



HAL
open science

L'émergence d'un territoire d'action et de projet : Bretagne Sud, entre coopération et indécision

Florence Gourlay, Clément Marinos

► To cite this version:

Florence Gourlay, Clément Marinos. L'émergence d'un territoire d'action et de projet : Bretagne Sud, entre coopération et indécision. Pouvoirs Locaux: les cahiers de la décentralisation / Institut de la décentralisation, 2017, Dossier " L'alliance des territoires ", 111. hal-01672579

HAL Id: hal-01672579

<https://hal.science/hal-01672579v1>

Submitted on 6 Dec 2023

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Pour citer cet article :

GOURLAY, F. et MARINOS, C., 2017, L'émergence d'un territoire d'action et de projet : Bretagne Sud, entre coopération et indécision, revue *Pouvoirs Locaux*, n°111, déc. 2017-janv. 2018, dossier « L'alliance des territoires »

L'émergence d'un territoire d'action et de projet : Bretagne Sud, entre coopération et indécision

Florence GOURLAY

Maître de conférences en aménagement de l'espace et urbanisme
EA-7462 Géoarchitecture / Université Bretagne Sud

Clément MARINOS

Maître de conférences en économie
EA-2652 Laboratoire d'Economie et de Gestion de l'Ouest / Université Bretagne Sud

Résumé : La Bretagne Sud n'est pas un territoire politico-administratif : il ne fait l'objet d'aucun système de gouvernance institutionnel, ne dispose pas de compétences propres, et aucun cadre légal n'en définit les frontières. Pourtant, la Bretagne Sud est mobilisée par les acteurs locaux dans leur quotidien. Près de 200 entreprises, associations et organisations utilisent par exemple le vocable « Bretagne Sud » dans leur dénomination. Ce territoire semble ainsi réunir les caractéristiques d'un territoire vécu et renvoie à des représentations communes. Comment ces représentations et les dynamiques économiques et sociales sur un territoire informel nourrissent-elles aujourd'hui un positionnement politique d'affirmation et de renégociation de la place de villes moyennes et territoires intermédiaires entre Quimper, Lorient et Vannes ? Le présent article examine le processus contemporain de construction de la Bretagne Sud en un territoire politique de projet reflétant une posture stratégique des acteurs politiques locaux en réponse aux logiques de métropolisation à l'œuvre.

Dans le contexte de métropolisation, les villes moyennes françaises cherchent leur place. Très hétérogènes de par leur taille, leurs activités et surtout leur dynamisme, les villes moyennes sont souvent désignées aujourd'hui comme les hinterlands des métropoles dont elles tireraient bénéfice à travers un hypothétique effet de ruissellement. Une chose est sûre : elles ont perdu leur place comme objet de politique publique depuis la fin des années 80. Les stratégies d'aménagement du territoire portées par l'Etat ne leur accordant plus de régime spécifique, elles pâtissent, plus que d'autres strates urbaines, du retrait de certaines missions de services publics. On fait par exemple référence aux contingents de l'armée ou à la régionalisation de services de l'Etat suite à la RGPP. Cette incertitude implique une

réaction de leur part ainsi qu'une prise en main de leur destin qui pendant des décennies, dépendaient davantage des décisions prises au niveau central que du dynamisme propre de leur économie locale.

Ces mutations territoriales aboutissent à de nouvelles configurations qu'il s'agit ici d'analyser. Bien que la mise en réseau institutionnelle des territoires soit souvent présentée comme un attribut métropolitain, les villes moyennes organisent aussi leur interterritorialité. Elles reconfigurent leur territoire d'action en pensant l'intervention publique à des échelles plus cohérentes. Populations et entreprises vivent en effet dans des espaces plus larges que ceux des décisions publiques et de leurs périmètres d'application (Dumont, 1993). Entre opposition et concurrence, les villes moyennes négocient leur place entre métropoles et espaces ruraux (Tesson, 2000 ; Bouba-Olga dans Loubières, 2011 ; Béhar, 2012) en organisant aussi leur développement de manière concertée. Cette organisation passe par une mise en réseau entendue comme « une démarche volontariste d'alliance et de coopération entre des ensembles urbains » (Royoux, 1997). Si ces coopérations sont susceptibles de générer des synergies (Camagni et Gibelli, 1994), elles contribuent aussi à l'émergence de nouveaux territoires. C'est sur ce dernier point que ces travaux proposent de revenir à travers l'exemple de la Bretagne Sud.

Bretagne Sud : la trajectoire socio-éco-historique d'un territoire

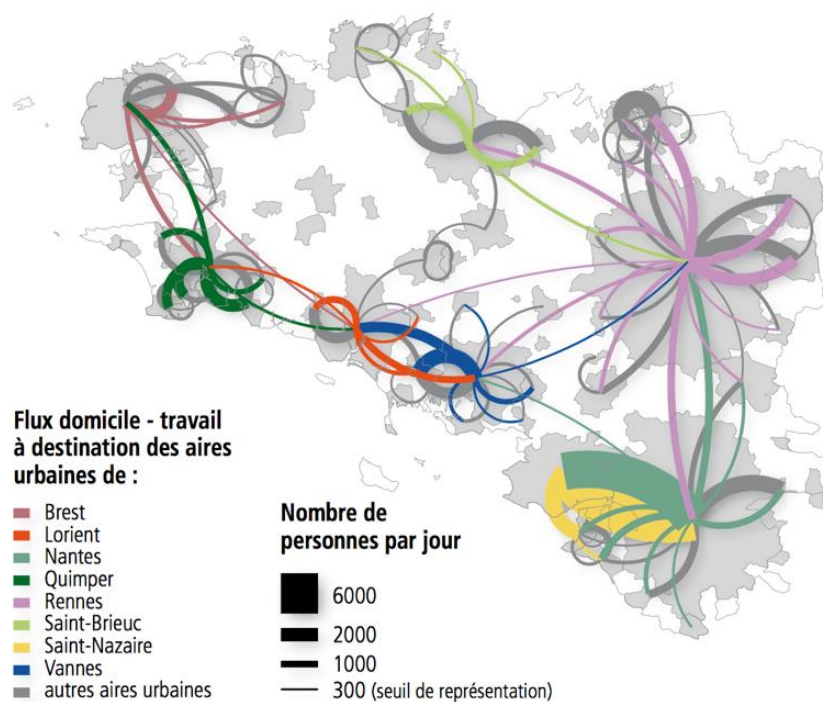
La construction interterritoriale en Bretagne Sud est à resituer historiquement. Après une période de retard en termes de développement économique et social, la Bretagne Sud connaît une rapide industrialisation au début du XIX^e siècle. Avec l'invention du procédé de la conserve et la création de la première conserverie industrielle à Nantes en 1824, les matières premières issues du maraîchage et de la pêche côtière, principalement la sardine, sont conditionnées sur place puis acheminées vers les marchés nationaux et internationaux. Les unités de fabrication fleurissent le long de la côte sud de la Bretagne, ce qui induit des déplacements massifs de population des campagnes vers des villages côtiers. Alimentée par les capitaux nantais et l'arrivée du chemin de fer, cette spécialisation industrielle régionale suit la ligne côtière, entre le bassin de Quimper et celui de Vannes. Parallèlement, l'industrialisation de région s'effectue à partir du bassin lorientais avec le développement de la construction navale militaire.

Au début du XX^e siècle, la Bretagne Sud connaît une première structuration institutionnelle. Les dix-sept Régions Clémentel, du nom du Ministre de l'Economie de l'époque, regroupent les Chambres de Commerce locales afin de dépasser les intérêts locaux particuliers (Bellon, 2013) et de définir des périmètres d'action économique plus cohérents que les départements. Ces « Groupements économiques régionaux » conduisent à une Bretagne « coupée en deux », le sud de la région rejoint ainsi le bassin nantais tandis que le nord reste rattaché à Rennes. Ce découpage dure

le temps de l'entre-deux guerres, avant que le gouvernement de Vichy ne revienne sur le périmètre régional d'aujourd'hui, notamment en réponse aux vives protestations des élus rennais qui jugent ce découpage technocratique et artificiel. Peu d'archives témoignent des raisons précises ayant conduit les Chambres de Commerce du sud de la région à rejoindre la région nantaise au détriment de Rennes. On peut néanmoins suggérer que les liens économiques avec le chef-lieu d'Ille-et-Vilaine, ville à dominante administrative, sont à l'époque plus distendus qu'avec Nantes qui abrite déjà un tissu industriel solide.

Pendant la seconde moitié du XX^e siècle, la Bretagne Sud reste globalement à l'écart des grands mouvements de décentralisation industrielle, contrairement à Brest et à Rennes qui bénéficient, avec Lannion, de l'installation d'acteurs économiques majeurs (PSA, Alcatel, France-Telecom). Lorient fait exception avec l'industrie de l'armement mais son implantation reste antérieure à cette « vague » de décentralisation. Elle est d'ailleurs jusqu'en 1959 la seule ville de Bretagne Sud où les industriels peuvent bénéficier d'avantages financiers à l'implantation d'entreprises. La Bretagne Sud apparaît relativement en marge des prémisses de la métropolisation : les nouvelles activités économiques se concentrent dans les principaux pôles régionaux et moins dans les pôles secondaires. Son tissu économique étant principalement composé de Très Petites Entreprises et de Petites et Moyennes Entreprises, la Bretagne Sud n'entre pas dans la mondialisation, par comparaison aux métropoles régionales. Les investissements internationaux y restent faibles et se concentrent davantage en Ille-et-Vilaine (Monnier et al., 2012).

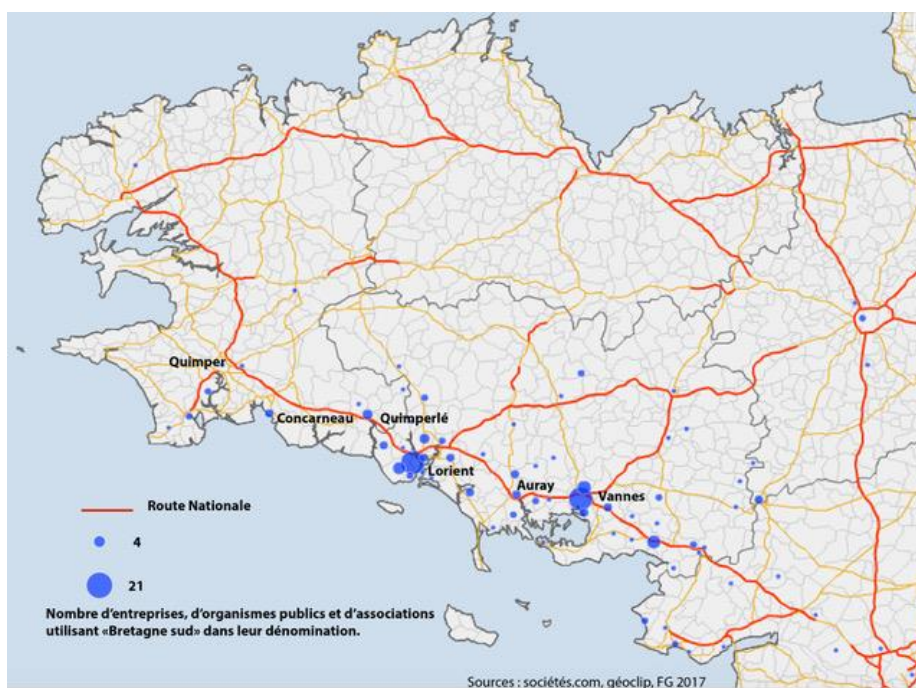
Aujourd'hui les interactions socio-économiques entre les territoires sud bretons sont toujours fortes, favorisées par l'axe structurant que représentent par exemple la RN 165. Les flux domicile/travail sont là pour le souligner (carte 1). Par ailleurs des spécificités économiques existent avec une part élevée des activités industrielles liées à la construction navale ou à l'agroalimentaire. La Bretagne Sud est aussi un espace touristique qui concentre plus de la moitié des nuitées régionales annuelles à tel point que les éditeurs de guides touristiques (Le Routard, Guide Bleu, etc.) distinguent dans leurs éditions le sud du nord de la région. Mais c'est aussi un territoire marqué par exemple par une population vieillissante et une part plus faible d'étudiants dans la population, comparativement aux métropoles régionales.



Source : Recensement de la population 2010 - BD GEOFLA © IGN 2013
 Réalisation : Agences d'urbanisme et de développement de Bretagne Sud

Carte 1 : Les flux domicile/travail

Ces spécificités communes génèrent une forme d'appropriation et d'identification par les acteurs. Près de 200 organisations (entreprises, organismes et associations) utilisent le vocable « Bretagne Sud » dans leur dénomination (carte 2). L'analyse de l'appellation réalisée dans le cadre d'une enquête auprès d'une vingtaine de ces organisations révèle que ce choix est présenté à la fois comme une simple information géographique, c'est-à-dire leur permettant de situer leur action dans l'espace, mais aussi comme une construction sociale, sous-entendant une spécificité infrarégionale (Boyer al., 2017). Des cercles vertueux entre construction et information se mettent en place : la « Bretagne Sud », en tant que territoire, est un phénomène socialement construit - notamment lorsque les structures choisissent délibérément l'appellation - mais il devient « naturel » - ou plutôt naturalisé - par son usage répété. Suite à son appropriation par les organisations, la Bretagne Sud s'apparenterait alors à une prophétie autoréalisatrice (Merton, 1965) ou à un processus récursif organisationnel (Morin, 1990) : parce qu'on considère que le terme recoupe une réalité, un territoire existant, même s'il n'a pas de frontières, on le matérialise par des actions et des objets concrets. L'action produit le territoire qui produit l'action qui produit le territoire, etc.



Carte 2. Localisation des organisations utilisant le vocable « Bretagne Sud » dans leur dénomination

La Bretagne Sud et la métropolisation

Par le passé, dans un souci d'équilibre et d'harmonie territoriale, l'Etat a mené plusieurs politiques dédiées aux villes moyennes. Dans le cadre de son 6ème Plan Quinquennal, des contrats de villes moyennes sont mis en place dans une perspective de rééquilibrage du territoire national et d'une « mise en place des bases d'une économie moderne pour les régions rurales » avec une « attention particulière portée aux villes moyennes ». Dans les années 90, la politique des réseaux de villes de la DATAR accompagne par ailleurs les maires qui souhaitent mener des alliances à distance (Tesson, 2000) en s'affranchissant des limites administratives. L'enjeu est alors de favoriser le développement territorial des villes moyennes en alternative à la métropolisation.

La situation évolue à la fin des années 2000. Le paradigme de la métropolisation s'impose peu à peu dans les discours et influence les politiques publiques. Se construit ainsi un argumentaire économique donnant l'avantage comparatif des métropoles sur le reste du territoire. Elles seraient plus compétitives, plus innovantes et davantage en prise avec les logiques de la mondialisation que les villes moyennes. Ces analyses ne manquent pas de faire réagir les exécutifs locaux des villes moyennes de Bretagne. Lorient, 3^e pôle urbain régional, ne souhaite pas rester à l'écart des pôles rennais et brestois. Ses élus affirment ainsi leur volonté de peser dans les décisions régionales et nationales. Le discours dominant métropolitain apparaît d'autant moins

légitime dans un contexte urbain breton marqué par un maillage dense de villes moyennes et un certain équilibre géographique dans la répartition de la population. L'aire urbaine de Rennes réunit à peine 22 % de la population régionale comparée au 44 % de celle de Toulouse dans l'ancienne région Midi-Pyrénées. Le leadership rennais suscite donc une certaine méfiance, voire une incompréhension par rapport à l'armature urbaine bretonne.

Les années 2010 consacrent le paradigme de la métropolisation dans l'action publique avec d'une part la création de Pôles métropolitains en 2010 et d'autre part la création d'un statut de métropole en 2014. Dès 2012, les grandes villes de l'ouest s'organisent en réseau en créant le Pôle Métropolitain Loire Bretagne qui réunit Brest, Rennes, Nantes, Saint-Nazaire et Angers dans la perspective de « travailler ensemble pour le rayonnement du Grand Ouest ». Les agglomérations de Brest, Rennes et Nantes obtiennent quant à elles le précieux label de métropole.

Les villes moyennes du sud et du nord de la région sont exclues de la dynamique. En réaction, les agences de développement économique de Quimper, Lorient et Vannes entament un projet de coopération visant à mettre au jour les interrelations et les interdépendances à l'échelle de la Bretagne Sud, bassin regroupant près d'un million d'habitants. Initié de manière plus ou moins explicite par les élus, un double mouvement s'amorce. Il consiste d'abord à *dépolitiser* le débat sur la métropolisation en objectivant la réalité de la dynamique territoriale de Bretagne Sud pour le *repolitiser* ensuite, en montrant qu'un autre modèle de développement territorial est non seulement possible mais existe déjà face au « dogme » métropolitain.

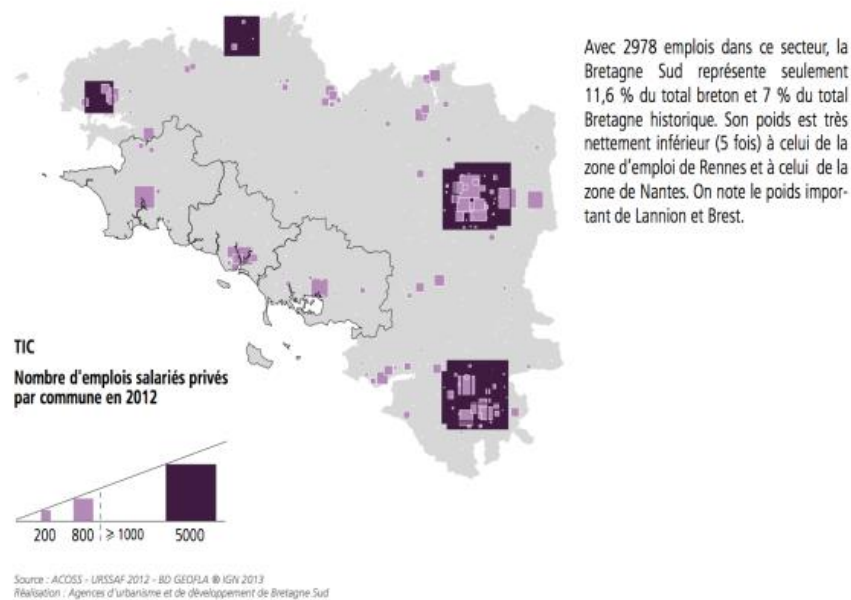
Objectiver les dynamiques territoriales de Bretagne Sud

Les acteurs locaux consolident les spécificités économiques communes : il s'agit de rendre lisibles les logiques économiques sectorielles à l'œuvre. Soutenue par Lorient Agglomération, l'Association Eurolarge Innovation accompagne « l'émergence d'une filière d'excellence de la course au large en Bretagne Sud », de Port la Forêt à Vannes (surnommée la « Sailing Valley »). Le secteur de la construction et de la réparation navale se structure autour de Bretagne Pôle Naval, *cluster* qui témoigne de la forte implantation de chantiers navals sur le littoral sud de la région.

Dans cette démarche d'objectivation de la dynamique Bretagne Sud, les agences de développement économique jouent un rôle déterminant. Elles apportent d'une part un regard technique en révélant un espace d'échange et de coopération entre les trois territoires. D'autre part, elles co-produisent une connaissance et une représentation commune du territoire. La réalisation de l'Atlas, sous-titré : « *Développement et interdépendances des zones d'emplois de Bretagne Sud, Quimper, Lorient et Vannes* » matérialise pour la première fois ce territoire, même si la Bretagne Sud est limitée aux bassins statistiques des trois zones d'emploi. Certaines

représentations géographiques attirent particulièrement l'attention des élus en pointant du doigt les faiblesses du territoire (carte 3). Cela les conforte dans l'idée de mutualiser leurs forces.

Les TIC : 12 % du total breton (technologies de l'information et de la communication)



Carte 3. Extrait de l'Atlas de Bretagne Sud : effectifs d'emplois dans les TIC en Bretagne Sud

Cette collaboration entre les trois agences ambitionne de relativiser « l'avantage métropolitain » (Halbert, 2010) mais aussi de montrer les potentialités du territoire « Bretagne Sud ». Elles financent une thèse (2012-2015) au titre évocateur : « Le développement des entreprises et des territoires en villes moyennes analysés au prisme des réseaux : le cas de la Bretagne Sud »¹, la puissance et la densité des réseaux étant entendues dans ce cadre comme certains des avantages supposés des métropoles. Outre les aspects académiques liés au travail de recherche, la thèse constitue un support d'échanges entre les institutions concernées. Pendant trois ans, leurs directeurs se réunissent chaque trimestre pour discuter de l'avancée des travaux et, surtout, profitent de ces occasions pour partager leurs expériences et identifier des axes de travail et des problématiques communs à leur territoire respectif.

L'atlas et la thèse, ainsi que les échanges et les rencontres qui ponctuent leur réalisation, nourrissent une forme de mise en réalité de la théorie et de justification du territoire. Le modèle alternatif à la métropolisation s'étaye. Ainsi, au tournant des années 2010, un *dispositif cognitif commun* se construit chez les élus et renforce le

¹ Thèse soutenue par Clément Marinos (2015)

sentiment de cohérence de Bretagne Sud en tant que territoire d'action et de projet potentiel.

De la dimension « objective » révélée du territoire de Bretagne Sud, la dimension politique resurgit et se construit en portant un discours sur ce territoire. Empirique plus qu'identitaire, la Bretagne Sud est dès lors « revendiqué » par les élus locaux comme la réalité territoriale singulière d'un ensemble de villes moyennes en réseau, capable de rivaliser avec le modèle dominant des métropoles. Ce discours se formalise en 2016 lorsque les élus de Quimper, Vannes, Lorient, rejoints par les présidents des EPCI de Concarneau, Quimperlé et Auray organisent un événement interterritorial (Vanier, 2010) consacré à cette alliance. Le « Forum Bretagne Sud » est l'occasion d'exprimer publiquement une volonté commune d'agir ensemble. Les milieux économiques, moteurs de l'événement sont plutôt enthousiastes à l'idée de voir émerger un territoire correspondant davantage aux réalités économiques qu'ils pratiquent. Les annonces faites lors du forum restent cependant assez mineures avec quelques initiatives communes pilotées par les agences qui ont vu le jour depuis. C'est le cas de la plate-forme numérique d'aide à la recherche d'emploi dédiée aux conjoints nouvellement arrivés en Bretagne Sud (www.jobconjoint.bzh), dont le slogan traduit une volonté d'alliance : « en Bretagne Sud, l'union fait la réussite ». L'objectif principal consiste à mutualiser les bassins d'emplois en rendant plus fluides les possibilités d'emplois pour les couples d'actifs.

Bretagne Sud, un territoire de projet encore hésitant

L'affirmation d'une logique d'alliance et d'un territoire de projet ne suffisent cependant pas à déterminer une stratégie claire et un programme d'actions cohérent. Des champs de tension conditionnent l'évolution et la dynamique de territorialisation. Ils expliquent l'indécision, le flou du processus en cours, et permettent de comprendre ce paradoxe apparent entre position volontariste énoncée et position attentiste de la part des décideurs publics locaux.

En premier lieu, La base identitaire de la Bretagne Sud demeure faiblement mobilisatrice. Il s'agit davantage d'un positionnement contextualisé, celui d'une réaction à la métropolisation. Évoquée dans une enquête menée auprès des présidents d'EPCI du Finistère jusqu'en Loire-Atlantique, la Bretagne Sud apparaît davantage comme un territoire potentiel plus qu'un territoire défini par une identité forte (Boyer et al., 2017). Il est d'ailleurs assez surprenant de noter que ce sont les élus situés hors de la région Bretagne, notamment de La Baule, qui revendiquent une dimension identitaire plus affirmée. L'appropriation du vocable par les acteurs est davantage perçue comme une « évidence géographique » qu'une identité propre. En revanche, les élus entrevoient la possibilité d'une structuration identitaire par la poursuite des coopérations : « *la meilleure identité c'est quand on fait des choses ensemble* » affirme l'un d'entre eux.

En second lieu, la concurrence entre les territoires de Bretagne Sud reste toujours une réalité. Il semble ainsi difficile de passer d'une culture de la rivalité à une culture de la coopération même si la plupart des élus admettent aujourd'hui que : « *ce qui bénéficie à l'un, bénéficie aux voisins...* », d'autres revendiquent une certaine compétition entre les territoires : « *une entreprise qui s'installe chez mon voisin ne vient pas chez moi, c'est la réalité* ».

Enfin, si les réformes territoriales peuvent offrir de nouvelles opportunités de coopération, elles accaparent néanmoins l'agenda politique et deviennent une source d'incertitude pour les exécutifs locaux. Dans un environnement législatif créant de nouveaux espaces (chef de filât régional, affaiblissement du département), la région Bretagne encourage les coopérations interterritoriales. Cependant, les lois successives de décentralisation de ces dernières années redéfinissent le pouvoir des territoires, leurs champs de compétences et leurs périmètres d'actions (loi MAPTAM en 2014, loi NOTRe en 2015). Entre 2016 et 2017, le nombre d'EPCI en Bretagne est ainsi passé de 101 à 59, avec autant de changements de périmètres à opérer, de nouvelles compétences à intégrer et ... de services à reconfigurer pour les collectivités locales !

Bibliographie

Atlas de la Bretagne sud, AUDELOR/VIPE/Quimper Cornouaille, 2013

Bellon C., 2013, « Étienne Clémentel et l'organisation administrative de la France (1903). Rapport parlementaire sur le budget du ministère de l'Intérieur », *Parlement[s], Revue d'histoire politique*, vol. 2, n° 20, p. 127-131

Béhar D., 2012, « La place des villes moyennes dans l'action publique territoriale, une figure revisitée de l'égalité des territoires », in Gaudin S. et Harismendy P., *Vivre la rénovation, la nouvelle pratique d'habiter, Rencontres urbaines de Mazier*, p.13-23.

Boyer V., Bougeard-Delfosse C., Chartain L., Damak L., Ertus P., Gourlay F., Mahéo C., Marinos C., L'opportunité d'un label « Bretagne Sud » : Entre reconnaissance par les acteurs et nécessité d'incertitude. *La montagne, territoire d'innovation*, Jan 2017, Grenoble, France.

Camagni R. et Gibelli M.-C., Réseaux de villes et politiques urbaines. *Flux*, 1994, vol. 10, no 16, p. 5-22.

Dumont, G-F., 1993, *Economie urbaine : villes et territoires en compétition*. Editions Litec, 295 pages.

Halbert, L., 2010, *L'avantage métropolitain*, PUF, 152 pages.

Loubière A., 2011, « Entretien avec Olivier Bouba-Olga, Oublier les modèles », *Revue Urbanisme*, n°378.

Marinos C., Le développement des entreprises et des territoires en ville moyenne analysé au prisme des réseaux : le cas de la Bretagne Sud. Géographie. Université Rennes 2, 2015. Français.

Merton Robert K., 1965, *Eléments de théorie et de méthode sociologique*, Plon, 384 pages.

Monnier J.-J. et Cassard J.-C., 2012, *Toute l'Histoire de Bretagne : Des origines à nos jours*, Morlaix, Skol Vreizh, 864 pages.

Morin E., Introduction à la pensée complexe. *ESF éditeur, coll. communication et*, 1990.

Tesson F., 2000, « Réseau de villes » in Paquot et al. (2000), *La ville et l'urbain, l'état des savoirs*, Paris, La Découverte, p. 255-264.

Royoux D., 1997, « Réseaux de villes et logiques d'efficacité et d'équité », *Flux*, n°27-28, p. 17-24.