



Aménagement rural et développement local, l'expérience de la Bretagne et de ses pays

P. Houée

► To cite this version:

P. Houée. Aménagement rural et développement local, l'expérience de la Bretagne et de ses pays. Aménagement, utilisation et protection de l'espace rural, Apr 1983, Madrid, Espagne. INRA, ESR, 18 p., 1983. hal-02857615

HAL Id: hal-02857615

<https://hal.inrae.fr/hal-02857615>

Submitted on 8 Jun 2020

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.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0 International License

AMENAGEMENT RURAL ET DEVELOPPEMENT LOCAL L'EXPERIENCE DE LA BRETAGNE ET DE SES "PAYS"

Une thèse majoritaire conçoit généralement l'aménagement rural comme l'absorption des campagnes dans un système à dominante industrielle et urbaine. Il n'y a plus de ville et de campagne, mais seulement une même société dont la stratification et la dynamique s'imposent partout, de la métropole au moindre village, de la multinationale à l'atelier de production, de l'agence d'information au plus petit foyer. Tout le système obéit à une même logique : l'intégration des espaces, des activités et des groupes s'opère de manière sélective, selon des critères d'efficacité économique, de recherche du profit, de la puissance. Sont favorisés les activités, les espaces, les forces sociales et culturelles qui vont dans le sens des intérêts et des attentes du système dominant ; sont marginalisés, désarticulés et laissés sans espoir les activités, les espaces, les groupes et les modèles qui s'en écartent ou s'y opposent.

Pourtant l'observation et la pratique du développement et de l'aménagement rural imposent de relativiser cette thèse : le processus fondamental de destructuration et d'intégration en tous ses aspects doit composer avec la capacité de résistance, d'adaptation et de créativité de groupes sociaux acteurs, qui mettent à profit les failles, les retards, les contradictions du système intégrateur, captent les attentes nouvelles d'un monde en mutation ou puisent dans leur identité sociale et culturelle les énergies pour relever le défi ; ils esquissent une démarche relativement originale et efficace afin de résoudre à leur manière les problèmes de transformation des modes d'activité et d'existence qui s'imposent à eux.

Région restée longtemps à l'écart des grands courants modernes mais ayant connu récemment une mutation rapide, la Bretagne offre un champ d'analyse intéressant pour cette problématique de l'aménagement rural et du développement local, aussi bien au niveau de l'ensemble de la région elle-même qu'à l'échelle plus restreinte de ses "pays" ou micro-régions. L'aménagement y est-il la diffusion d'un modèle dominant dans une démarche descendante de directives nationales et de relais locaux ou au contraire la démarche ascendante d'initiatives locales et régionales en recherche d'un autre développement, à la jonction des apports de la société globale et des requêtes de la formation bretonne ? A la lumière de cette question, on tentera d'éclairer les grandes étapes du développement régional et de l'aménagement rural en Bretagne depuis les années 1950. Qu'on veuille bien accueillir cette note comme le recueil d'observations et d'études d'un praticien depuis longtemps engagé dans l'animation du développement et comme l'ébauche d'une recherche-action (1).

(1) On trouvera un développement de ces expériences dans
HOUEE (P.). Pays de Bretagne. Rennes INRA 1982, 243 p.
Adresse : Association pour la Promotion des Pays
7, rue Poulain Duparc - 35100. RENNES

1- L'EVEIL D'UNE REGION (1945-1960)

Une région délaissée va ressentir plus que d'autres la nécessité de s'ouvrir au courant modernisateur et s'éveiller à une conscience collective de progrès qui va bientôt mobiliser ses forces vives.

11. La Bretagne traditionnelle

A la fin de la seconde guerre mondiale, la Bretagne avait conservé tous les traits d'une région traditionnelle, maintenue dans son isolement à l'extrémité du continent européen. Les campagnes y constituaient encore plus de 70 % de l'effectif régional et l'agriculture plus de la moitié de sa population active. La région est composée de petites sociétés locales obligées de combiner plusieurs productions et activités traditionnelles pour assurer l'emploi et la subsistance de familles nombreuses, dans un système économique parvenu aux limites de ses capacités, de collectivités villageoises surpeuplées, délaissées par les grandes vagues de la révolution industrielle et urbaine, mais traversées par les grands clivages idéologiques de la IIIème République.

La géographie n'imposant pas de facteurs déterminants, ce sont les délimitations successives de l'Histoire qui ont avant tout modelé la vie collective et dicté son organisation spatiale, au niveau précis de la commune et à l'échelon plus indécis du "pays". La commune, démarquage de la paroisse, est le palier normal de relations et d'appartenance, le cadre le plus significatif de la vie civique, de la participation à l'histoire et à l'identité collective, la base de l'insertion du citoyen dans la vie légale (état civil, élections) et dans l'organisation de la propriété (cadastre, impôts). L'espace communal est lui-même partagé entre le bourg où se regroupent les services, la plupart des classes aisées, et une grande diversité de villages et de hameaux avant tout paysans.

Mais la vie économique, sociale et culturelle s'organise aussi en une cinquantaine de pays-terroirs, dont les contours peuvent paraître indécis, fluctuants, mais dont l'enracinement est profond dans la mémoire collective. Tous s'articulent autour de petits centres où se tiennent les marchés, où se trouvent les services administratifs, médicaux, scolaires et le monde extérieur. Que ce petit centre bénéficie d'une entreprise en expansion, des équipements d'un noeud ferroviaire ou du passage d'un axe routier, qu'il accueille un établissement sanitaire ou scolaire, et il deviendra une petite ville, à côté des cités historiques, héritières des centres de l'Ancien Régime sinon des "Pagus" de l'ère carolingienne. La Bretagne est ainsi agencée en une vingtaine de pays, aux contours bien définis sur le littoral, plus vagues à l'intérieur : chaque pays se compose déjà d'un centre économique et administratif ayant sa zone restreinte d'attraction forte et une zone large de plusieurs pays-terroirs reliés entre eux par une même histoire et un même sentiment d'appartenance, souvent par un réseau routier et ferroviaire.

L'armature urbaine de la Bretagne comptait en 1954, 29 petites villes ou centres ruraux de 5 000 à 10 000 habitants profondément ancrés dans ce tissu rural, 14 villes de 10 000 à 50 000 habitants avant tout sur la côte et seulement 3 villes de plus de 50 000 habitants. Ces 3 villes sont une capitale administrative (Rennes) et des ports militaires (Brest, Lorient) créés par l'Etat, plus tournés vers l'extérieurs que

pôles d'entraînement régional. La bourgeoisie française a fait de la Bretagne une réserve démographique, financière, culturelle. Elle y a puisé sans vergogne la main d'oeuvre avantagée et soumise dont elle a besoin pour ses chantiers, ses usines, ses services domestiques et ses conquêtes coloniales, l'épargne nécessaire pour des investissements étrangers plus attrayants et socialement moins dangereux que l'essor industriel de cette région. Elle a peuplé la Bretagne de ses rêves et de ses nostalgies, l'a endormie aux refrains de Théodore Botrel et des discours électoraux. Province de l'exotisme à bon marché, réservoir démographique que l'on déménage : qui oserait y investir ? qui oserait s'y accrocher sinon les bretons eux-mêmes ?

12. Un vent de renouveau

Un peu partout en Bretagne, comme dans le reste de la France mais avec beaucoup plus d'intensité devant les retards accumulés, un vent de renouveau s'empare des dirigeants et des forces populaires. La guerre de 1939-1945 a brisé le rythme séculaire des évolutions prudentes et des conformismes établis : dans les camps de captivité, dans les maquis de la Résistance, dans les bouillonnements de la Libération, un franchissement de seuil s'opère dans l'évolution des mentalités et des institutions. On ne peut plus continuer comme par le passé ; plus rien ne sera comme auparavant ; mais selon quelle démarche reconstruire ?

Pour bâtir la civilisation nouvelle, les uns proposent une planification verticale selon les différents secteurs économiques, alors que d'autres préconisent une planification plus horizontale et globale selon les différents niveaux de la vie communautaire. Marqué par sa Bretagne natale, le P. LEBRET et ses amis de Economie et Humanisme proposent déjà un aménagement de l'espace autour des 3 échelons fondamentaux que sont la commune, le pays et la région. *"Le pays tend à l'équilibre complet, pratique largement l'alternance des activités, opère un brassage continu des ouvriers, des paysans, des artisans, des bourgeois... C'est la voie normale de décongestion des grandes villes de dispersion de l'industrie, de réaction contre la désertion des campagnes..."* (1).

Mais il faut parer au plus pressé : l'heure est à la reconstruction, à la relance industrielle. Le 1er Plan de modernisation et d'équipement, le célèbre "Plan Monnet" (1947-1953) donne les dimensions et les orientations de cette grande ambition nationale. Un vaste programme, qui ne sera que faiblement réalisé, prévoit de moderniser les campagnes et, par là, d'entraîner la transformation des exploitations familiales : remembrement à achever en 10 ans, amélioration de la voirie, électrification, adduction d'eau, équipements collectifs, aménagement de l'habitat, de villages centres, établissement de plans de "ruralisme". Revenant à des propositions plus modestes, le 2ème Plan (1954-1957) et le 3ème Plan (1956-1961) préconisent un certain nombre de mesures techniques conduites par les ingénieurs du Génie Rural : travaux fonciers, hydrauliques, électrification, aides à l'habitat et aux bâtiments d'exploitation ; à cela, s'ajoutent quelques grands aménagements régionaux confiés à des compagnies ou sociétés d'économie mixte : Bas Rhône Languedoc, Provence, Coteaux de Gascogne, etc... ; ici et là, des zones témoins concentrent des moyens et tendent de donner cohérence à une série d'aides ponctuelles.

(1) LEBRET (L.). Guide du Militant. Paris, Econ. et Humanisme, 1946.

Préparée par l'ouvrage célèbre de J.F. GRAVIER "Paris et le désert français" (automne 1947), l'idée d'un rééquilibrage de l'espace et d'une décentralisation industrielle va peu à peu s'imposer à l'opinion et aux dirigeants. Claudius Petit officialise l'aménagement du territoire par une Direction au Ministère de la Reconstruction et la publication du Plan national d'aménagement du Territoire en février 1950. Diverses mesures administratives seront prises, des programmes d'action régionale élaborés, notamment sous les gouvernements Mendès France et E. Faure (1954-1955); plusieurs Comités d'expansion vont se constituer. Mais, pour l'essentiel, l'aménagement du territoire demeure un ensemble de vœux pieux, manquant d'outils d'analyse, de visée globale, de volonté politique et de services appropriés, face à une administration qui a conservé ses habitudes, ses découpages, face à des élus locaux qui ont gardé leurs pratiques notabiliaires et leurs querelles de clochers. Jusqu'en 1960, l'aménagement rural demeure une juxtaposition de mesures techniques et administratives destinées à accompagner la modernisation nécessaire de l'agriculture, sans rompre la cohérence interne d'un milieu rural, facteur d'équilibre et de paix sociale pour la nation.

13. L'éveil d'une région

Ce vent de renouveau avive en Bretagne la conscience latente d'un retard à combler et d'un injuste sous-développement à compenser. Créé en 1949, officialisé en 1951, le Comité d'Etude et de Liaison des Intérêts Bretons (CELIB) de MM. PLEVEN, MARTRAY et PHILIPPONNEAU va rassembler les parlementaires, les principaux élus et responsables professionnels, par delà leurs divergences d'intérêts et d'opinions, afin d'obtenir de l'Etat les moyens d'un développement généralisé de la région. La Commission d'expansion économique coordonne les revendications des groupes socio-professionnels en un plan d'aménagement et de développement régional ; la commission parlementaire fait pression sur l'Etat pour obtenir des aides et des engagements. Grâce aux études démographiques et économiques, aux rencontres et aux articles de presse, l'opinion bretonne prend conscience de quelques grandes priorités : il faut enrayer l'exode des jeunes, créer des usines, agrandir les villes, moderniser l'agriculture et les campagnes.

Le CELIB met à profit l'élaboration du II^e Plan pour rédiger un "Plan d'aménagement, de modernisation et d'équipement de la Bretagne (1954-1958)", qui dresse un diagnostic du "problème breton", propose les actions et les investissements nécessaires pour revitaliser la région. Pas moins de 34 rapports analysent les divers aspects de la réalité, proposent de nombreuses mesures en faveur de l'agriculture, des activités maritimes, du tourisme, de l'industrie, de la formation professionnelle, du logement, etc..., ce qui implique un montant global d'investissements de 122 milliards AF en 4 ans (+ 88 milliards pour le logement). Le premier programme régional (J.O. du 14 Juillet 1956) reprend les principaux objectifs du CELIB : créer chaque année 10 000 à 12 000 emplois non agricoles, développer les productions agricoles les mieux adaptées et en élargir les débouchés, réorienter les activités maritimes, rénover les structures industrielles et en créer de nouvelles, mettre en valeur les ressources touristiques. Diverses mesures sont prévues : électrification rurale, amélioration du réseau ferroviaire, énergie électrique (usine de la Rance), des aides à l'implantation d'entreprises dans quelques "zones critiques" autour de Fougères, Rennes, St-Malo, St-Brieuc, Guingamp, Brest, Lorient. Ces actions sont encore trop ponctuelles pour entraîner un

développement global de la région, en particulier de la Bretagne intérieure. On compte sur la relance économique de quelques pôles urbains pour absorber l'exode rural des zones en dépression et rétablir l'équilibre démographique régional. Quelques équipements portuaires et touristiques sont localisés. Il est souhaité de répartir les implantations industrielles entre un grand centre intérieur (Rennes), les grandes villes sinistrées de Brest, Lorient, St-Malo, 26 petites villes et centres ruraux capables d'absorber une main d'oeuvre excédentaire. Mais l'heure n'est pas encore à l'aménagement micro-régional : seules, les îles du Ponant font déjà l'objet d'un plan global.

Sans doute, ce plan et ce programme régional resteront longtemps document de référence sans réalisation importante faute d'engagements financiers ; ils demeurent cependant la première ébauche d'une volonté régionale : la Bretagne a brisé la résignation, l'attentisme, a commencé de recenser ses besoins et d'exprimer ses projets. Sans doute, le CELIB reste encore une affaire de notables, un bureau d'étude et de propositions au service d'un groupe de pression régional : la Bretagne qui s'éveille à peine attend de ses leaders les orientations et les moyens d'un développement conçu comme un rattrapage, confondu avec une modernisation généralisée.

2- LA MODERNISATION DE LA BRETAGNE (1960-1969)

A partir de 1960, la politique d'aménagement rural et de développement local prend une nouvelle ampleur, sinon une nouvelle signification, aussi bien dans le cadre national qu'au niveau de la Bretagne.

21. De l'aménagement à la Rénovation Rurale

L'avènement de la Vème République marque un tournant dans l'orientation de la vie économique et sociale : la France, désormais réduite à l'Hexagone, veut accélérer sa croissance pour employer sa nombreuse jeunesse, redevenir une grande nation indépendante, capable de jouer un rôle important dans la construction de l'Europe et dans la concurrence mondiale. Les grandes ambitions du IVème Plan (1962-1965), le retour à des mesures plus classiques dans le Vème Plan (1966-1971) traduisent bien cette volonté de passer de "la modernisation et de l'équipement" au "développement économique et social" au service du rayonnement national et du mieux-être des français. S'agissant de l'aménagement rural, cette grande politique gaulliste est mise en oeuvre par deux grands acteurs nationaux bénéficiant de l'appui de nouveaux dirigeants agricoles et ruraux.

. pour le Ministère de l'Agriculture, la politique d'aménagement rural est le complément du grand projet de modernisation et d'organisation économique cherchant à assurer "la parité entre l'agriculture et les autres activités économiques". Nées de cette volonté politique et des aspirations d'une nouvelle vague syndicale (JAC-CNJA), la loi d'orientation de 1960, la loi complémentaire de 1962, les mesures vigoureuses prises par E. PISANI visent à intégrer l'agriculture dans l'économie moderne. Et les organisations professionnelles de multiplier les initiatives et les structures pour conserver et renforcer le pouvoir des agriculteurs. Et l'Etat de multiplier les mesures de remodelage des structures foncières, de protection et de promotion sociales des agriculteurs, d'organisation et de soutien des marchés.

Face à cette vaste action économique, l'aménagement rural manque de cohérence, demeure une juxtaposition de mesures ponctuelles, d'aides aux constructions rurales, aux services et aux équipements collectifs destinés à l'amélioration du cadre de vie des ruraux et à l'essor touristique des campagnes. Se prolongent les grands aménagements régionaux, mais aussi les zones spéciales d'action rurale pour les régions qui ne bénéficient pas d'un développement suffisant (dont le Morbihan et 29 cantons limitrophes) les secteurs-pilotes d'aménagement rural où vont s'expérimenter les premières concertations entre administratives locales, les premières méthodes d'aménagement et d'animation globale en milieu rural.

. La création de la DATAR (Délégation à l'Aménagement de Territoire et à l'Action Régionale) en 1963 va introduire un nouvel acteur et de nouvelles perspectives dans l'aménagement rural. Outre les parcs nationaux et régionaux qui lui seront rattachés, c'est surtout par ses interventions novatrices de "rénovation rurale" que la DATAR va infléchir l'aménagement rural, mais il faudra attendre 1969 pour que cela se traduise sur le terrain. La constitution des Commissions de Développement économique régional (CODER), les pouvoirs attribués au préfet de région, les tranches opératoires du plan marquent les débuts encore timides de la régionalisation, l'amorce d'une cohérence régionale.

22. Le décollage de la Bretagne

Les années 1960-1965 sont la grande période de décollage économique et d'élan unitaire de la Bretagne : pour combler ses retards et enrayer son déclin démographique, la région mobilise ses espoirs et ses énergies dans la conquête d'un progrès qui paraît encore avantageux et accessible pour tous. L'Etat, inquiet devant les poussées régionalistes, favorise l'implantation d'entreprises industrielles à Rennes, Brest, Vannes, St-Brieuc, Lannion; des affaires familiales et artisanales accèdent au niveau industriel ; le bâtiment et les travaux publics profitent largement d'une urbanisation en pleine expansion. Le secteur tertiaire se gonfle de tout l'apport des services publics et privés, provoqué par l'accroissement des villes et la modernisation des campagnes. Nombre de jeunes bretons allongent leur scolarisation dans l'espoir de devenir employés de bureaux, cadres moyens, sinon d'accéder aux niveaux supérieurs.

De son côté, l'agriculture régionale s'engouffre littéralement dans cette vague de progrès : les productions végétales et animales augmentent de partout, véritables gisements agro-alimentaires qu'il faut approvisionner, valoriser, organiser. De grandes firmes commencent à pénétrer l'agriculture, suscitant la riposte de coopératives et la formation de groupements de producteurs. Il en résulte d'importantes modifications et disparités dans les modes de production, d'échange et dans la vie rurale ; un peu partout, s'amorcent des processus d'intensification, de spécialisation et de concentration. Un syndicalisme agricole puissant et novateur oriente cette croissance, organise la production et la mise en marché, suscite des manifestations qui ont un grand succès populaire et un retentissement national. Des contacts sont pris avec le syndicalisme ouvrier (CFTC) pour revendiquer l'industrialisation et le développement régional nécessaire et bénéfique pour tous. Les classes moyennes veulent s'imposer au rendez-vous de ces courants effervescents.

Le CELIB apparaît un moment comme le grand rassembleur de toutes les énergies bretonnes, *"le regroupement des forces vives de la Bretagne pour sa défense économique, sociale et culturelle"*; il s'impose comme le médiateur entre les instances parisiennes et les nouvelles couches sociales éprises de progrès. Jeunes syndicalistes agricoles, responsables ouvriers, militants étudiants, patrons et salariés, jeunes et anciens, tout le monde se rassemble sous la houlette du CELIB pour faire aboutir les revendications régionales, dans une grande mobilisation dont le sommet sera *"la bataille du rail"* en septembre 1962. Et la Bretagne de traduire cet unanimisme dans la loi programme de 1962. Neuf commissions de travail multiplient les rencontres entre les responsables et une cinquantaine d'experts. Ce *"2^e Plan breton"*, dans le cadre du IV^e Plan national, fixe les grands objectifs de la politique régionale, notamment :

. *"réduire l'émigration par la création annuelle de 14 000 ou 15 000 emplois non agricoles.*

. *réaliser un aménagement équilibré du territoire régional par le développement de trois pôles principaux (Rennes, Brest et Lorient), de quatre pôles secondaires (Quimper, St-Brieuc, St-Malo, Vannes), et de villes moyennes et petites capables de revitaliser les zones rurales de leur aire d'influence, pendant que les villages centres assureraient des services collectifs à une population rurale dont il fallait admettre la forte diminution. Un effort particulier devrait être entrepris dans le domaine des transports pour tenir compte des problèmes de la Bretagne Centrale et des îles. Huit chapitres étaient consacrés aux moyens qui devaient permettre d'atteindre ces objectifs dans le domaine des transports, de l'agriculture, de l'industrie, de l'artisanat, de la pêche, du tourisme, du commerce, des équipements sociaux. Le montant des investissements prévus pour une durée de quatre ans s'élevait à 8,1 milliards de F." (1).*

Il aurait fallu un pouvoir régional reconnu et efficace pour transformer cette volonté collective en plan de développement. On rêvait d'un Parlement de Bretagne, et ce fut la CODER, dans laquelle se précipitent la plupart des notables, soucieux d'obtenir la reconnaissance et les aides de l'Etat, en se laissant engluier dans les méandres d'une administration hostile à toute décentralisation. La tranche régionale du IV^e Plan reprend pourtant de nombreuses propositions du CELIB : une modernisation des activités, une industrialisation articulée sur une armature urbaine équilibrée : en outre, plusieurs fonctionnaires jettent les bases statistiques et objectives de la notion de pays, fondement de l'aménagement régional. Mais la CODER fait rapidement l'expérience de la limite de ses compétences, de l'insuffisance de ses moyens, de l'écart entre les promesses faites et les réalisations obtenues, les retards accumulés.

Quant au CELIB, dépossédé d'une partie de ses fonctions, il glisse de l'union sacrée régionale à l'apolitisme déclaré, puis à un soutien de plus en plus clair au pouvoir central ; il y perd une grande partie de son originalité et de son dynamisme, devient plus technique que mobilisateur, a besoin de l'Etat pour prouver son influence et maintenir son prestige. A la faveur des événements de mai 1968, il obtient du gouvernement Pompidou un programme d'urgence qui ravive un moment la confiance. Mais le grand mouvement régional s'essoufle, éclate en des courants distincts sinon opposés, expressions d'une différenciation sociale et géographique croissante : les uns optent pour la majorité gouvernementale au nom de l'efficacité ges-

(1) PHILIPPONNEAU (M.), *Debout Bretagne*. St Brieuc, 1970, p. 57.

tionnaire, les autres pour l'opposition au nom d'une démocratie régionale ; les uns privilégient les aspects économiques, d'autres les revendications culturelles ; les uns se replient sur la structure départementale, d'autres cherchent à innover à d'autres niveaux. Le CELIB n'a plus assez d'audace et de cohésion pour entraîner à nouveau la Bretagne, mais il a tellement cristallisé d'attachements et d'espoirs que l'on n'ose pas encore ébranler ce symbole historique du renouveau régional.

23. Les premières initiatives de développement local

Dans ce grand élan unitaire et de son essoufflement, vont naître en Bretagne les premières initiatives de développement micro-régional. Des organisations professionnelles, en particulier certaines Chambres d'Agriculture entraînées par le syndicalisme agricole, vont tenter de coordonner leurs programmes et leurs activités au niveau des petites régions, de s'ouvrir aux perspectives de l'aménagement du territoire, mais les responsables agricoles bretons seront vite happés par les urgences économiques affrontées à la réalisation d'équipements et à la gestion de services coûteux ; des collectivités locales prennent l'habitude de rencontres et de travaux intercommunaux, en uné trentaine de SIVOM dont les attributions vont s'élargir.

L'innovation provient surtout des premiers Comités de développement. C'est dans la mouvance des grandes manifestations paysannes de la zone légumière que se fonde en 1963-1964 la *Société d'Economie Mixte et d'Etudes du Nord-Finistère* (SEMENF). A l'initiative d'A. Gourvennec, de jeunes leaders agricoles entraînent rapidement la plupart des organisations agricoles, maritimes, patronales, les collectivités locales, bientôt l'agglomération brestoise et tout le Nord-Finistère dans une démarche de développement global qui bouscule les divisions et les pratiques habituelles : soutenue par la DATAR et Ph. LAMOUR, la SEMENF élabore un vaste schéma de structures qui donne à toute la région un cadre de référence et des objectifs, lance une grande campagne d'information pour susciter l'adhésion populaire. Dans le Sud Finistère, le *Comité d'Expansion de Cornouaille* (CECOR) a des origines plus urbaines que rurales, naît de rencontres d'enseignants et de militants syndicalistes qui prennent conscience de l'effondrement des activités traditionnelles et du déclin démographique ; ils refusent un aménagement fait de mesures ponctuelles et de saupoudrages électoraux, élaborent une politique globale de développement ancrée autout de quelques pôles industriels du littoral.

Le *Comité d'Expansion du Mené* (CEM) se situe dans des dimensions rurales plus restreintes et dans une visée d'auto-développement. Une enquête participation conduite par des jeunes de la région déclenche, au printemps 1965, un sursaut collectif contre le dépérissement local, mobilise des milliers de personnes autour du slogan "Le Mené, un pays qui ne veut pas mourir". A partir d'une animation globale décentralisée au niveau communal, est amorcée une démarche de "développement global endogène", fondée sur la complémentarité "horizontale" des activités, des objectifs économiques, sociaux et culturels, sur la participation active de la population et de ses élus, sur la collaboration des services compétents. Un noyau de militants et de responsables doit inventer, approfondir les objectifs, les méthodes d'une démarche ascendante totalement inédite, qui tardera à se faire reconnaître mais démontre encore sa vitalité après 18 années d'existence.

D'autres Comités vont se préparer mais n'agiront vraiment qu'après 1968. Ces initiatives naissent dans des régions périphériques qui pressentent une évolution fatale si elle n'est pas enrayée par une réaction globale fondée sur la mobilisation la plus large ; elles ne proviennent pas des pouvoirs établis, mais d'une nouvelle catégorie d'acteurs, jeunes dirigeants agricoles qui ont découvert la rigueur et la valeur de l'organisation économique, jeunes militants et intellectuels initiés aux visées du développement industriel et de l'aménagement de l'espace, qui entendent conduire avec méthode la mutation nécessaire de la région, dans un mélange de pragmatisme, de populisme souvent d'inspiration chrétienne (Economie et Humanisme, JAC, JEC, JOC). Le langage nouveau qu'ils tiennent, la volonté de sortir des sentiers battus, des querelles partisanses, le désir de situer leurs actions sectorielles et locales dans une perspective de développement généralisé profitable pour tous, leur valent la curiosité, la sympathie au moins initiale de la population, l'intérêt et souvent l'adhésion des élus entraînés dans ce courant nouveau, l'audience des nouvelles administrations centrales (DATAR) qui participent de la même rationalité. De nouvelles règles du jeu se cherchent entre ces novateurs, les élus traditionnels, les services départementaux, les administrations de mission : le développement micro-régional en est encore à ses premiers balbutiements.

3- DE LA MODERNISATION DES ACTIVITES A L'AMENAGEMENT DE L'ESPACE (1969-1975)

Dans une région qui amplifie son essor économique, la politique d'aménagement va s'affiner, se globaliser au niveau des pays et susciter de nombreuses initiatives de développement local.

31. Aménagement rural et aménagement du territoire

Secouée par les événements de mai 1968, la France entend se placer parmi les nations industrielles de pointe, en accélérant l'intégration de ses activités et de ses espaces dans un même projet d'économie libérale, ouverte à la compétition internationale. L'époque des grandes opérations de décentralisation industrielle, des métropoles d'équilibre semble s'achever : on en vient à une politique plus affinée et plus différenciée de l'aménagement du territoire.

L'aménagement rural ne peut plus se réduire à un simple accompagnement de la modernisation de l'agriculture et à l'équipement des campagnes. L'espace rural est devenu en effet le support de nouvelles fonctions (activités non agricoles, résidences, tourisme, nature...), l'objet de nouveaux enjeux, la sollicitation de nombreux acteurs qui tendent à le déstructurer, à l'éclater en des usages différents ou à en faire un espace résiduel. Les compétences que la loi foncière de 1967 attribue au Ministère de l'Équipement, les interventions de la DATAR, la création du Ministère de l'Environnement poussent le Ministère de l'Agriculture à se doter d'une politique spécifique de l'aménagement rural. Pour freiner la concentration urbaine et la désertification rurale aussi coûteuses l'une que l'autre pour la collectivité, il convient de mettre en oeuvre un aménagement cohérent de l'espace rural, une promotion de la société rurale comme alternative, par :

. la déconcentration, la modernisation, la diversification des activités économiques en modernisant les structures agricoles pour assurer des revenus satisfaisants et un entretien de l'espace, en créant et développant des emplois non agricoles afin de fixer une population suffisante

. l'amélioration du cadre et des conditions de vie pour la population permanente et saisonnière en assurant la protection des ressources naturelles et culturelles du milieu, en développant les services et équipements locaux, les moyens de communication, en favorisant un réseau de petites villes, ossature du milieu rural, en favorisant la formation de groupes locaux dynamiques capables de prendre en charge la gestion des investissements et le contrôle de la réalisation des projets (1).

Si un aménagement urbain peut se concevoir de manière uniforme, à partir de directives nationales et avec la participation restreinte des forces locales, l'espace rural est une réalité trop diverse pour se concevoir de manière descendante et abstraite. Les plans d'aménagement rural (PAR), créés en juin 1970, deviennent l'outil d'analyse et de projection, de concertation et d'émergence d'espaces de solidarité. Si certains n'ont été qu'un exercice administratif, beaucoup d'autres auront été le point de départ de dynamiques locales et de structures micro-régionales. Des PAR sont ainsi élaborés dans les cantons de Ploudalmézeau, Pleyben, Pont Aven (Finistère), Malestroit (Morbihan), dans le secteur de Combourg (Ille-et-Vilaine) entre 1970 et 1975.

Plus décisive encore pour le développement local va être la politique de la "rénovation rurale" menée par la DATAR. Il s'agit d'une démarche :

- globale, qui s'étend à l'ensemble des activités économiques d'une petite région
- sélective, qui concentre les efforts sur les facteurs déterminants du développement
- incitative, par une aide supplémentaire aux aides habituelles
- concertée avec les responsables locaux et les représentants socio-professionnels.

Les quatre départements bretons, la Manche et 8 cantons de la Loire Atlantique constituent l'une des grandes zones où il importe de faire le maximum d'efforts pour accélérer la modernisation des structures économiques, favoriser l'adaptation de la population à ces transformations, encourager la promotion de la population rurale dans son ensemble. L'arrivée du Commissaire à la Rénovation Rurale, les méthodes novatrices qu'il adopte, les pouvoirs qu'on lui attribue, la souplesse de ce "commando administratif" vont soulever de grands espoirs et susciter de nombreuses initiatives en Bretagne. A côté de nombreux compléments financiers apportés à divers investissements, un nouveau style de relation s'instaure entre les pouvoirs locaux et le pouvoir central : la relation classique élus-préfet-administration centrale doit désormais composer avec la relation plus technocratique agents de développement-structure de pays-région-administration de mission ; à la conception ponctuelle et sectorielle des uns s'ajoute, s'oppose souvent la vision plus globale et prospective des autres. Les pratiques habituelles des appareils départementaux sont d'abord bousculés par cette approche nouvelle qui n'hésite pas à enfreindre les barrières départementales, à cautionner une démarche ascendante, à promettre d'autres rythmes et procédures; mais le terrain concédé sera rapidement reconquis.

(1) selon TORRION (L.) : "L'aménagement rural en France". Le Moniteur 8 fév. 1975.

32. Le temps des Comités de pays

Cette orientation gouvernementale, conjuguée avec le CELIB, renforce l'action des 3 Comités existants (SEMENF, CECOR, Mené) et suscite une floraison de Comités de pays. Ainsi le Comité de coordination pour l'aménagement des pays de Redon et de Vilaine (COCAPAR) naît en 1969 de la volonté de syndicalistes agricoles de poser les problèmes globaux de développement dans une région défavorisée, écartelée entre 3 départements, 2 régions de programme ; l'appui du Commissaire en fait une zone-test de la Rénovation Rurale disposant de moyens financiers importants et d'une audience. Surtout le COCAPAR saura diversifier ses structures, coordonner les diverses interventions en fonction d'un plan global de développement maintenu jusqu'à ce jour. Le Comité interdépartemental de développement de développement économique du Centre Ouest Bretagne (CIDECOB) procède de la même volonté, à la jonction de 3 départements, obtient des moyens importants, élabore une vaste stratégie de développement global, publie en 1971 un remarquable Livre Vert, met à l'étude un SDAU ; mais quand il faut passer des propositions aux engagements concrets, les cloisonnements départementaux, les conflits d'intérêts et de partis auront raison de cette tentative trop vaste ou prématurée, appelée à renaître à d'autres niveaux plus restreints.

Dans l'esprit de la Rénovation Rurale et du CELIB, le Comité de Développement des pays de Rance (CODEPRAN) devait s'étendre à l'ensemble de l'estuaire de la Rance ; mais il devra compter avec les frontières départementales, les rivalités urbaines et se limiter au pays de Dinan. Regroupant les élus, les organisations socio-professionnelles et les structures associatives, ses commissions réalisent de nombreuses études et initiatives d'aménagement régional ou local, d'équipements collectifs, d'expériences d'action sociale et culturelle, consolidée par un contrat de pays. Sur l'autre rive de la Rance, le Comité d'Expansion Economique et Sociale de l'arrondissement de St-Malo (CESAM) privilégie les activités économiques, mais suscite aussi des études d'aménagement, des actions socio-culturelles dans la cité de St-Malo et son arrière-pays. Autre initiative interdépartementale : l'Association pour le développement économique de la région de Pontivy-Loudéac-Mûr (ADER) devait promouvoir le développement global du Centre Bretagne ; mais celui-ci sera rapidement entravé par la rivalité des centres urbains en pleine expansion, par le poids des frontières et des clientèles départementales.

Les autres structures de pays restent dans le cadre départemental. Ainsi le Centre Est Bretagne (CEB) autour de Ploermel, qui développe tout un programme de désenclavement routier, d'aide aux entreprises, d'équipements sanitaires, sociaux, touristiques. Le Comité de développement du pays de Vitré (CDPV), fondé par P. Méhaignerie, met en oeuvre la panoplie quasi-complète des mesures et des initiatives de l'aménagement rural. Le Comité de recherches économiques pour le développement de l'arrondissement de Fougères (CREDAF) a plutôt un rôle d'observatoire économique, tandis que l'Association du Coglais mène une remarquable expérience d'animation sociale et culturelle. Autour de Lorient, Expanlor coordonne des études et réalisations de développement économique et d'urbanisation. D'autres Comités de pays, notamment dans le Trégor, n'auront qu'une existence éphémère.

33. Une grande ambition régionale

Les instances régionales vont tenter de donner cohérence à toutes ces initiatives foisonnantes. En 1971, le CELIB publie son livre blanc "Bretagne, une ambition nouvelle" (1). Plutôt que de s'épuiser à vouloir rattraper des régions qui souffrent de leur industrialisation, la Bretagne doit miser sur la qualité du cadre de vie et sur l'équilibre de son armature urbaine pour bâtir son propre développement. Le cadre territorial retenu n'est pas le département, mais le pays "*Zone géographique dans laquelle la quasi-totalité des hommes sont à la fois habitants, producteurs, consommateurs*". Le pays est l'espace de solidarité vécue où peut être fixé et prélevé un impôt local juste et clair, une zone d'interdépendance ville-campagne assez stable dans l'espace et le temps pour fonder un aménagement durable, une collectivité territoriale largement autonome, dotée de pouvoirs réels et capable de négocier avec la région. Et le CELIB de proposer le découpage de la Bretagne en une quinzaine de pays, une répartition des compétences et des moyens financiers entre la commune, le pays érigé en collectivité territoriale élue, la région.

Le VIème Plan régional reprendra certaines de ces idées, mais il aurait fallu un grand courant populaire pour les faire aboutir. Le CELIB, déserté par les forces de gauche et vidé de sa substance par la création de l'Etablissement Public Régional (EPR), envisage de repartir sur la base des pays, mais ceux-ci s'organisent en fédération autonome en mars 1975. Plus profondément, la Bretagne n'a plus la cohésion et la conviction qui avaient fait son avancée collective dans les années 1960. Elle est à la recherche d'un second souffle : la première vague d'industrialisation et d'urbanisation s'étale désormais sur la majorité du territoire, mais a vidé de vastes zones intérieures ; une nouvelle vague s'avère nécessaire pour consolider le changement amorcé et absorber les jeunes générations abondantes et instruites. On promet à la Bretagne une "*vocation électronique*" qui tarde à se concrétiser ; la décentralisation industrielle s'arrête, compensée par le gonflement du secteur tertiaire et l'accroissement considérable du secteur agro-alimentaire.

A partir de 1970, l'agriculture bretonne intensifie ses productions, accélère son insertion dans l'économie industrielle, entraînée qu'elle est par les différents plans de relance des productions animales, par le durcissement de la compétition internationale, l'influence des organisations économiques, la pratique sélective des sources de financement ; les firmes imposent de plus en plus leurs modèles et leurs directives à des exploitations contraintes de devenir des ateliers spécialisés. Les "*bonnes années de l'agriculture*" de 1970 à 1973 estompent un moment les processus de différenciation, les écarts grandissants entre les exploitations comme entre les zones rurales. Les déséquilibres s'accroissent entre les zones urbanisées en pleine expansion et les cantons de l'intérieur promis au dépérissement, entre les régions agricoles spécialisées et les secteurs demeurés traditionnels. Pourtant la modèle économique dominant a encore assez de crédibilité pour faire espérer un développement généralisé de la Bretagne : les régions urbanisées peuvent compter sur leur propre dynamique, les régions défavorisées sur leur solidarité et les aides de l'Etat pour entrer à leur tour dans la spirale du progrès.

(1) CELIB. Bretagne, une ambition nouvelle. St-Brieuc 1971, 170 p.

4- LA BRETAGNE ENTRE DEUX MODELES (1975-1983)

La crise qui secoue l'ensemble des activités marque la fragilité, le doute du modèle jusque là dominant et l'émergence d'autres formes de développement et d'aménagement n'ayant pas encore prouvé leur efficacité et leur cohérence.

41. La Bretagne face à la crise

Comme tant d'autres, la Bretagne est passée d'une période de croissance optimiste à une phase de turbulence et d'incertitude. Elle n'était engagée de toutes ses énergies dans un grand élan modernisateur pour combler ses retards : au moment où elle semble parvenir au but, la voilà plongée dans les ébranlements, les interrogations d'un monde occidental tiraillé entre les impasses d'un système qui fit sa fortune et les aspirations floues vers un autre mode de développement. La concurrence internationale atteint durement les industries de main d'oeuvre et les technologies de pointe entraînées dans la course à l'innovation ; l'heure n'est plus où l'on espérait la décentralisation de grandes entreprises : il faut d'abord consolider ce qui existe, compter sur les ressources et les initiatives locales pour résorber le chômage. L'agriculture bretonne, la plus novatrice et la plus vulnérable de France, est l'objet de sollicitations contradictoires : pour les uns, il faut encore accroître la compétitivité pour conquérir les marchés extérieurs et rapporter des devises ; pour les autres au contraire, une *"agriculture plus économe et plus autonome"* doit réduire les dépendances par un meilleur usage des ressources locales et pour une alimentation de qualité. La crise fait jaillir les différences, éclater les solidarités : chacun cherche à préserver les avantages acquis et à se ménager les meilleurs créneaux possibles.

L'interrogation, l'écartèlement, la recherche d'autres modalités de vivre ensemble débordent largement le domaine économique pour s'amplifier au niveau culturel et social. D'un peu partout, montent les critiques d'une société productiviste, compliquée, anonyme et froide, l'aspiration des nouvelles générations à s'enraciner dans un terroir, une histoire, un espoir partagé et pourtant l'ouverture à l'universel. La redécouverte de l'histoire locale et régionale, la renaissance de la langue et des parlers locaux, des arts et traditions populaires, les diverses formes d'expressions, tout cela traduit une identité collective qui se cherche à plusieurs niveaux, s'invente, se projette, voudrait dicter une manière bretonne de se développer. Qui parviendra à exprimer cette articulation de l'économique et du culturel, instances à la fois dépendantes et irréductibles, atteindra sans doute la Bretagne au coeur de sa dynamique et de son devenir. La conjonction difficile de ces forces socio-économiques et de ces expressions socio-culturelles, de ce potentiel de production et de cette quête d'identité, comme en aucune autre région de France, donne à la Bretagne des atouts exceptionnels pour dépasser la crise actuelle et inventer un développement conforme à son génie propre.

Le pouvoir régional encore en rōdage paraît ankylosé, hésitant à donner une traduction politique à ces forces et revendications fluctuantes. Alors que d'autres régions ont su élaborer une politique globale d'aménagement et de développement fondée sur des actions locales, le Conseil de Bretagne se contente le plus souvent d'exécuter sans originalité les directives nationales d'aménagement du territoire : contrats des villes moyennes,

de petites villes et de pays, etc... Les élus de la majorité nationale (jusqu'en 1981) ne veulent pas se substituer aux interventions gouvernementales qu'ils contrôlent à Paris ; l'opposition de gauche y voit avant tout une *"une politique de copains"* ; grands élus et hauts fonctionnaires ne reconnaissent pas de pouvoir aux comités de pays, préfèrent agir au niveau des cantons et des départements.

Dans le cadre du VII^e Plan (1976-1980), les instances régionales se fixent 3 grands objectifs : assurer aux bretons le plein emploi sur place, protéger et améliorer un cadre de vie de qualité et à la mesure de l'homme, renforcer la cohésion sociale et les solidarités. A côté des mesures économiques qui constituent l'essentiel du *"programme de développement et d'aménagement de la Bretagne pour le VII^e Plan"*, plusieurs dispositions visent à améliorer les conditions et le cadre de vie : répartition des interventions et des équipements dans les domaines de la santé et de l'action sociale, de l'éducation et de la formation professionnelle, de l'action culturelle, des activités sportives et socio-éducatives. Le programme d'aménagement du territoire demeure relativement vague : il développe surtout des actions de sauvegarde du patrimoine naturel, d'aménagement du littoral, d'urbanisme différencié et d'aides à l'habitat. Pour lutter contre les disparités intrarégionales, il est proposé :

- . le développement de la Bretagne non littorale
- . le développement des villes petites et moyennes en liaison avec leur pays environnant
- . le ralentissement et la stabilisation à terme des grandes agglomérations
- . la préservation du littoral par un aménagement en profondeur
- . la diversification d'activités dans les secteurs en difficulté.

Quant au renforcement des solidarités sociales, il est attendu des politiques contractuelles (villes moyennes, pays), de l'aide aux structures de coopération intercommunale, de l'harmonisation des découpages administratifs, de la formation des élus locaux et du développement de la vie associative. On retiendra surtout la mise en oeuvre d'un programme de développement de la Bretagne Centrale, reconnu comme prioritaire par l'Etat (FIDAR) et objet d'une ligne budgétaire régionale ; mais les contours de ces zones sensibles et la cohérence de ces actions tardent à se concrétiser. On ne peut que souligner le manque d'articulation entre les multiples expressions du développement local, les structures micro-régionales existantes et les hésitations des décideurs régionaux.

La procédure des contrats de pays que la DATAR met en oeuvre à partir de 1975 est la reprise partielle d'une revendication bretonne, celle du contrat de plan et de la subvention globale. Les 4 contrats nationaux (Ploermel, Vitré, Auray, Armor) échappent à la volonté régionale, sont le gain de quelques grands leaders nationaux. Les 6 contrats de pays régionalisés à partir de 1977 s'inscrivent davantage dans la dynamique du développement local ; tous privilégient le pays-terroir plutôt que la zone d'interdépendance ville-campagne. Là où une structure de pays a préparé les mentalités à la solidarité et à la programmation, les contrats s'élaborent aisément, renforcent les liens existants et la démarche en cours, obtiennent de bons résultats ; là où elle n'existe pas, l'opération est beaucoup plus lente et indécise.

42. Un foisonnement d'initiatives locales

Si le courant des pays parvient difficilement à se faire entendre, y eut-il jamais autant d'initiatives locales, de germes de solidarité ? On avait espéré couvrir la Bretagne de comités de pays selon le modèle préconisé par le CELIB. Il faut déchanter : la micro-régionalisation souffre des retards de la régionalisation ; la volonté régionale se laisse dissoudre par le ressaisissement des départements, les clientèles électorales, une conception ponctuelle et libérale de l'aménagement du territoire qui pare au plus pressé. La crise économique, les revendications culturelles, l'éclatement du tissu social favorisent plus le repli sur de petites unités d'appartenance que l'organisation en grandes zones d'interdépendance ville-campagne. Plusieurs comités de pays entrent en sommeil ou connaissent de graves difficultés ; d'autres parviennent à résister à l'usure institutionnelle, à l'emprise départementale, en renouvelant leurs méthodes et en diversifiant leurs dépendances financières ; quelques nouveaux comités se forment à l'occasion d'un contrat de pays. Mais, jusqu'en mai 1981, le courant des pays attend une nouvelle impulsion, doit se resserrer pour maintenir les objectifs et la démarche de ses débuts.

Dans le même temps, surgissent d'un peu partout des initiatives, s'élaborent des procédures, se fondent des structures qui ont la micro-région pour cadre et son développement global pour objectif final. Elles ont pour instigateurs :

- . les collectivités locales et les pouvoirs publics : communes qui s'organisent en syndicats intercommunaux à vocation multiple (91 SIVOM en 1980), dont certains se dotent d'objectifs et de moyens à l'occasion d'un PAR, d'un SDAU, d'un contrat de pays.

- . les organisations professionnelles qui structurent leurs interventions au niveau micro-régional : comités régionaux de développement agricole (CRDA) par les Chambres d'Agriculture, circonscriptions des Chambres de Commerce et d'Industrie, découpages territoriaux de la coopération, de la Mutualité, luttes sociales pour "*vivre et travailler au pays*" débouchant sur des unions interprofessionnelles de pays (CFDT) et plus récemment sur les Comités locaux de l'emploi.

- . les multiples réseaux de la vie associative, de l'action sociale et culturelle en plein renouvellement : ententes culturelles, fédérations d'associations, maisons de pays, radios de pays. Il faut renoncer à établir l'inventaire et une typologie même approximative de toutes ces expressions des mécontentements, des espoirs et des aspirations des groupes sociaux qui font la Bretagne d'aujourd'hui et préparent les aménagements de demain.

43. Initiatives bretonnes et planification décentralisée

Le changement de majorité en mai 1981, le grand renouvellement institutionnel qu'apportent la loi de décentralisation et la planification décentralisée, offrent-ils enfin au courant ascendant qui nourrit l'effort breton depuis tant d'années l'occasion d'aller jusqu'au bout de ses attentes ? Plutôt que d'avancer des pronostics hasardeux, on se limitera ici à montrer comment les structures de pays se saisissent de l'élaboration du 9ème Plan pour aborder une nouvelle étape.

Par l'intermédiaire de la Fédération des pays de Bretagne, 24 structures de pays ou organismes identiques ont posé leur candidature près du Conseil Régional pour être associés à la préparation régionale du 9ème Plan. Un questionnaire, élaboré par les responsables et animateurs de pays, va être diffusé par la Région à l'ensemble des communes, associations et organisations ; il comporte des éléments de diagnostic, de propositions et de priorités pour la vie économique, sociale, culturelle comme pour l'aménagement de l'espace. Ces multiples réponses seront synthétisées au niveau communal par les municipalités élues en mars 1983, au niveau micro-régional par le Comité de pays ou la structure agréée, au niveau régional enfin par les différentes Commissions en collaboration avec la Fédération des pays. Chaque instance micro-régionale pourra ainsi élaborer son propre plan de développement (en même temps charte d'aménagement et de développement), qui sera ensuite négocié avec le département, la région et l'Etat sous forme de contrats de plan. Un groupe de personnes-ressources, d'animateurs et d'experts d'organismes d'aménagement assurent l'appui technique à cette vaste entreprise.

5- SIGNIFICATION D'UNE DEMARCHE

L'expérience déjà longue de la Bretagne et de ses pays, la confrontation permanente entre praticiens, experts, responsables et chercheurs ont nourri un projet, une démarche progressive plus qu'un modèle unique ou une doctrine sûre d'elle-même. Cette démarche ascendante, qui s'affirme en ce temps de crise économique et de changement institutionnel, conçoit l'aménagement de l'espace, l'organisation économique et l'animation collective comme les branches indissociables d'un même développement global.

51. Une identité à promouvoir

Une économie ne se relance pas de manière artificielle ; elle renaît d'espaces de proximité à transformer en espaces de solidarité active. Un pays se développe à partir de groupes sociaux qui ont trouvé dans leurs échanges et leurs affrontements une identité commune, une volonté locale, capable de nourrir un projet, de faire partager un espoir. Les hommes, les jeunes surtout, ont besoin de retrouver des racines, une identité dans un espace de référence familial où ils se sentent reconnus dans leur globalité. A côté d'appartenances verticales, de filières professionnelles, l'homme a besoin d'appartenances horizontales, d'espaces-synthèse. Une collectivité cloisonnée, désarticulée ne peut que s'en remettre à des pouvoirs extérieurs ; une collectivité remembrée, réappropriée peut se projeter, relever le défi qui la provoque, trouver la solution appropriée et l'audace de risquer ensemble.

C'est dire l'importance de l'animation pour rendre les groupes sociaux conscients, solidaires, actifs et responsables. Autant une animation spontanée peut donner vie et consistance à des espaces quotidiens, autant une animation organisée est nécessaire pour articuler entre eux tous ces réseaux à géométrie variable qui constituent l'espace de relations d'aujourd'hui. Des innovations sociales et culturelles, des projets locaux portés par la vie associative risquent de s'enliser, ne peuvent pas eux-mêmes induire un développement ascendant s'ils ne s'articulent pas avec la volonté des élus et des partenaires économiques. A l'inverse, des projets

élaborés par des techniciens, portés par les seuls élus locaux ou professionnels ne sauraient dépasser le stade des programmes d'équipement et des réalisations ponctuelles. La revitalisation du tissu social et culturel, l'identité et la confiance retrouvés ne sont pas de simples mesures d'accompagnement, mais des priorités fondamentales pour la mise en valeur des énergies et des potentialités d'un milieu. Il faut ces ensembles sociaux revitalisés pour que chacun puisse *"vivre au pays"*.

52. Un espace économique à organiser

Si l'animation saisit et peut dynamiser les collectivités de base, les exigences de l'économie imposent d'emblée un espace plus vaste pour procurer à tous la sécurité, la diversité, la qualité des emplois et des services, mais en même temps qui reste assez proche pour demeurer sous le contrôle social des travailleurs et des usagers. La commune et le canton sont trop restreints, le département trop éloigné pour bien appréhender et maîtriser les facteurs économiques et les cohésions sociales.

Parce qu'il est l'espace habituel où les organisations professionnelles confrontent leurs activités et leurs prévisions, le pays-bassin d'emploi est un bon niveau pour analyser, prévoir, réaliser un développement global intégré, conciliant l'efficacité économique et la participation sociale. Il peut devenir le lieu de rencontre, d'imagination, de mise en cohérence où les différents acteurs socio-économiques assurent l'inventaire des besoins collectifs, des potentialités à mettre en valeur, le lieu de repérage des nuisances, des gaspillages et des économies possibles. Il peut être le lieu d'étude de la main d'oeuvre disponible, de l'information et de la formation adaptées pour résorber le chômage au plus près des possibilités locales, le lieu de mobilisation de l'épargne et des initiatives locales solidement enracinées dans une volonté commune. Le pays doit être le sommet de la planification locale et la base d'une planification nationale décentralisée, afin que soit compensée en terme de développement territorial une approche verticale en termes de filière.

53. Des territoires à aménager

Si une politique libérale confie la mise en valeur de l'espace aux mécanismes du marché, corrigés par quelques mesures marginales, une politique de développement ascendant modèle la répartition des activités, des services et des populations par un compromis social entre les contraintes de l'économie et les attentes de la majorité des groupes qui en vivent. Aménager un espace, c'est, par un apprentissage social, amener les mentalités et les volontés à dépasser l'esprit de clocher ou l'intérêt catégoriel, à situer les réponses d'aujourd'hui dans les choix qui engagent l'avenir. Il faut dépasser l'opposition stérile entre un urbanisme conçu en fonction des besoins et des modèles urbains et l'aménagement de zones rurales énuclées et donc vouées au déclin. Ce qu'il faut promouvoir, c'est un aménagement global de pays, de la zone ville-campagne, où le centre urbain et les collectivités qu'il attire, décident de la localisation et de la réalisation des équipements qui façonnent la vie commune. Cela supposera une profonde réforme de la fiscalité locale tant dans ses prélèvements que dans ses affectations (1), mais aussi la délimitation de zones d'aménagement et de développement, la création dans chaque pays d'une agence pour aider la petite région, les collectivités, les entreprises et les organisations qui la

(1) pour plus de développement cf. ERGAN (L.) et LAURENT (L.). *Vivre au pays*. Le Cercle d'Or. 1978.

composent à prendre la mesure de leurs problèmes, à concevoir ensemble leur plan de pays et les différents programmes qu'il comporte, à devenir ainsi des partenaires qualifiés pour conclure des contrats de plan avec le département, la région, l'Etat.

54. Un pouvoir à diffuser

Tous ces efforts d'animation, d'organisation économique et d'aménagement ne trouveront leur efficacité durable qu'autour d'un pouvoir reconnu ayant les moyens de sa politique. La construction de la région et de la micro-région progresse au même pas, quand se conjugent l'initiative publique descendante qui donne corps et pouvoir à cette volonté collective ascendante. Une telle démarche ne se règle que par décret, mais ne peut être que progressive : associations ou comités de pays qui réunissent les élus locaux, les partenaires économiques, les acteurs sociaux dans une instance d'étude et de propositions, conseils de pays composés d'une instance d'élus (Syndicat mixte) et d'un Comité économique et social capables de contracter et de réaliser un plan de développement, un programme d'aménagement.

Ainsi va l'expérience de la Bretagne et de ses pays, tantôt spectaculaire, chargée de promesse et d'ambiguïtés, tantôt discrète et lourde d'interrogations. Une analyse sociologique aurait tôt fait d'en fournir une explication réduite à quelques facteurs ou dimensions ; la pratique sociale oblige à beaucoup plus de relativité, soulève plus de questions qu'elle n'apporte de réponses. Il est indéniable que, dans les années 1960, une volonté régionale s'appuyant sur des forces sociales novatrices, a su capter et infléchir les directives d'une politique nationale d'aménagement encore hésitante, lui a donné cohérence et vigueur, mais cette action régionale allait dans le sens du modèle dominant. Quand cet élan modernisateur et unitaire ne parvient plus à contenir les processus de différenciation et d'éclatement qu'il a entraînés, quand la crise d'une économie et d'une civilisation oblige toute une société à s'interroger sur ses modes et ses raisons de vivre, la volonté d'aménagement et de développement cherche à se structurer à des niveaux plus restreints, sinon plus solides, à inventer d'autres modes de relation entre acteurs locaux et pouvoirs externes. D'aucuns y verront le repli provisoire et le sursaut illusoire de sociétés condamnées ; pourquoi ne pas y déceler l'amorce d'un autre mode d'organisation des collectivités et de l'aménagement de leur espace ?

Paul HOUÉE
Chargé de Recherches INRA
Président Association pour la
Promotion des Pays.