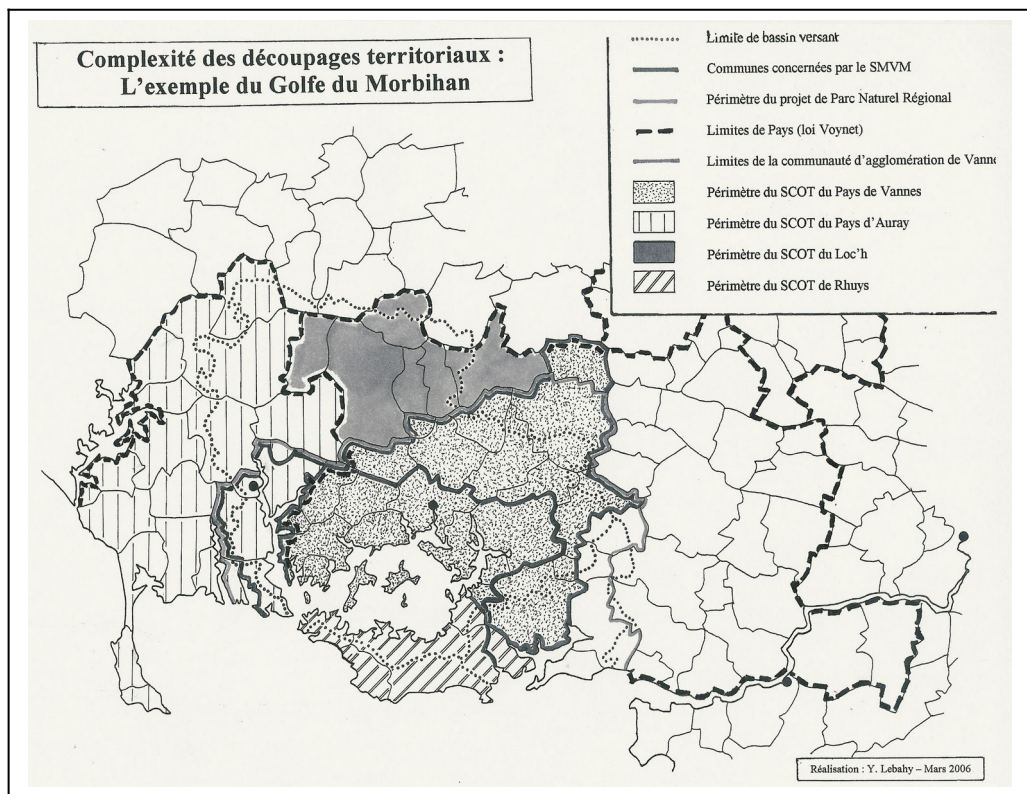
mais où peut-être les intentions politiques sont moins claires (voir carte n° 4 des bassins versants). Il ne faut pas oublier en effet que la GIZC implique que ce territoire unique soit élaboré à partir des contingences de la mer, ce qui suppose qu'il réponde impérativement à la logique des SMVM afférents, donc au territoire marin correspondant. Du coup se trouve posée la question de la définition du territoire en mer.

Or en mer, il est beaucoup plus difficile de définir ce territoire et ses frontières. Tout simplement parce que dans l'esprit du législateur, la mer reste un bien commun où les délimitations demeurent théoriques et purement juridiques. Pourtant, dès lors que la GIZC s'intéresse au géosystème, c'est bien aux comportements des hommes en mer et aux liens des populations littorales avec les écosystèmes marins qu'il faut s'intéresser. Ces derniers fondent en effet les activités humaines. Et sur les mers bordières, par le biais de la pêche, des activités conchylicoles, des pratiques de navigation, ces limites sont aisées à établir. Il y a là des lieux d'appartenance évidents qui lient profondément ces territoires maritimes aux sociétés littorales attenantes : zones de pêche côtière par exemple qui nécessitent d'être actuellement protégées car elles conditionnent la survie d'une économie locale, par exemple. Le Pays maritime retrouve alors toute sa force, fondée tant sur les patrimonialités que sur les usages contemporains, c'est-à-dire sur un pacte de responsabilité d'une société envers son territoire. Avec ses nombreux petits fleuves côtiers, la Bretagne ne doit pas avoir trop de mal à définir ces territoires en mer, remettant en cause certaines limites terrestres définies en dehors de ces préoccupations. Car dans la démarche de définition des Pays l'ordre a le plus souvent été inversé. L'unité du territoire n'a pas constitué le point de départ de la réflexion et la base du projet. Il n'a le souvent été que l'aboutissement d'un compromis politique. Tout l'inverse de ce qui aurait dû être fait !

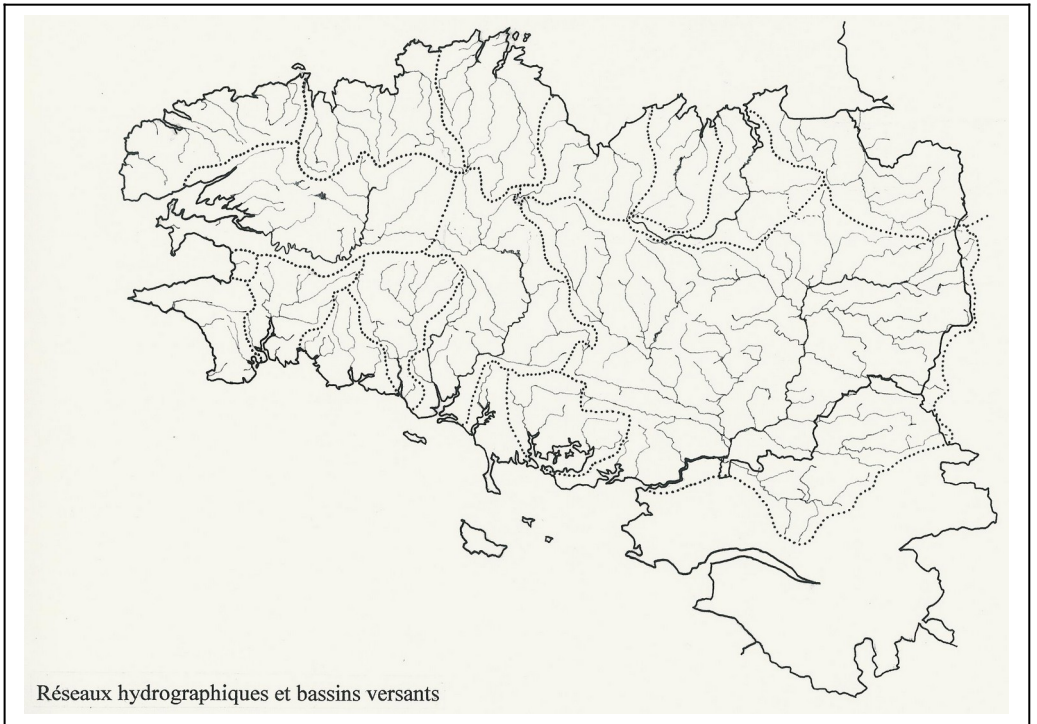
La démarche ayant été prise à contre-pied, là encore il faudra du temps pour retisser ce lien entre territoire et projet. Toutefois la tâche n'est pas insurmontable.

Pour conclure, on peut constater qu'il reste beaucoup de chemin à parcourir pour mettre en adéquation la GIZC avec un territoire local d'application. Toutefois, si le Pays maritime ne constitue pas une réponse à lui tout seul, il offre par contre le cadre conceptuel le moins

mauvais parmi ceux existant actuellement pour mener à bien cette révolution dans la gestion des littoraux. L'avance de la Bretagne en ce domaine de réflexion constitue d'ailleurs un atout indéniable pour pousser l'expérimentation. Reste à le fusionner progressivement avec les territoires de l'intercommunalité pour arriver au territoire local unique nécessaire pour la définition de toute stratégie, de toute action, de toute vie politique locale. Un vaste projet pour la région, mais que le côté impératif d'application de la GIZC invite à mettre en œuvre nécessairement !



Carte n° 3 :
Complexité des découpages territoriaux actuels sur le golfe du Morbihan

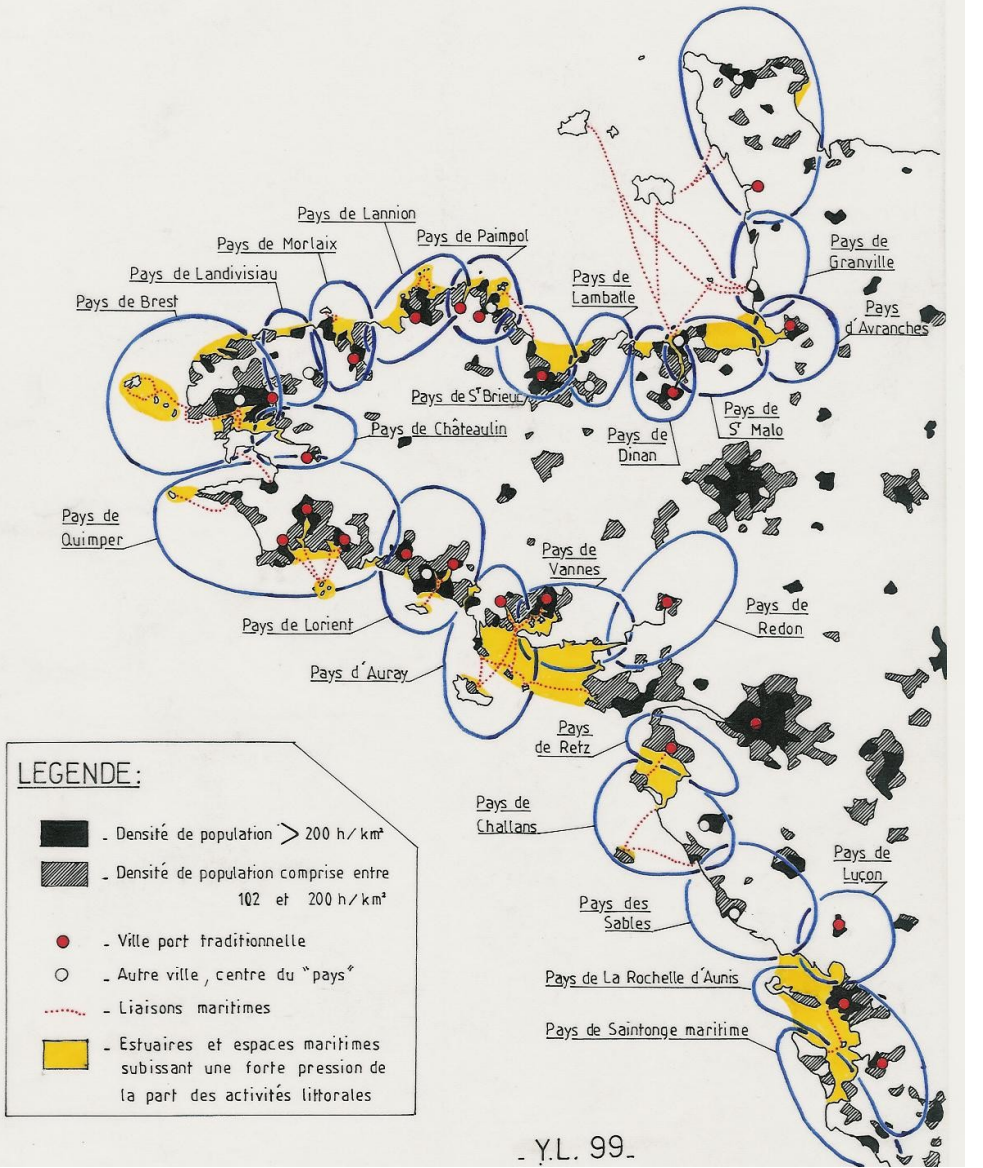


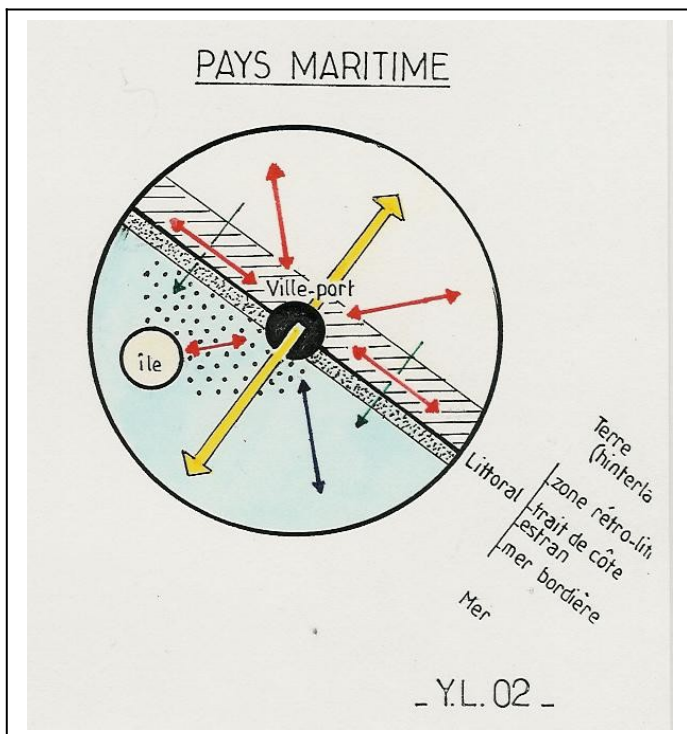
Carte n° 4 :

Réseau hydrographique et limites de bassins versants :

S'il est difficile de construire une entité territoriale sur de telles limites, il serait opportun par contre d'en tenir compte le plus possible dans l'élaboration des territoires côtiers. En ce sens, les Pays maritimes de la côte nord s'assimilent d'assez près au territoires des SCOTs et à ceux de ses bassins versants. Fait du hasard ou volonté délibérée ?

Villes-port et Pays maritimes de la façade atlantique





Carte n° 5 :

Villes-ports et Pays maritimes

Cette carte, ci-contre, publiée en 1999 dans l'ouvrage *Le Pays maritime, un espace projet original*, envisageait la définition d'un nouveau territoire dans cette approche théorique, ci-dessus, de la relation terre/mer liée au système des villes-ports. Elle sera affinée en 2003 lors d'une publication dans la revue *Ar Men* (n°136).

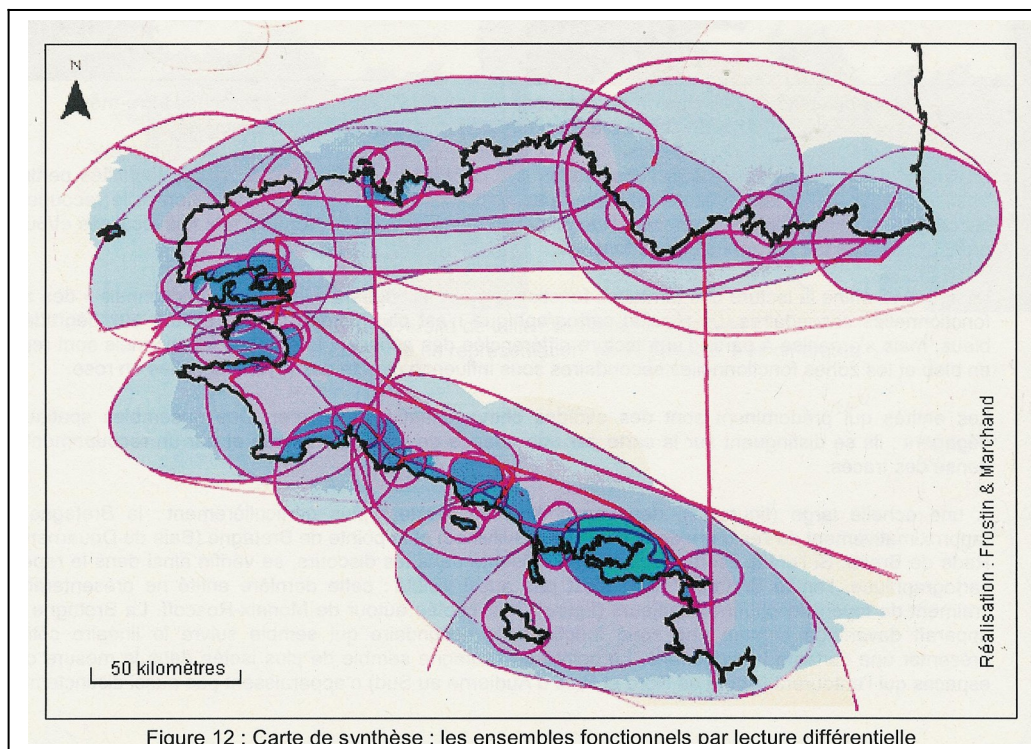


Figure 12 : Carte de synthèse : les ensembles fonctionnels par lecture différentielle

Carte n° 6 :

Les ensembles spatiaux fonctionnels par lecture différentielle :

L'étude conduite par Gaëlle Frostin et Arnaud Marchand* pour le compte de la Région Bretagne s'attache à définir, sur le principe du modèle précédent, une approche plus fonctionnelle des territoires situés en zone côtière. Ce travail démontre la complexité de cette définition, soulignant au passage les emboîtements de territoires, mais rejoint la réflexion théorique précédente en l'affinant. C'est à partir de ces réflexions et ces analyses de comportements liés aux pratiques des populations littorales que se structure la définition de ces nouveaux territoires maritimes et côtiers.

* Gaëlle Frostin et Arnaud Marchand, *Quels territoires fonctionnels pour la gestion de la zone côtière en Bretagne ?*, mémoire de Master 2, Région Bretagne/Agrocampus/UBS, Août 2006.

Ont participé à ce numéro 2 des Géographes de Bretagne :

- Jean HUCHET, journaliste, Ouest France, Rennes.
- Jean Michel LE BOULANGER, maître de conférences, directeur de l'IUP Patrimoine, Université de Bretagne Sud, Lorient.
- Ronan LE DELEZIR, maître de conférences, IUP aménagement maritime et littoral, Université de Bretagne Sud, Lorient.
- Régine LEBAHY – VINCENOT, géographe, professeur d'histoire-géographie en retraite.
- Yves LEBAHY, professeur agrégé, IUP aménagement maritime et littoral, Université de Bretagne Sud, Lorient.
- Jacques LESCOAT, Directeur de la Conférence des Villes de Bretagne, Rennes.
- Pascal TOCQUER, Ingénieur territorial, Direction Générale de l'Aménagement et des Transports à Cap l'Orient.
- Jean Bernard VIGHETTI, maire de Peillac (56), ancien directeur de l'Office du tourisme de Rennes.

Géographes de Bretagne, Numéro 2

Prix : 6 euros

On peut se le procurer en le commandant à :

geographesdebretagne@hotmail.fr

Les Géographes de Bretagne ont écrit sur les territoires :

Yves LEBAHY (sous la direction),

Le Pays maritime : un espace projet original, Presses universitaires de Rennes, février 2001.

Ronan LE DELEZIR,

Les « Pays » en Bretagne. Sur la pertinence d'une nouvelle organisation territoriale, thèse, université de Rennes 2, 1997.

Jean OLLIVRO,

La Bretagne au cœur du Monde nouveau, Les portes du Large, mai 2001.

La Bretagne réunifiée : une véritable région européenne ouverte sur le Monde, (en collaboration avec Joseph MARTRAY), Les Portes du Large, janvier 2002 ;

Table des cartes et graphiques

Carte n°1 : Une nouvelle organisation régionale pour plus d'efficacité.	p. 36
Carte n°2 : Résultat des sondages relatifs à la réorganisation régionale.	p. 37
Carte n°3 : Complexité des découpages territoriaux actuels sur le Golfe du Morbihan	p. 78
Carte n°4 : Réseau hydrographique et limites des bassins versants.	p. 79
Carte n°5 : (et schéma) Villes-ports et Pays maritimes.	p. 80
Carte n°6 : Les ensembles spatiaux fonctionnels du littoral par lecture différentielle.	p. 82

Table des matières

- Avant propos :
Territoires en Bretagne : une révolution à opérer p. 5
- Jean Michel Le Boulanger :
Territoires et résistances p. 9
- Jacques Lescoat :
Territoire, territoires... p. 17
- Jean Ollivro :
La réorganisation administrative de la Bretagne et ses enjeux p. 25
- Jean Huchet, Jean-Bernard Vighetti :
Découpage administratif et territoire de l'action :
le cas du Pays de Redon. p. 39
- Ronan Le Delezir :
Equité territoriale : une ambition républicaine. p. 47
- Pascal Tocquer :
Agricultures, territoires et villes durables. p. 55
- Yves Lebahy :
La nouvelle politique littorale, fondatrice d'un nouvel ordre
territorial ? p. 69
- Liste des auteurs. p. 85
- Table des cartes et graphiques. p.87