



étude

# Contribution du CESER de Bretagne à la réflexion « Territoires 2040, 7 grands enjeux et 31 défis »

rapporteur

M. Alain ÉVEN



Conseil économique, social  
et environnemental

Décembre 2011



Contribution du CESER de  
Bretagne à la réflexion  
« Territoires 2040, 7 grands  
enjeux et 31 défis »

---

**Copyright © Région Bretagne – Conseil économique, social et environnemental  
de Bretagne**

7 rue du Général Guillaudot – CS 26918 - 35069 RENNES Cedex

Les rapports du CESER peuvent faire l'objet d'une présentation orale publique par les rapporteurs. Les demandes doivent être adressées au Président du Conseil économique, social et environnemental de Bretagne.

Pour mieux connaître le fonctionnement et les activités du CESER,  
visitez le site : [www.ceser-bretagne.fr](http://www.ceser-bretagne.fr)

Décembre 2011

# Avant-propos

---

Le CESER de Bretagne en sa qualité d'assemblée consultative rassemblant les représentants de la société civile de la région Bretagne, apprécie la possibilité qui lui est offerte par la DATAR de participer à sa réflexion sur la démarche prospective Territoires 2040 . Il se félicite de l'association large des acteurs territoriaux au travers de ce questionnaire.

Le CESER est particulièrement attaché à ce type de démarche prospective. En effet, il réalise régulièrement depuis maintenant plus de 15 ans, grâce à sa section prospective, des travaux prospectifs régionaux. De plus, chacune de ses commissions et chacun de ses groupes de travail s'applique à intégrer dans ses réflexions et préconisations les apports de ces études prospectives d'intérêt régional, dans l'optique de dessiner les contours de la Bretagne de demain et d'imaginer des solutions aux futurs enjeux, afin que le CESER constitue aussi, au delà de sa fonction d'avis, une véritable force de proposition.

De plus, depuis 1998 il réalise tous les trois ans, un bilan d'activités revêtant la forme d'un document de synthèse de ses réflexions et propositions, articulées autour de sept priorités majeures pour la Bretagne : s'ouvrir, innover, se développer, s'organiser, se former, coopérer, s'affirmer (*Sept orientations prioritaires pour la Bretagne 2007-2010- Bilan d'activités* Octobre 2010). Elles visent à enrichir et organiser de la manière la plus cohérente l'action publique régionale et les coopérations entre les échelles territoriales et entre les acteurs de la région, et se rapprochent de l'exercice auquel nous invite aujourd'hui la DATAR.

C'est au regard de ces travaux actuels et antérieurs et avec cette même approche constructive que le CESER a abordé la réflexion proposée par la DATAR.

Afin de rendre au mieux utile sa contribution, le CESER de Bretagne a fait le choix de ne pas répondre sous la stricte forme proposée du questionnaire, mais de réaliser une réponse plus complète, sous la forme d'un document contributif reprenant de façon plus explicite et approfondie l'ensemble des problématiques incidentes aux enjeux et défis énoncés dans le questionnaire. L'objectif du CESER a donc été de réaliser une contribution cohérente, développée pour chacun des enjeux et défis proposés par la DATAR ; Le CESER souhaite que cet apport constructif puisse être pris en compte et intégré dans la poursuite de la réflexion de la DATAR et puisse être facilement mobilisé lors de la préparation des prochains ateliers. Il souhaite inscrire sa réponse dans une démarche consultative des territoires qui soit plus ascendante.

Ce choix de réinterroger les sept grands enjeux et les trente et un défis de ce document à la lumière des travaux du CESER, était aussi une option permettant de sortir du seul prisme du questionnaire, dont la formulation laisse

somme toute, assez peu de marges pour proposer des inflexions à la réflexion. Bien conscient de la nature forcément plus ou moins fermée d'un questionnaire et de la gageure d'établir un questionnaire court sur de telles problématiques, le CESER estime, cependant, que certains aspects rendent l'exercice tel qu'il est initialement proposé d'autant plus complexe. S'il a remarqué avec intérêt la possibilité offerte aux personnes interrogées d'agrémenter leur réponse de commentaires et de documents complémentaires. Le CESER a considéré néanmoins, difficile pour les acteurs consultés de produire une réponse constructive à ce questionnaire. La latitude pour les acteurs territoriaux d'exposer leurs analyses, leurs convergences ou leurs divergences, leurs incompréhensions, ou leurs craintes demeure limitée.

Concernant la méthode retenue, l'échelle d'évaluation proposée, croisant degré d'urgence et degré d'importance, semble présenter une première difficulté, car en amalgamant urgence et importance elle ne permet pas, en réalité, de juger séparément de l'importance et de l'urgence d'un enjeu. Le croisement des deux échelles affaiblit leur intérêt réciproque. Ainsi, il n'est pas possible, de faire part, par exemple, de l'appréhension d'un enjeu comme étant important pour le territoire mais non urgent, ce qui peut déformer l'expression attendue. Cette déformation peut jouer dans de multiples sens différents et ne peut qu'être amplifiée si l'on cherche ensuite à comptabiliser les réponses au questionnaire, faisant ainsi perdre de son utilité à l'exercice.

Ensuite, ce questionnaire est apparu dans son contenu difficile à interpréter, aux yeux des conseillers économiques sociaux et environnementaux. Proposé comme un travail prospectif d'identification et d'approfondissement des enjeux, il apparaît, par certaines formulations, comme en filigrane, que certaines orientations et stratégies, tout comme leur niveau de mise en œuvre, semblent déjà avoir fait l'objet en amont de sélections ou d'options. De sorte que les conseillers ne peuvent remplir ce questionnaire en dissociant d'une part, l'importance et l'urgence qu'ils portent à chaque défi et d'autre part leur accord ou désaccord avec les orientations déjà partiellement retenues pour chacun d'eux.

Enfin, le CESER tient à signaler que le vocabulaire, certaines formulations, et plus généralement le langage utilisé dans ce document ont été considérés, comme parfois trop complexes ou ambigus, voire techniques. Le souci d'information et de sensibilisation des acteurs territoriaux défini en introduction du questionnaire ne peut être efficacement envisagé si l'attention n'est pas portée sur une appropriation commune et suffisamment didactique des questionnements.

Le CESER de Bretagne a donc choisi de contribuer à la démarche prospective *Territoires 2040* en élaborant une réponse assez développée au questionnaire de priorisation des défis. Au travers de celle-ci, il exprime son avis sur la pertinence des défis et des enjeux déterminés et suggère à son tour certains défis n'y figurant pas mais qu'il jugerait néanmoins utile de prendre en considération.

Dans la continuité de cette logique participative associant les acteurs régionaux à une réflexion nationale, le CESER appelle, avant tout, à une meilleure prise en compte de l'enjeu démocratique qui n'apparaît que très

rarement dans ce questionnaire. Plus que la « démocratie d'usage » que la DATAR envisage comme un défi et une stratégie à promouvoir, le CESER souhaite que l'amélioration des processus démocratiques, en général, et leur adaptation aux grands changements à venir soient envisagés eux aussi à l'occasion de chaque enjeu et chaque défi comme des conditions de la mobilisation de tous les acteurs et de la réussite pour les prochaines décennies. Le développement multi-échelle de processus consultatifs démocratiques permettant la construction collective d'avis compétents, complémentaires à la démocratie représentative est, en particulier, une préoccupation fortement portée par le CESER.

La maritimité apparaît comme une grande absente qui devrait avoir sa place dans les enjeux

Par ailleurs, le CESER souhaite relever davantage l'importance de la cohésion sociale et de la cohésion territoriale par la solidarité, par les coopérations, mais aussi les péréquations, dans les enjeux énoncés. Porteur d'unité, tout autant que de respect de la diversité, d'égalité, la recherche de cohésion est le maître mot aux yeux du CESER pour rassembler et faire converger les actions de tous vers les enjeux et défis du futur. C'est aussi dans ce sens que le CESER considère l'impératif de performance, dans une approche globale, intégrant les dimensions de qualité de vie et d'économie aux côtés des caractéristiques plus sociales qu'elle implique. La performance d'une société ne peut être évaluée qu'au prisme de ces différentes dimensions réunies.

Enfin le CESER est attentif à ce que soit réévalué le défi de la formation, dans la déclinaison des enjeux identifiés par la DATAR. Cet élément est fondamental tant, dans le cadre d'une approche en terme de développement de la ressource humaine dans les territoires, de qualité de vie pour les personnes, qu'en termes d'attraction, de compétitivité, de mise en capacité des territoires et de réduction des vulnérabilités territoriales comme personnelles. C'est pourquoi il apparaît comme essentiel que ce défi trouve sa pleine place au sein des enjeux et défis identifiés, ici.



# Sommaire

---

Grand enjeux n°1 : Le repositionnement de la France  
**P 11 à 13**

Grand enjeux n°2 : La mise en capacité de tous les territoires  
**P 17 à 19**

Grand enjeux n°3 : La réduction des vulnérabilités territoriales  
**P 23 à 25**

Grand enjeux n°4 : La qualité de vie des territoires de la société  
mobile  
**P 29 à 31**

Grand enjeux n°5 : L'aménagement des réseaux et des temps  
**P 35 à 37**

Grand enjeux n°6 : Les ressources spatiales et environnementales  
au cœur du développement  
**P 41 à 43**

Grand enjeux n°7 : La coordination entre les territoires et entre  
tous les acteurs  
**P 47 à 49**

Annexes:  
**P 53 à 75**



Grand enjeu n°1

# Le repositionnement de la France

---

*De la France bousculée par la mondialisation à la France productrice de mondialisation : changer le point de vue national sur le rôle et la place de la France dans le monde.*



Le repositionnement de la France, apparaît comme étant le premier enjeu identifié par la DATAR. Ce repositionnement, est à comprendre dans le contexte de mondialisation des investissements, des biens, des entreprises, des cultures et des personnes. Il se décline en quatre défis, relevant de la performance et de l'attractivité du territoire, au travers de ses stratégies d'innovation et de production, ainsi que de l'ouverture et de la communication avec le monde, par le biais du cosmopolitisme et du développement du numérique.

Dans cet enjeu la maritimité de la France n'est pas évoquée alors qu'elle constitue encore une dimension trop faiblement mise en valeur pour l'insertion de notre pays, et en particulier de ses territoires maritimes métropolitains et de ses territoires ultramarins, dans la mondialisation.

Si l'introduction de cet enjeu attire, en premier lieu, l'attention sur le fait que le repositionnement de la France passe par « une synergie vertueuse entre excellences résidentielles, touristiques et productives », seule la dimension productive fait ici l'objet d'un véritable défi, l'économie résidentielle et le tourisme étant renvoyés à l'enjeu n°2. L'opposition entre économie dite résidentielle et économie dite productive offre-t-elle une vision utile pour la mobilisation des territoires?

Il est plus important de souligner l'enjeu, les modalités, et les incidences du passage à la société de la connaissance, de la croissante intellectualisation des activités productives de biens comme de services dans les processus de production, d'organisation des activités, et les enjeux de formation qui y sont associés.

Le CESER de Bretagne remarque l'absence de référence au rôle des coopérations interrégionales pour les territoires (excepté à l'enjeu n°7), et la seule mention, immédiatement opposée à l'importance de l'Etat Nation, du rôle de l'Europe. Pourtant ces solidarités interrégionales sont susceptibles d'ouvrir des opportunités tant économiques que culturelles et sont, de ce fait, un enjeu primordial pour le repositionnement de la France et de ses territoires dans le monde. Ces coopérations, dans un contexte global de concurrence, sont des éléments favorables à l'innovation et au développement économique, par le biais de transferts de technologies, de compétences et de mutualisation dans des domaines tels que, entre autres, le nautisme, les énergies marines renouvelables, les politiques portuaires, etc. Celles-ci peuvent, en outre, permettre de donner au tissu régional une dimension européenne et une visibilité qui ne peuvent être atteintes qu'à partir d'une certaine masse critique et ainsi éviter un émiettement des stratégies locales et une dispersion des moyens particulièrement inappropriés dans un contexte de mondialisation.

Enfin, le CESER souhaite attirer l'attention sur l'importance pour le positionnement de la France de caractéristiques qui ne sont pas à proprement parler économiques, mais qui sont les présupposés d'un véritable développement économique et social de tous les territoires. En prolongement du défi 1.3, l'accessibilité et l'ouverture au monde, le potentiel humain et la qualité des formations, l'affirmation culturelle et la qualité de vie sont à considérer comme des facteurs de repositionnement de la France dans le monde. A cet égard la prise en compte des inégalités territoriales et sociales et leur intégration dans une problématique du développement par tous, et pour tous les territoires sont

indispensables. Ainsi la référence aux politiques de formation devrait figurer dans cet enjeu, de même que la mention de l'articulation entre excellences et égalité, nécessaires à la cohésion et à la mobilisation des territoires.

Concernant, **le Défi 1.1 La promotion et le déploiement des dispositifs territorialisés d'innovation et de créativité**, le CESER considère ces dispositifs comme décisifs pour la compétitivité (énergies marines, biotechnologies...), il rappelle cependant l'enjeu de régulation et de démocratie que certaines de ces nouvelles technologies représentent, et l'importance de la dimension organisationnelle et sociale de l'innovation.

Les technologies (comme les nanotechnologies) qui présentent des risques insuffisamment connus, imposent, aux yeux du CESER, une réflexion approfondie et le développement d'une régulation démocratique qui en assureront la maîtrise. Le renforcement de la recherche fondamentale et l'instauration d'un débat démocratique doivent aller de pair, afin d'obtenir des choix éclairés et assumés. Ce débat démocratique suppose la consultation non seulement des parties prenantes mais aussi des citoyens à l'échelle des territoires concernés.

L'impératif d'innovation collective, pour le développement concerne, tout autant l'organisation des acteurs des territoires (notamment par l'intermédiaire des pôles de compétitivité et des stratégies de filière) que la bonne articulation de la vie économique et de la vie sociale ; ainsi l'amélioration des conditions de travail, de la qualité des emplois, la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, mais aussi la promotion de l'économie sociale seront des objectifs importants pour les années à venir dans chaque territoire. S'ouvrir avec succès en direction des marchés extérieurs et affronter efficacement la concurrence sur le marché intérieur suppose également de favoriser l'amélioration de l'ensemble des conditions de production.

L'innovation doit porter aussi sur la rénovation, et la réorientation d'activités traditionnelles piliers du développement économique régional (agriculture, industries agroalimentaires). Ainsi, innover c'est aussi favoriser l'adaptation de l'agriculture et des industries agroalimentaires aux nouvelles attentes de la société.

**Défi 1.2 L'appui des territoires aux stratégies de production**, englobe les politiques de formation, de transport, de mise en réseau, et d'accompagnement des secteurs en mutation ou en restructuration. Le CESER s'interroge sur certaines formulations de ce défi qui semblent suggérer qu'une certaine exclusivité des compétences échoirait aux territoires pour les politiques de contexte ouvrant le risque d'un retrait de l'Etat. Il précise qu'il sera nécessaire d'associer les territoires aux politiques de secteurs conduites au niveau européen. Dans un contexte où les crises ne disparaissent pas de l'horizon, il est nécessaire de ramener la confiance en favorisant des pratiques conformes à la responsabilité sociale, en multipliant les partenariats, et en privilégiant des politiques partagées aux effets directs et multiplicateurs d'emplois. L'accent devra porter aussi sur l'anticipation des mutations économiques et sociales à venir, sur le soutien aux activités porteuses de transition vers un développement

économique plus durable, sur la mise en œuvre d'une GPEC territoriale, et sur la sécurisation des parcours professionnels.

Le **Défi 1.3 L'affirmation de « lieux du monde » accueillant et diffusant les acteurs du monde de demain** est essentiel, mais réunit un ensemble assez disparate d'enjeux et de politiques à mettre en œuvre pour l'accueil des « entrepreneurs, créateurs, étudiants, touristes, voyageurs, migrants pauvres ». Ouvrir les territoires aux flux d'échanges nationaux, européens, et mondiaux grâce aux infrastructures de transport, développer les échanges immatériels grâce à des réseaux d'information et de télécommunication numériques du plus haut niveau, développer des actions en faveur de l'accueil, de l'accompagnement et de l'intégration des nouveaux résidents et notamment des étrangers, encourager à la mobilité internationale et nationale des jeunes, et développer les aptitudes à la mobilité sont autant de priorités. Outre la capacité d'ouverture des territoires, comptera aussi leur aptitude à s'affirmer à l'extérieur au travers de leur qualité de vie, et de leur personnalité.

Pour cela il conviendra de valoriser l'image des territoires en lien avec leur qualité de vie, leur culture, leur identité, leur créativité contemporaine en développant également les potentiels scientifique, technologique, artistique, organisationnel et « productifs » de chaque territoire. Il faut assurer un égal accès de tous aux droits et services, et garantir une solidarité et une harmonie entre les cultures, les genres, les âges et les territoires. La lutte contre la précarité, l'exclusion et les discriminations doit assurer la cohésion et la dynamique de ses territoires.

Le CESER partage également l'idée selon laquelle le repositionnement de la France passe inéluctablement par le **déploiement de la société du numérique (Défi 1.4)** et la mise en œuvre de stratégies combinant les efforts d'infrastructures et d'équipements, une prise en compte de l'évolution des usages et la prévention d'une nouvelle fracture numérique. Assurer la nécessaire maîtrise de ce développement doit répondre au double souci de cohésion sociale et de cohésion territoriale



Grand enjeu n°2

# La mise en capacité de tous les territoires

---

*De la France sélective des excellences, à la France des capacités : passer de l'aménagement par sélection / compensation (ou redistribution), à la culture des capacités territoriales partout.*



Au travers du second enjeu la DATAR s'attache aux conditions de développement des territoires, et à leur « mise en capacité » par la mobilisation de ressources et la fixation d'objectifs à atteindre. Six défis sont examinés à cette fin.

Le CESER de Bretagne approuve l'importance d'une « mise en capacité » des territoires, comprise comme la mobilisation et le développement par chacun d'eux d'atouts et de mécanismes propres à leurs caractéristiques. Néanmoins, la présentation de territoires développant des capacités « au service de la performance nationale », semble exprimer une vision descendante et tutélaire de l'action publique, renvoyant les territoires à des objets de politiques publiques plus qu'à des acteurs à part entière.

Pour éviter la cristallisation d'un clivage entre compétitivité et cohésion l'accent devrait porter sur le dépassement de cette opposition. En effet, les politiques d'excellence ont vocation à structurer le développement économique global et doivent pour cela, au lieu de politiques sélectives, associer le plus grand nombre d'acteurs par un fonctionnement en réseau et veiller à n'exclure aucun territoire. D'autre part, il n'est pas opportun de parler de la cohésion territoriale sous le seul angle des « efforts redistributifs à consentir en compensation des politiques d'excellence ». La cohésion ne doit pas être envisagée comme une contrainte, elle est constitutive du développement des territoires et exige une meilleure prise en compte de la complémentarité entre espaces, ainsi que des bénéfices des coopérations territoriales. Pour promouvoir et réaliser l'objectif de mise en capacité de tous les territoires et leur inscription dans une véritable dynamique, au nom de « l'équité de traitement des territoires », la politique de cohésion demeure indispensable.

La question du rôle de l'Etat dans cette politique de cohésion territoriale et de nécessaire péréquation sous tend, par ailleurs, cette problématique. En effet, si « c'est aux territoires eux-mêmes qu'il revient de revendiquer leurs capacités et d'afficher les objectifs les concernant », le CESER s'interroge sur le rôle que la DATAR (insistant, par ailleurs sur la territorialisation des ressources financières) confère ici à l'Etat.

Par ailleurs, les relations entre espaces (villes et campagnes, et entre urbain et rural, dont les contours et caractéristiques évoluent fortement) évoquées en introduction de l'enjeu ne donnent lieu à aucun développement, bien que, cela puisse être nécessaire en termes de cohésion.

Enfin, le CESER, favorable à la déclinaison de cet enjeu dans les défis énoncés, propose aussi de présenter comme un défi à part entière le maintien et le déploiement des services publics sur les territoires. .

Il s'étonne également de ne voir figurer aucune référence aux services, grands absents des enjeux économiques soulevés ici.

Enfin, la formation, levier indispensable pour le développement des territoires demeure aussi absente.

**Défi 2.1,** Le CESER rejoint l'affirmation d'une nécessaire **mobilisation et territorialisation des sources propres de financement public**, mais s'interroge sur les outils qui sont envisagés, pour ce faire. En effet, si le

financement par l'économie mutualiste, sociale et solidaire est une piste, il est aussi nécessaire d'étudier les possibilités fiscales aux effets redistributeurs et de noter l'importance des dotations de l'Etat ainsi que de l'emprunt. Au sujet des ressources financières territoriales, la région devrait pouvoir bénéficier d'une véritable autonomie, reposant sur la capacité à lever des ressources propres. Mais ces ressources doivent aussi comprendre une part de dotations de l'Etat à hauteur des compétences transférées, et une part d'action de péréquation de l'Etat pour corriger les inégalités territoriales.

Concernant, l'économie sociale et solidaire (voir défi 2.4) qui semble vouée à se développer, la Région doit jouer un rôle de stratège et favoriser sa co-construction, avec toutes les parties prenantes de l'économie régionale.

**Défi 2.2. La production de logements accessibles à la majorité des ménages.** C'est l'un des défis prioritaires des territoires, et un facteur essentiel en matière d'aménagement du territoire à l'horizon 2040.

Sa production doit répondre à la demande, mais aussi aux attentes dans les zones à moindre densité de population et dans les petites communes, car elle permet d'y enclencher une spirale vertueuse du développement.

La problématique foncière, examinée dans le défi 6.4, ne doit pas être oubliée ici. Il s'agit d'assurer la production d'un nombre suffisant de terrains à bâtir, permettant d'atténuer la pression sur le prix de revient des constructions, mais aussi de favoriser une croissance et une organisation territoriales permettant de limiter l'étalement urbain et enfin de favoriser la mixité sociale et spatiale, pour permettre l'accès au logement à l'ensemble des populations. Le rôle à jouer par les Etablissements publics fonciers est essentiel.

Une politique forte du logement doit aussi agir au bénéfice des jeunes, qu'ils soient apprentis, en alternance, recrutés, sur des emplois saisonniers, étudiants, jeunes en milieu rural...

**Le Défi 2.3 L'intégration de tous les espaces marginalisés dans la dynamique territoriale, non pas dans une logique de secours, mais bien de déploiement des capacités** définit des leviers de développement des territoires que le CESER apprécie comme étant des axes stratégiques. Les stratégies d'organisation du territoire et de cohésion sociale doivent favoriser l'aménagement de la mobilité et de l'accessibilité, la diffusion des technologies de l'information et de la communication (TIC), un développement coordonné des services aux personnes, une complémentarité entre les différents espaces (villes, littoral, territoires isolés...), et une coopération entre toutes les collectivités et avec les services de l'état. Le CESER se questionne, cependant sur l'intérêt et la nécessité d'écarter trop radicalement une « logique de secours ».

Un accent plus fort pourrait porter sur la coopération territoriale, évoquée trop brièvement dans l'enjeu n°7. Il s'agit d'une dimension essentielle de la dynamique régionale qui doit s'appuyer sur le développement de tous les territoires et qui est souvent l'occasion d'expérimenter de nouvelles voies de démocratie participative.

**Le Défi 2.4 L'accompagnement et la professionnalisation des initiatives collectives alternatives aux offres de services mondialisés et**

**marchandisés** apparaît comme la reconnaissance de l'économie sociale et solidaire et d'initiatives moins institutionnalisées. Le CESER se félicite de l'identification de ce défi mais s'interroge sur son incidence pour le devenir des services publics.

Il évoque fréquemment, le dynamisme du tissu humain sur lequel peut s'appuyer le développement de la Bretagne, et qui constitue, de plus, un facteur essentiel de développement de la démocratie locale

Un certain nombre de défis sont à relever par l'économie sociale et solidaire. Marquée par un poids important du temps partiel, un taux élevé de rotation, une forte féminisation, un vieillissement accentué des salariés, et des niveaux de rémunérations relativement faibles, il serait nécessaire de renforcer cette économie par des efforts en terme de structuration, de sécurisation des parcours professionnels, de recherche, de formation, de communication, d'ouverture à l'international et de partenariat avec les différents acteurs de l'économie.

Cela dit, si ces initiatives collectives sont à encourager. Le CESER souhaite rappeler ici l'importance qu'ont à ces yeux les services publics et la notion d'intérêt général qui leur est liée. Leur rôle est essentiel dans l'ensemble des politiques à destination de l'emploi, de la culture, de la formation, du logement, etc. et par conséquent dans le développement des territoires et le maintien de la cohésion sociale.

#### **Défi 2.5 Une stratégie pour l'économie résidentielle et sa capacité exportatrice** Voir ce point abordé en introduction du premier enjeu.

La mobilité des personnes, et l'évolution des attentes de la population appellent, à redéfinir les formes de tourisme comme le signale le **Défi 2.6 L'accueil des nouvelles clientèles et nouvelles fonctions touristiques**. Plus largement, ce défi doit permettre, aux yeux du CESER, de mettre en avant la multiplicité des critères d'attractivité d'un territoire (économique, culturel, environnemental, social...), de répondre aux évolutions de la fonction touristique mais aussi d'en maîtriser le développement. Les conséquences d'un tourisme de masse sur la qualité de service ainsi que sur l'environnement, militent en faveur d'un développement maîtrisé, durable et cohérent, un tourisme à taille humaine. Cela implique de veiller à la préservation des sites tout en favorisant la croissance de l'activité. Cela suppose aussi de résoudre le mieux possible les conflits d'usage avec d'autres activités.



Grand enjeu n°3

# La réduction des vulnérabilités territoriales

---

*De la France en quête de sécurité et de précaution, à la France des résiliences : apprendre à encaisser les chocs extérieurs, à surmonter les aléas, à anticiper et gérer les risques et les conflits.*



Le CESER de Bretagne accorde une grande importance à ce troisième enjeu défini comme la nécessité d'anticiper, de surmonter et de s'adapter aux potentiels risques, crises et conflits qui affectent les territoires et leur population, par un renforcement de la solidarité nationale. Néanmoins, il souhaite insister sur l'importance non moindre de la dynamique territoriale nécessaire pour permettre la prévention des risques, ainsi que sur les enjeux que cela soulève en termes de dialogue social et de démocratie.

La volonté d'anticiper l'avenir, la veille pour saisir les tendances et « signaux faibles » révélateurs de mutations à venir sont indispensables pour mieux anticiper et agir. Le CESER affirme également comme primordial le rôle du dialogue social et de la solidarité dans la gestion des crises. Il est indispensable de les renforcer tant au niveau des territoires qu'à l'échelle nationale et européenne.

En revanche, le CESER ne considère pas comme antagonique de développer des compétences d'anticipation et de gestion des crises, de réduction des sources de risques et d'évitement, et de poursuivre un objectif « de sécurité et de précaution ».

A cet égard, proposer des stratégies de développement durable à l'horizon 2040 suppose aussi de s'attarder sur la façon dont va se mettre en oeuvre le principe de précaution, qui n'est évoqué, dans cet enjeu, qu'à la marge dans le défi 3.2. De même, la question de l'acceptabilité, soulignée dans le questionnaire de la DATAR, ainsi que des enjeux de la responsabilité doivent être développés, ils supposent en particulier que soient évoqués les modalités de la participation démocratique au dialogue national et local autour des grands enjeux sociétaux.

Enfin si l'on accepte le postulat que la France n'ait pas de culture de la catastrophe, cela ne revient-il pas à sous-estimer qu'elle a tout de même subi les conséquences de diverses catastrophes naturelles et humaines (tempêtes, marées noires, explosion de l'usine AZF à Toulouse en 2001, canicule de 2003, etc.) Le CESER s'interroge surtout sur les dispositifs de consultation associant les populations en amont aux réflexions qui conduisent aux décisions publiques, ainsi qu'au suivi des actions et à leur évaluation.

**Le Défi 3.1 La construction d'accords de « flexi-sécurité » territoriale,** relève également d'une dynamique nouvelle de développement qui associe au mieux la dimension économique, sociale et humaine, combinant et conjuguant au mieux, sur la durée, les besoins des entreprises et les besoins des personnes travaillant dans ces entreprises. Ce défi rejoint la volonté forte exprimée au CESER, d'anticiper les évolutions économiques et sociales et d'accompagner la société dans la résolution et l'adaptation aux crises.

L'anticipation permet de détecter en amont les crises, mais elle doit aussi, permettre de les éviter. Lorsqu'elles sont prévues suffisamment à l'avance, les mutations économiques (déshindustrialisation, délocalisation...) peuvent être négociées avec réussite voire même devenir de véritables opportunités de développement pour les territoires. Il est essentiel de considérer que l'entreprise et le salarié sont tous deux concernés par l'anticipation des risques, notamment professionnels. S'agissant de sécuriser les entreprises et de prévenir les

situations individuelles difficiles, ces intérêts se conjuguent dans la recherche de solutions durables.

Concernant les acteurs publics, le CESER relève la nécessaire mise en place d'actions de conseil et d'accompagnement des entreprises destinées à favoriser l'utilisation de démarches et d'outils permettant d'anticiper les évolutions de l'emploi, des activités et des compétences (GPEC...). De plus, il insiste sur l'élaboration de diagnostics partagés par les acteurs publics et sur la coordination des politiques de développement.

Concernant les entreprises, la recherche de modalités de gestion des parcours des personnes doit permettre aux entreprises d'anticiper et de s'adapter aux évolutions futures. Il s'agit d'organiser les mobilités professionnelles, d'améliorer les conditions de travail et les perspectives de carrière dans les métiers peu attractifs, d'élargir les profils de recrutement en repensant le rôle de la formation initiale, etc.

Pour gérer ces mutations et ces situations conflictuelles, un dialogue social accompagné d'une autorisation à expérimenter des dispositifs nouveaux associant au plus près des bassins d'emplois et d'activités l'Etat, les collectivités territoriales, et construit sur la durée avec les partenaires sociaux, en s'appuyant aussi sur les accords d'entreprises et les accords interprofessionnels est fondamental.

**Concernant, le Défi 3.2 L'organisation de caisses de prévoyance multirisques à l'échelle des territoires** le CESER approuve la mention du rôle actif que doivent pouvoir jouer les territoires (qu'il s'agisse des collectivités territoriales, des services déconcentrés de l'Etat ou des acteurs privés, chacun dans leurs missions et compétences respectives) en tant qu'acteurs responsables de la prévention, et en tant que maillons de l'indispensable solidarité territoriale, mais il insiste sur le rôle des pouvoirs publics comme garants de la mise en œuvre de la solidarité nationale.

Le CESER de Bretagne est soucieux de prévenir et de maîtriser les risques notamment environnementaux qui peuvent mettre en danger le territoire à l'avenir, et souligne le caractère stratégique et anticipateur que doit revêtir, en particulier, l'action des régions.

Si la mise en œuvre de caisses de prévoyance en complément ou en réponse au droit à réparation peut sembler intéressante, cependant elle ne peut être envisagée comme la contrepartie d'une limitation de l'intervention de l'Etat aux catastrophes de grande ampleur.

**Défi 3.3 La négociation interterritoriale des compensations à l'égard des territoires sous contraintes environnementales ou technologiques.** De même, la prise en compte des contraintes environnementales ou technologiques dans les projets de développement des territoires, tout comme la mise en œuvre de contreparties négociées sur le modèle des coefficients d'occupation du sol, sont de véritables problématiques d'avenir pour les territoires. Elles ouvrent des opportunités mais soulèvent aussi des interrogations, notamment, celle du rôle de l'Etat, et des péréquations entre les territoires qu'il doit assurer.

**Le Défi 3.4 L'aptitude à la réversibilité** apparaît bien comme une nécessité, en prenant la mesure d'erreurs passées, de certaines politiques qui ont eu un caractère irréversible, particulièrement, sur le plan environnemental. Dans ce domaine, où la finitude des ressources et la sensibilité des écosystèmes entraînent des ruptures et des « effets de seuils », il n'est plus acceptable d'agir sans vision à long terme. Des analyses prospectives, sont nécessaires, comme l'examen des potentiels conflits d'usage, et des stratégies d'action partagées, multidimensionnelles, et fruit d'un véritable dialogue entre acteurs socio-économiques.

Pour le CESER la prise de conscience environnementale et les adaptations qu'elle rend nécessaires doivent être mis en œuvre sur la durée, à travers des processus associant volontairement les acteurs, et en assurant les accompagnements techniques et financiers permettant que s'effectue, progressivement, les transitions. Les remises en cause qui accompagnent cet impératif ne sont pas sans interroger les pouvoirs et la démocratie. L'ensemble des intérêts et des acteurs parties prenantes de ces mutations, et plus largement l'ensemble des citoyens doit être consulté, sur ces choix dont les enjeux et les conséquences économiques et sociaux sont cruciaux pour le développement régional.

Le CESER de Bretagne est attaché au **développement et à l'acquisition d'une ingénierie territoriale prospective (défi 3.5)**. Cette ingénierie ne doit pas faire de la prospective un exercice de spécialiste mais au contraire favoriser une construction collective par les acteurs des territoires et les citoyens, à travers une appréhension anticipatrice des différents scénarios d'évolution possible des territoires et une réflexion collective à l'échelle notamment des Pays, des Agglomérations et des Régions, sur les différentes trajectoires possibles. L'anticipation et la prospective en préparant les esprits, permettent de comprendre plus vite et mieux, donc d'agir, pour anticiper et infléchir si c'est possible, pour accompagner si c'est indispensable, les mutations et les restructurations.



Grand enjeu n°4

# La qualité de vie des territoires de la société mobile

---

*De la France des mobilités subies tout au long de la vie, à la France des mobilités choisies et apprivoisées : apaiser les rapports à l'espace d'une société mobile qui se veut en même temps durable.*



Problématiques de mobilité, de lieux, de parcours de vie, de résidence, d'accès au travail, au logement à la formation, autant de défis à mener sans éluder les difficultés d'aménagement et d'équité, ainsi que les paradoxes de tout un chacun entre aspiration au ralentissement et généralisation de la mobilité. Le quatrième enjeu de ce questionnaire de la DATAR, s'attaque au défi de l'aménagement du territoire, comme aménagement des lieux de passage et de vie de la population. Le CESER rejoint le constat d'une généralisation de la mobilité tout au long de la vie, caractérisée par un accroissement des besoins de mobilité des ménages, une désynchronisation des rythmes de déplacements, une diversification de ses motifs, une complexification des chaînes de transport, mais aussi par un développement de certaines formes de mobilité sur le marché du travail avec une diversification parfois chaotique des trajectoires professionnelles et de plus en plus d'alternance entre des périodes d'emploi et de non-emploi (reconversion, chômage, formation, congés sabbatiques...) et entre différents statuts professionnels (salariés, indépendants...). Ceci a pour corollaire le risque de discrimination lié au coût des transports et à l'accès aux lieux ressources, l'opposition entre mobilité choisie, assumée ou subie, et l'inégalité induite par celle-ci, mais aussi le risque d'accentuation d'une répartition spatiale des résidents en fonction de l'âge et en fonction de critères socio-économiques. La maîtrise foncière devient en parallèle, un enjeu de plus en plus pressant, c'est pourquoi le **Défi 6.4** doit y être associé afin de mettre en évidence l'importance que donne la population à son cadre de vie, ce qui questionne, en retour, l'aménagement des pôles urbains.

Mais l'hypothèse d'une atténuation de la mobilité, par décision ou par l'effet de saturation, évoquée en introduction, est ensuite abandonnée pour aménager l'accroissement des besoins de mobilité des ménages. Elle mériterait des développements, car l'aspiration au rapprochement existe et ne peut être ignorée ; elle peut être associée aux développements d'une gestion en cycle court (enjeu 6) et aux enjeux écologiques que devrait davantage souligner cet enjeu. Car l'impératif de durabilité de la société mobile ne fait pas l'objet ici d'une déclinaison en défi, (ni dans l'enjeu n°5, où la problématique de la mutation énergétique est évoquée.

Le **Défi 4.1 Des territoires qui sécurisent les parcours résidentiels et professionnels**, présente deux problématiques liées à celle de la mobilité: celle de l'habitat et celle de la vie professionnelle, qui doivent faire l'objet de politiques publiques d'accompagnement et de sécurisation. La qualité du cadre de vie, de l'environnement physique et relationnel, est désormais un critère primordial dans les stratégies résidentielles des ménages d'actifs, au détriment d'une proximité du lieu de travail, les ménages privilégiant de fait une qualité résidentielle où ils pourront trouver des repères de stabilité qu'ils trouvent moins dans la vie professionnelle.

Le CESER remarque que la « possibilité pour chacun de changer de logement et d'adapter son habitat à la taille de sa famille, au style de vie, aux préférences » peut apparaître comme un vœu pieu compte tenu des déterminants que sont les coûts et les problématiques foncières.

Concernant les parcours professionnels, la question de l'anticipation des mutations économiques, et de l'évolution des emplois, évoquée au défi 3.1, nécessite l'accroissement des GPEC pour éviter la traduction de l'instabilité en insécurité et en ruptures pour les entreprises comme pour les salariés. Le CESER identifie trois composantes essentielles pour définir la conjugaison optimale de la flexibilité avec la sécurisation des parcours professionnels : la continuité du parcours qui transforme les ruptures en périodes de transitions d'un emploi à un autre, d'une activité à une autre dans l'entreprise, ou vers une autre entreprise ; la permanence du revenu et la conservation des droits sociaux durant cette transition et des périodes de formation, ou entre deux situations d'emploi ; une progression dans un parcours personnel qui devrait pouvoir être ascendant, avec valorisation de compétences nouvelles et progression de la reconnaissance matérielle et sociale. Un triptyque d'acteurs doit être mobilisé dans les territoires : les entreprises, les syndicats de salariés et les personnes dont le parcours professionnel est en jeu, ainsi que les territoires, les acteurs collectifs et les services publics et privés. Le niveau régional est adapté pour agir comme cadre stratégique décentralisé (Conseil régional) et déconcentré (Etat en région).

**Défi 4.2 La conciliation des mobilités et des proximités.** Le CESER rejoint la DATAR sur l'importance d'optimiser les déplacements pour des motifs autres que professionnels ; et à cet égard, plus probablement en favorisant le développement et l'usage des transports collectifs et l'intermodalité plutôt qu'en imaginant des restrictions à la mobilité.

Cependant, si la dissociation domicile-travail est une donnée structurelle, il reste nécessaire de traiter cette question, d'autant que cette distance n'est pas toujours un choix. Il s'agirait donc de prendre en compte, en imaginant des actions publiques adaptées, la nécessité de mobilités non réellement choisies mais en grande partie contraintes, du fait d'un éloignement des actifs de leur lieu de travail pour des raisons financières (coûts des loyers et du foncier urbains), ou du fait de l'absence d'emploi à proximité de leur lieu de résidence.

La formulation « concilier accessibilité de moyenne distance et compacité des aménités de la vie quotidienne » gagnerait à être simplifiée, pour éviter des interprétations erronées ou préjudiciables.

Le **Défi 4.3 Des réseaux de transports qui facilitent la vie** propose des adaptations et des aménagements des réseaux de transport à cette complexification de la mobilité. Les individus réalisant toujours plus d'activités dans le cadre d'une même journée, cherchent à réaliser un maximum d'opérations situées sur leur parcours. Cette exigence pose notamment la question de l'accessibilité des commerces et des services, en termes de localisation et d'horaires d'ouverture. Il faut optimiser les déplacements et leur fluidité par l'intermodalité, par une meilleure articulation et connexion des réseaux et par l'aménagement des lieux de transports en lieux de vie avec des concepts comme celui des conciergeries. Mais quelles pourraient être les nouvelles stratégies de réduction des coûts de transport, coûts dont la DATAR affirme aujourd'hui qu'il n'est pas possible de se satisfaire puisque le coût d'accès à l'emploi grève lourdement la rémunération perçue.

Concernant le **Défi 4.4 Des territoires accueillants aux différents âges de la vie**, il est nécessaire de réagir contre une spécialisation excessive des territoires, et parallèlement, de maintenir une offre de services de proximité adaptés sur l'ensemble des territoires aux besoins des populations résidentes. La question de la mixité sociale ne doit pas être oubliée comme un défi à appréhender par les territoires.

Il faut aussi oeuvrer pour la qualité de vie des personnes âgées en repensant l'habitat tout au long de la vie, de manière inclusive, évolutive et durable, l'accès aux services publics (santé, culture...) et l'action pour la mobilité des personnes vieillissantes, dans et entre tous les territoires. Cela contribuera à une prolongation de leur vie à domicile ainsi qu'à leur inclusion sociale.

Pour la cohésion et la cohérence territoriale soulignons l'importance de maintenir, avec une politique de mixité sociale forte, une structure urbaine équilibrée, malgré des pôles d'attraction différenciés en fonction des populations (littoral / pôles urbains...).

Concernant le **Défi 4.5 La démocratie des usages**, le CESER est davantage sur la réserve. Si cette initiative apparaît innovante et synonyme de progrès, elle comporte aussi des risques : quid de l'intérêt général face à cet intérêt de l'utilisateur ? Dans quelle mesure une question peut-elle relever des seules parties prenantes (du moment) associant un usager qui demain ne le sera peut-être plus et ignorant un non usager (qui le deviendra peut-être demain) ? Peut-on renvoyer dos à dos la démocratie d'usage et la démocratie citoyenne ? Le terme de démocratie est-il adapté pour qualifier l'utilisateur ? Le questionnaire appelle au développement de ce qui existe déjà, au niveau résidentiel, sous la forme des conseils de quartier, et pour les usagers, sous la forme de consultation, d'enquêtes publiques, et de concertation, sans envisager un approfondissement de la démocratie citoyenne. Le CESER, assemblée consultative composée de représentants de la société civile régionale, souhaite que soient développés d'autres dispositifs de construction collective, de l'intérêt régional comme de l'intérêt général. L'expression de la démocratie participative vise, au côté de la démocratie représentative comme c'est le cas à l'échelle des régions, à construire des consensus aux différentes échelles territoriales. Cela constitue une avancée significative en termes de développement de la démocratie.



Grand enjeu n°5

# L'aménagement des réseaux et des temps

---

*De la France des lieux et des stocks, à la France des liens et des circulations à l'échelle de l'Europe : construire les territoires par leurs réseaux, les services qu'ils portent, et les temps qu'ils organisent.*



Cet enjeu s'applique à questionner l'organisation de la mobilité et de l'accessibilité de nos territoires au travers de l'aménagement des infrastructures et des réseaux matériels et immatériels. L'importance de ces problématiques est renforcée en Bretagne par le caractère périphérique et péninsulaire de la région, son potentiel maritime encore sous-exploité, et son ouverture internationale à développer. Le CESER de Bretagne s'attache ici à réinterroger certaines hypothèses et à rappeler les dimensions environnementales, économiques et sociales de ces choix.

Dans une remarque liminaire, le CESER s'interroge sur la signification de la référence, en introduction, à « la France des lieux et des stocks » qui vient s'opposer à « la France des liens et des circulations ».

Le développement des technologies de l'information et de la communication et l'essor de l'économie de la connaissance ont pu laisser penser que les déplacements déclinerait au profit de mouvements « virtuels ». La globalisation et l'évolution des modes de vie se traduisant au contraire par un accroissement des mobilités tant pour les marchandises que pour les hommes et les sites de production, l'optimisation des moyens de transport et des infrastructures constitue un enjeu crucial de développement économique et d'aménagement du territoire. Pour assurer un développement durable, il faudra interconnecter les territoires, ouvrir chaque territoire sur lui-même coordonner les « déplacements », garantir la continuité, la vitesse et la simplicité dans les liaisons et irriguer le territoire régional par l'inter modalité généralisée. Ce sont des défis à envisager, au niveau régional, non seulement sous l'angle des infrastructures, mais aussi des complémentarités modales, des services, et du numérique.

Néanmoins, le CESER propose que la généralisation et l'accélération du phénomène de mobilité soient davantage questionnées, il suggère d'envisager des variantes à cette évolution, en mettant davantage en perspective ses enjeux et ses éventuelles limites. De plus, les possibilités d'accès de toute la population aux infrastructures de transports et plus largement à la mobilité, dont le renchérissement est constaté dans cet enjeu, sont aussi à examiner. Si le recours à la mobilité devient plus sélectif, du fait de contraintes élevées de coût et d'impact environnemental, réduire ou atténuer les inégalités entre les personnes induites par ces nouvelles contraintes est alors, pour le CESER, un enjeu primordial .

La dimension durable et énergétique de la problématique des transports, apparaît en filigrane derrière la volonté de développer des modes de transports moins polluants, mais semble trop peu développée. La recherche d'une action «volontariste» pour aider à l'adoption de comportements mieux adaptés aux enjeux, doit se conjuguer avec une attention particulière pour certains facteurs objectifs de distance et de périphéricité qui ne peuvent être résorbés par ce seul appel au changement des pratiques. Des politiques d'urbanisme intégrant dans leur conception des préconisations relatives aux réductions des déplacements, au développement des politiques de transports collectifs, et aux modes de circulation alternatifs (voies piétonnes, pistes cyclables), doivent également être menées. Les politiques des transports doivent favoriser des transports

compatibles avec les objectifs de l'agenda 21 en combinant les dimensions économiques, sociales et environnementales du développement durable. La conjugaison de ces trois dimensions est essentielle sur un thème tel que les transports et la mobilité.

Les critères de dynamiques du développement local, d'évolution comparée des territoires à l'échelle nationale, d'évolution des relations entre territoires et métropoles, les caractéristiques du tissu urbain, des hypothèses d'évolution des mobilités de la population, des localisations d'activités ou de localisation des différentes fonctions territorialisées, notamment de service public, des circulations avec les territoires limitrophes, et leurs effets sur le développement des transports de fret comme de passagers doivent aussi être considérés.

**Le Défi 5.1 Un grand effort national de renouvellement ou de renforcement des infrastructures en place** fait référence à la priorité donnée au réaménagement des principaux réseaux notamment ferrés, qui doit permettre d'éviter des phénomènes de saturation ou de panne ainsi qu'une meilleure accessibilité des territoires ; ce sujet concerne tout particulièrement la Bretagne avec la LGV (ligne à grande vitesse), essentielle pour le développement des territoires., car elle améliorera l'accessibilité pour les personnes, la disponibilité de sillons, et les conditions de circulation des trains de marchandise et facilitera une sortie du « tout camion ».

L'intermodalité doit être privilégiée, davantage que le seul ferroviaire. S'il est nécessaire de rééquilibrer les choix modaux en faveur du rail, pour limiter l'intensification du transport routier, le CESER remarque, en effet, que le primat du ferroviaire s'inscrit dans une logique d'accompagnement de la concentration urbaine, et des phénomènes de métropolisation. Une politique globale des transports est nécessaire, afin d'organiser un maillage complet et cohérent du territoire. Elle doit se combiner à une politique maritime pour le développement des sites portuaires, notamment en stimulant la voie du cabotage, les « autoroutes maritimes », et l'intermodalité. Les ports jouent aussi un rôle majeur dans l'animation de leur arrière-pays générant des activités et des emplois sur un espace restreint et convoité.

**Défi 5.2 L'aménagement prioritaire des nœuds ou des hubs, urbains et interurbains.** Ce défi mérite la place qui lui est accordée, mais si « l'interconnexion des plaques métropolitaines » recèle un caractère prioritaire, le phénomène de métropolisation ne concerne pas l'intégralité du territoire et doit aussi être envisagé en lien avec le développement des espaces non métropolitains.

**La construction de l'infrastructure numérique publique (défi 5.3),** ce développement des infrastructures doit être mené, en parallèle avec des actions en faveur du développement des usages et de l'e-administration, à destination des citoyens et des entreprises, trop peu développées dans les collectivités rurales. La question doit aussi être nécessairement posée d'un contrôle de cette info structure et des bases de données en ligne, dont la construction a commencé, est-il indiqué, de façon disparate et spontanée.

Le **Défi 5.4 L'entrée résolue dans l'ère du chrono aménagement** appelle davantage de réserves. Si l'enjeu de la temporalité et son lien avec l'aménagement des réseaux, est évident, la définition de ce défi appelle quelques interrogations. La montée en puissance des problématiques temporelles avec une tendance au développement des villes en continu (24H/24 et 7J/7) opposant fortement les logiques « temps des usagers/ temps des salariés », et d'autre part une transformation des rythmes de travail (réduction du temps consacré au travail, diversification des temps de travail avec le développement d'horaires atypiques...) et une porosité entre les temps professionnels et privés avec une tendance à l'instauration d'un continuum, entraîne une désynchronisation des rythmes des habitants. Si de nombreuses incertitudes demeurent sur l'évolution, les choix, les stratégies, à mettre en œuvre face à cette question, considérer que l'on peut utiliser « dans un monde fini où l'espace est une ressource rare, ces nouvelles régulations [temporelles comme] des marges de manœuvres des sociétés qui souhaitent intensifier leurs activités et leur créativité » suppose d'introduire un véritable débat.



Grand enjeu n°6

# Les ressources spatiales et environnementales au cœur du développement

---

*De la France consommatrice de ressources naturelles et foncières, aux territoires de la France constructeurs de cycles de ressources : faire de la nature et de l'espace des « opérateurs durables de l'aménagement ».*



L'enjeu n°6 fait l'objet d'un assez grand consensus au sein de l'assemblée du CESER de Bretagne. Défini comme l'enjeu de la prise en compte du principe de rareté dans les politiques d'aménagement du territoire, il cible des défis que tous jugent prioritaires : le changement de rapport aux ressources par de nouveaux modes de consommation, de production, de transports, au travers de cycles de proximité, de valorisation des ressources et de nouvelles régulations. Cependant, la nature des défis de cet enjeu permet ce consensus, car elle n'atteint peut être pas les dimensions les plus sujettes à débat. Le CESER souhaite néanmoins, faire part de quelques interrogations et observations.

La fragilité des ressources environnementales agricoles, aquacoles, marines, forestières, ou touristiques rend ces questions sensibles pour nombre d'activités.

Plusieurs formulations nous semblent poser question dans cet enjeu, telles que : « les écosystèmes ne sont plus des aires protégées » ou il « faut que les territoires « rendent service à la nature ». Non pas en la soustrayant absolument aux impacts humains, mais [...] ». On peut se demander s'il n'y a pas une sous-estimation du bien fondé d'une sauvegarde et d'une préservation intégrale de certains espaces. Si les potentialités d'un développement respectueux de la nature sont fortes, tout comme le levier de développement que représente la valorisation des ressources et les éco-activités, le CESER est néanmoins favorable à la sauvegarde « absolue » de certains espaces naturels, la création et préservation de réserves naturelles, ou d'espaces remarquables. On peut s'interroger, par ailleurs, sur la gouvernance à développer pour assurer la gestion des ressources éco-systémiques. Si « c'est aux territoires, eux même, dans le cadre de politiques nationales incitatives, de définir les ressources éco-systémiques les plus précieuses pour leur développement qu'ils s'engagent à cultiver » quelles seraient alors les collectivités concernées ?

Mais une question primordiale n'est pas abordée dans cet enjeu : il s'agit du questionnement sur l'appropriation collective par la population de ces problématiques. La compréhension et l'analyse de ces enjeux par les citoyens, et non par les seuls experts ou scientifiques, dans un processus public d'appropriation, la conduite à l'échelle des régions de débats publics permettant une réelle expression démocratique des citoyens sont donc également des défis d'avenir aux yeux du CESER. En sa qualité d'assemblée consultative régionale, le CESER est un outil qui peut contribuer à l'organisation d'une architecture régionale de la consultation démocratique, en relation notamment avec les conseils de développement des Pays et agglomérations. Pour que ces contraintes amènent à des choix éclairés démocratiques et citoyens, il faut donc veiller à ce que ces questions de société ne cèdent pas la place à des arguments d'autorité indiscutables et excluant toute alternative.

**Défi 6.1 La gestion écosystémique des grands territoires urbanisés.** Le CESER rejoint les préoccupations évoquées ici par la DATAR Concernant la production locale d'énergie, on ne peut plus penser les choix énergétiques sans les intégrer dans une réflexion, plus large, de développement durable, puisque l'énergie est un des secteurs qui a le plus fort impact sur l'environnement. Le défi climatique imposant de diviser par quatre les émissions

de gaz à effet de serre à l'horizon 2050, il convient de mettre en oeuvre une politique énergétique qui soit cohérente du point de vue environnemental.

Pour le **défi 6.2 La promotion de l'économie circulaire des ressources**, le CESER approuve, là aussi, les pistes de travail indiquées par la DATAR sur l'économie circulaire, l'éco-conception, l'intensification, la sobriété énergétique et l'innovation. La question du changement de modèle de production et de consommation se pose, de façon aiguë aujourd'hui. Le modèle linéaire actuel, basé sur la logique « extraire, transformer, jeter », entraîne une surexploitation des ressources et la nécessité d'un accroissement continu de la production et de la consommation. A l'opposé, l'économie circulaire (ou écologie industrielle) s'appuie sur le triptyque « réduire » (les consommations de matières premières en dématérialisant notamment), « réutiliser » (les déchets des uns devenant les ressources des autres) et « recycler » (les co-produits). Toutes les filières sont concernées par le développement durable, avec des enjeux communs (la réduction des déchets, l'efficacité énergétique, la production propre...) et des problématiques spécifiques (l'utilisation de matériaux écologiques dans le bâtiment, la prévention des pollutions de l'eau...). Toutes les activités et toutes les professions sont concernées ; cela implique d'inclure une dimension « environnement et développement durable » dans l'ensemble des formations. Le développement des filières devra être accompagné par les pouvoirs publics avec des approches sectorielles. Certaines mesures correctrices prises peuvent donner lieu à des transferts de pollution en entraînant une croissance des usages qui limite les gains obtenus (on parle alors « d'effet rebond »). Il apparaît donc obligatoire de raisonner de manière globale et d'évaluer régulièrement les choix envisagés selon un bilan coûts / avantages, la solution adoptée étant toujours un compromis. Il n'existe pas de solutions parfaites, de panacées en matière environnementale ce qui exclut les réponses toutes faites. L'accès aux financements, en particulier du fait de la crise doit être facilité pour favoriser cette adaptation.

Le **Défi 6.3 Le déploiement des services rendus à la nature par les territoires**. Il importe de faire évoluer les activités, qui peuvent « rendre service à la nature » en la cultivant plus qu'en ne l'exploitant. Souvent trop peu valorisées, elles sont susceptibles d'évoluer à la faveur de règles, de mesures incitatives et dés-incitatives, d'accompagnement et de formations adéquates.

Le **Défi 6.4 La maîtrise foncière d'intérêt public à long terme** est aussi un défi majeur, pour la préservation de la capacité agricole et des autres activités économiques, pour la maîtrise de l'habitat, et pour l'équilibre social qui en découle. La pression foncière croissante entraîne en certains points du territoire une augmentation incontrôlée du coût du foncier et aujourd'hui un risque de remise en cause de la cohésion sociale et territoriale régionale. Une politique foncière active efficace et concertée est nécessaire pour maîtriser au mieux les flux engendrés par l'évolution des marchés fonciers, l'attractivité et la concurrence entre espaces : préserver l'activité agricole, limiter la rétention foncière. Garantir les activités les plus fragiles que sont l'agriculture, la conchyliculture, l'artisanat, les services à la personne, favoriser la mixité sociale

et le respect de la contrainte du minimum de 20 % de logements sociaux seront demain comme aujourd'hui des défis économiques et sociaux.



Grand enjeu n°7

# La coordination entre les territoires et entre tous les acteurs

---

*De la France des petites puissances territoriales autonomes et emboîtées à la France des systèmes coordonnés : faire de la coordination le devoir principal des gouvernements locaux.*



Le dernier enjeu de ce questionnaire s'attache à étudier les stratégies et les formes de coordination à promouvoir, à la fois entre collectivités locales, acteurs publics et privés. Le CESER de Bretagne considère la coopération, comme un enjeu prioritaire. Entendue comme le renforcement des coopérations des territoires et de la démocratie locale, représentative comme consultative ainsi que l'organisation des territoires en vue d'assurer la cohésion territoriale et sociale, elle doit être approfondie dans les décennies à venir.

Le CESER de Bretagne a exprimé son souhait d'une réorganisation territoriale qui assure une véritable efficacité territoriale mais qui rende aussi l'action publique plus compréhensible aux citoyens et lui permette ainsi d'y jouer un rôle plus important. La clarification des compétences est, nécessaire pour permettre un complet développement de coordinations et mutualisations plus efficaces. A l'échelle régionale, l'enjeu est bien de permettre aux Conseils régionaux d'élaborer des stratégies régionales de développement économique et social. Il faut répartir plus clairement les compétences des collectivités et de l'Etat, par la définition de compétences exclusives ou partagées sans qu'il soit nécessaire de supprimer la clause générale de compétence et de limiter les capacités de libre administration des collectivités locales. Outre une interdiction de tout cumul des mandats, le CESER, insiste sur l'importance du maintien de la présence de l'Etat dans les territoires ; elle est une condition du maintien de la cohésion nationale, tout en appelant à son désengagement dans la gestion des politiques publiques décentralisées, avec un réel transfert aux collectivités territoriales des personnels et des financements correspondants. Le recours à l'expérimentation doit être simplifié, facilité, devenir un réel droit pour les Régions, afin d'offrir aux territoires une possibilité d'adaptation en fonction de leurs spécificités et de leurs capacités d'initiative. La Région doit être confortée dans cette nouvelle organisation territoriale, puisqu'elle apparaît comme une collectivité moderne, combinant à la fois la légitimité démocratique (avec les deux dimensions représentative et consultative), la prise en compte des spécificités locales et un territoire d'intervention pertinent pour des stratégies de déploiement des grandes infrastructures collectives et de développement économique et social, fédérant et mutualisant les coopérations des collectivités infrarégionales.

Dans le respect du principe de subsidiarité, la coopération, la coordination, et la mutualisation doivent être les maîtres mots de l'organisation territoriale. Coopérer dans les territoires c'est réduire la distance entre la population et l'élaboration des projets, en donnant au tissu régional une dimension européenne et une visibilité qui ne peuvent être atteintes qu'à partir d'une certaine masse critique.

Cela suppose des coopérations dépassant l'échelle régionale, en direction d'autres régions françaises et européennes, et des coopérations internes à la région, multipartenariales et multiformes. La Région doit jouer le rôle de fédérateur. Les coopérations interrégionales, associant plusieurs régions interdépendantes, ou élargies à l'échelle de coopérations transnationales avec d'autres partenaires d'Europe ou au-delà permettront aux territoires de s'inscrire délibérément dans l'ouverture au monde essentielle pour leur développement économique, social et environnemental.

Les coopérations internes à chaque région, entre les différents niveaux de collectivités sont le second volet également primordial de cette dynamique de coopération, pour bâtir des projets de territoires, de l'échelle régionale aux Pays et agglomération, améliorer la mobilisation du potentiel local et pour concourir au développement de l'expression des citoyens et au renforcement de la démocratie locale.

L'idée que s'imposerait nécessairement une constante montée en échelle des territoires fonctionnels et des territoires d'action doit être discutée. Une politique d'assemblage des territoires, adaptée à la réalité de chaque contexte géographique, sans modèle unique de coordination doit aussi intégrer qu'il existe des territoires dont la pertinence se construit de façon variable, en fonction des différents enjeux et réalités. Quels que soient les découpages territoriaux, il n'y a pas de façon absolue un territoire pertinent universel. Certains enjeux majeurs pour le développement des territoires dépassent toujours les limites des territoires déterminés et c'est pourquoi des liens de coopérations doivent se tisser. En permettant de construire une géométrie variable des actions, les coopérations sont un outil indispensable au développement économique, social et culturel régional.

Si les questionnements autour de la notion de service public peuvent être pertinents il est nécessaire d'interroger sur le fond et de débattre les expressions « *les communautés d'intérêt collectif* », « *les services aux publics* », les propositions d'alternatives entre « *des services, publics, collectifs, privés* », et l'affirmation selon laquelle « *le temps de la toute puissance publique est passée* »

Le **Défi 7.1 La montée en échelle et la politique d'assemblage des territoires** ne sauraient être un appel exclusif à une montée en échelle des territoires et à l'élargissement de leur rayon d'action. La coopération et la coordination sont précisément, aux yeux du CESER deux outils, offrant à des territoires ayant une assise locale et un périmètre d'action limité la possibilité de parvenir néanmoins à mener des projets cohérents sur des périmètres à géométrie variable. La pertinence d'un territoire est davantage liée à la définition des projets dont il sait se faire porteur, qu'à une échelle géographique prédéterminée. De ce point de vue, l'exemple de la réussite des pays en Bretagne à se constituer en acteurs dynamiques est instructif. Le CESER est en accord avec l'idée de préserver ou d'aider à faire émerger, notamment par des coopérations, des « *territoires constitués, porteurs partout d'identités collectives et politiques* », ou encore porteurs d'enjeux collectifs. De même quant à l'importance de faire naître de nouveaux assemblages à l'échelle infrarégionale, à l'échelle des pôles métropolitains, aux échelles interrégionale et européenne. Ces assemblages devront chercher à rassembler les deux composantes de l'expression démocratique, sous la forme représentative comme sous la forme consultative.

Sur le **Défi 7.2 L'organisation et la stimulation des réseaux de partenariats**, le CESER en approuvant l'intérêt des partenariats entre le public et le privé au cas par cas, souhaite le nuancer. Une telle formule ne justifie pas

une approbation inconditionnelle et doit peut-être, être réservée de façon circonstanciée à certaines constructions et à certains services spécifiques. On se doit d'être mesuré sur les résultats de certains Partenariats Publics Privés ou sur les Baux Emphytéotiques Hospitaliers. Des surcoûts, pour l'utilisateur ou le contribuable et des dysfonctionnements existent aussi dans certains cas et les incidences de l'usage de cette formule doivent s'analyser sur le long terme.

**Défi 7.3 La coordination des services aux publics :** le CESER est attaché à l'égalité d'accès de tous aux services publics, et à une meilleure coordination de ceux-ci. L'enjeu est d'abord, d'améliorer l'accessibilité des services publics par un maillage effectif de l'ensemble du territoire et le maintien de services de proximité d'une part et, d'autre part, au travers d'une organisation cohérente des services et des administrations de l'Etat et des collectivités territoriales. La coordination avec les opérateurs de réseaux est aussi à approfondir.



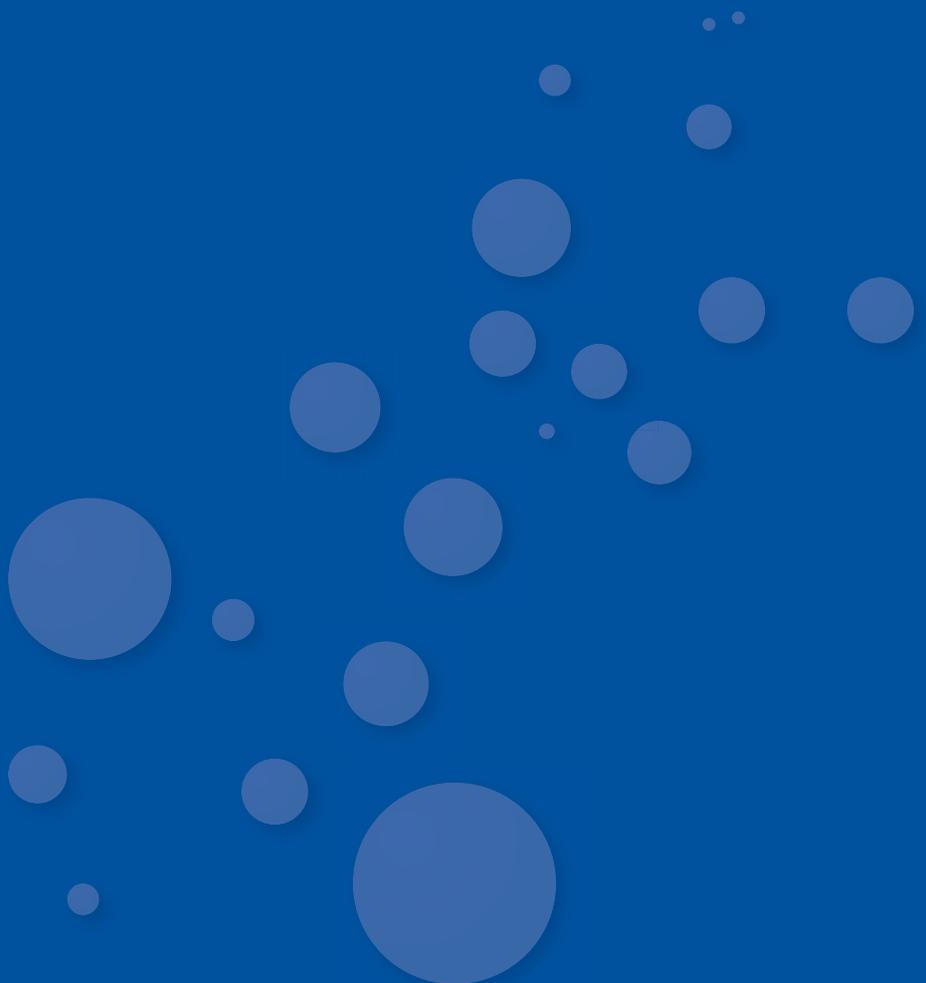
# Annexes

---

## Extrait du Questionnaire.

# **Territoires** 2040

## 7 grands enjeux et 31 défis



**Datar**

### Contacts

**Stéphane Cordobes, Conseiller**  
stephane.cordobes@datar.gouv.fr  
01 40 65 11 57

**Karine Hurel, Chargée de mission**  
karine.hurel@datar.gouv.fr  
01 40 65 10 53

**QUESTIONNAIRE  
DE  
PRIORISATION  
DES DÉFIS**

## 7 GRANDS ENJEUX ET 31 DÉFIS

---

*« Aménager le changement » à l'horizon 2040 : dans un monde qui change vite et constamment, quels rendez-vous les territoires de la France vont-ils devoir anticiper pour pouvoir être à leur tour des acteurs, voire des opérateurs, de changements ? Telle est la question qui a guidé une lecture attentive des travaux de prospective des sept groupes réunis par la Datar en 2009-2010, au moment de mettre ces travaux exploratoires au service de la définition des politiques d'aménagement de demain.*

*Une part importante de la réponse à cette question est déjà connue, car tout n'est pas incertain et imprévisible dans le futur, parfois « déjà là » : le vieillissement démographique des pays de l'OCDE, la diminution globale des ressources énergétiques fossiles et la nécessité de ne plus libérer dans l'atmosphère le stock de carbone qu'elles représentent, les modifications climatiques anthropiques et les effets de déstabilisation écosystémiques, sont quelques-uns des macro-phénomènes qui constituent aujourd'hui la toile de fond de toute prospective. Les territoires de la France ne seraient pas des acteurs, et encore moins des opérateurs, de changements, s'ils n'élaboraient pas de nouvelles stratégies à leur égard : en leur absence, ils subiraient entièrement ces phénomènes globaux.*

*Ces macro-défis contemporains sont connus, et font l'objet de mobilisations, d'engagements et de politiques, de l'échelle globale aux échelles locales, politiques dont il reste à faire progresser l'efficacité et la portée transformatrice. La grande question énergétique, la grande question climatique, et la grande question démographique parcourent et sous-tendent les enjeux et défis qui suivent. Elles s'y trouvent déclinées et combinées avec d'autres moteurs de transformation, économiques, technologiques, culturels, dans un ensemble d'interactions et de causalités que nous n'avons pas cherché à hiérarchiser. L'objectif du texte qui suit n'est pas de rappeler les macro-phénomènes dont la connaissance prospective a beaucoup progressé depuis 30 ans. Il est d'ouvrir des champs nouveaux de politiques publiques aménagistes, à toutes les échelles, en désignant les rendez-vous de demain en des termes tels que les territoires puissent en être les acteurs, voire les opérateurs.*

### Grand enjeu n°1. Le repositionnement de la France.

**De la France bousculée par la mondialisation, à la France productrice de mondialisation : changer le point de vue national sur le rôle et la place de la France dans le monde.**

Quels territoires mettront demain la France en position de jouer un rôle dans le monde, et à partir de quelles fonctions ? Dans un monde dont l'épicentre industriel et productif a changé, où la concurrence entre les anciennes et nouvelles grandes puissances économiques est exacerbée, les réponses à cette question sont fondamentales. La France a-t-elle une carte à jouer en matière industrielle ? Devenir-t-elle le pays du savoir-vivre, débarrassé de fonctions productives susceptibles de marquer les territoires, mais capable de rester une destination privilégiée pour les centaines de millions de touristes de l'Asie du sud et de l'est ? Ou dépassant cette alternative parviendra-t-elle à trouver une synergie vertueuse entre excellences résidentielles, touristiques et productives pour demeurer attractive et performante ? Une partie des réponses à ces questions se construisent, et se construiront demain davantage encore, à l'échelle de l'Europe politique et économique. Mais cette solidarité continentale n'exonère pas la France de sa propre stratégie de mondialisation par laquelle elle joue son avenir en tant qu'Etat-nation, capable tout autant d'accueillir les acteurs et les facteurs de mondialisation, que d'émettre et d'exporter ses propres contributions, et ce dans tous les contextes territoriaux de la France, qu'il s'agisse d'espaces métropolitains ou d'espaces ruraux, les uns comme les autres espaces de la mondialisation.

#### Défi 1.1

**La promotion et le déploiement des dispositifs territorialisés d'innovation et de créativité**, sans lesquels il ne peut y avoir *entreprise*, au sens premier du terme. Cette promotion et ce déploiement exigent une réinvention permanente des formes, des dispositifs et des labels par lesquels ils s'incarnent. Les pôles de compétitivité ont ouvert la route, puis les grappes d'entreprises et les PER, ou sur un autre registre les IDEX. Tout dispositif qu'il s'agit de consolider dans certains cas, de multiplier dans d'autres, de continuer à promouvoir d'une façon générale, vers davantage de liens avec la recherche et les métiers créatifs, davantage d'hybridation des innovations (technologiques, culturelles, sociétales...).

Ce défi vous semble :

Sans intérêt    Secondaire    Différable    Important    Prioritaire    Ne se prononce pas

#### Défi 1.2

**L'appui des territoires aux stratégies de production**, non pas au sens de politiques de branche ou de secteur (qui ont vocation à être conduites dans le cadre européen) mais au sens de politiques de contexte (compétence et culture collective, accessibilité et fluidité, acceptabilité sociale et environnementale), qui ont toutes les raisons d'être assumées à l'échelle des territoires, et qui doivent favoriser partout la production sous toutes ses formes, matérielles et immatérielles, industrielles et agricoles. Demain les territoires doivent pouvoir être les acteurs de l'efficacité industrielle française dans un monde qui connaîtra une relocalisation probable à proximité des

Ce défi vous semble :

Sans intérêt    Secondaire    Différable    Important    Prioritaire    Ne se prononce pas

## 7 GRANDS ENJEUX ET 31 DÉFIS

---

### Défi 1.3

**L'affirmation de « lieux du monde » accueillant et diffusant les acteurs du monde de demain.** Demain, aucun territoire ne trouvera les conditions de sa compétitivité uniquement parmi ses habitants : c'est en sachant accueillir les innovateurs et les entrepreneurs d'ailleurs que les territoires de la France renforceront leur position dans le monde. Par leurs capacités d'ouverture et d'hospitalité, par la qualité de leurs services aux publics, par leur accessibilité physique, culturelle, et linguistique, par leurs politiques facilitatrices à l'égard de tous ceux (entrepreneurs, créateurs, étudiants, touristes, voyageurs, migrants pauvres) qui passent en France comme une des étapes de leur parcours et projet dans le monde, les territoires auront à promouvoir leur cosmopolitisme au sens le plus humaniste du terme. Ils auront également à le faire en épanouissant les capacités d'émettre, eux-aussi, des acteurs mondialisés, porteurs de compétences et de valeur ajoutée exportables : le cosmopolitisme, c'est aussi la qualité d'un territoire apte à s'exporter, par ses hommes et ses femmes qui, à un moment de leur vie professionnelle, parcourent le monde

Ce défi vous semble :

Sans intérêt    Secondaire    Différable    Important    Prioritaire    Ne se prononce pas

### Défi 1.4

**Le déploiement de la société du numérique.** La révolution numérique n'a fait que commencer. Des bouleversements profonds vont se poursuivre dans tous les domaines de la vie sociale, économique, culturelle, politique, sous l'impulsion des outils et services numériques, et des rapports qu'ils instaurent avec l'information sous toutes ses formes. Le numérique est désormais un puissant canal de communication et d'échange avec le reste du monde. Être connecté, pour les individus, les entreprises, les institutions, est et sera toujours davantage un gage d'ouverture des possibles. Aucun territoire ne pourra demain se soustraire, sans conséquence profonde sur son développement, à la culture du numérique, qu'il soit densément occupé ou non. Ce qui implique, certes, un effort permanent d'infrastructures et d'équipements, mais plus encore une innovation dans les pratiques et une politique publique résolue en faveur des usages, attentive à réduire toutes les formes de fracture qui s'esquissent au fil du développement numérique.

Ce défi vous semble :

Sans intérêt    Secondaire    Différable    Important    Prioritaire    Ne se prononce pas

### Grand enjeu n°2.

#### La mise en capacité de tous les territoires.

**De la France sélective des excellences, à la France des capacités : passer de l'aménagement par sélection/compensation (ou redistribution), à la culture des capacités territoriales partout.**

La France poursuit actuellement une politique de l'attractivité qui vise à affirmer son excellence (économique, scientifique, territoriale) dans la compétition mondiale. Cette politique est légitime, mais elle pose cependant la question récurrente de l'équité de traitement des territoires, qui ne se sentent pas tous requis, ou même concernés, par cette compétition. Il s'en suit l'invocation de la cohésion territoriale, entendue comme étant les efforts redistributifs à consentir en compensation des politiques d'excellence. Cette dichotomie entre compétitivité (ou excellence) et cohésion (ou solidarité) est source d'un clivage territorial handicapant pour tout le pays, surtout lorsqu'il travestit la réalité des relations entre villes et campagnes. C'est son dépassement qui est en jeu, et à travers lui le dépassement de l'opposition de l'urbain et du rural. La mise en capacité des territoires signifie la reconnaissance de, et l'appui à, ce que chaque territoire doit mobiliser comme ressources pour répondre à la fois à ses besoins et aux défis nationaux. Par définition, les pistes de travail sont aussi nombreuses que les territoires, urbains comme ruraux, ou de nature hybride. C'est aux territoires eux-mêmes qu'il revient de revendiquer leurs capacités et d'afficher les objectifs les concernant. L'essentiel est de conduire chaque territoire à formuler celles des capacités qu'il pense pouvoir mettre au service de la performance nationale. A priori, tous sont concernés, à condition de savoir désigner l'échelle à partir de laquelle le territoire en question se sent « en capacité de ».

#### Défi 2.1

**La mobilisation et la territorialisation des sources propres de financement public**, autres que celles issues des dotations de l'Etat ou du champ fiscal, qui ont les limites que l'on sait. Demain, pas de mise en capacité des territoires sans source territoriale de financement. A titre d'exemple, les 5 milliards annuellement captés par l'épargne mutualiste représenteront, parmi d'autres, une des pistes qui devront retenir toute l'attention des politiques d'aménagement des territoires. Mais le champ financier territorialisable est beaucoup plus vaste, incluant le financement de l'économie sociale et solidaire, les banques coopératives, les banques publiques, etc.

Ce défi vous semble :

Sans intérêt    Secondaire    Différable    Important    Prioritaire    Ne se prononce pas

#### Défi 2.2

**La production de logements accessibles à la majorité des ménages.** Cet enjeu est basique mais décisif : l'habitabilité des territoires conditionne leur développement, demain plus encore qu'aujourd'hui. La première capacité d'un territoire, c'est son habitabilité. Les causes des obstacles au développement et au renouvellement du parc de logements sont différentes d'un territoire à l'autre, d'un contexte à un autre. La mise en capacité de tous passe par une politique résolument différenciée, territorialisée et partenariale.

## 7 GRANDS ENJEUX ET 31 DÉFIS

---

Toute la question du logement ne se résume pas, loin s'en faut, à celle de la production du logement neuf, mais c'est bien cette dernière qui constitue pour demain le défi majeur, y compris le renouvellement des parcs existants.

Ce défi vous semble :

Sans intérêt    Secondaire    Différable    Important    Prioritaire    Ne se prononce pas

### Défi 2.3

**L'intégration de tous les espaces marginalisés dans la dynamique territoriale, non pas dans une logique de secours, mais bien de déploiement des capacités.** Quartiers urbains sensibles, zones rurales abandonnées, franges périurbaines paupérisées, autant d'espaces de relégation dont l'avenir passe à la fois par l'accessibilité, la connexion et l'échange avec le territoire qui les comprend (bassin d'emploi, bassin de vie), par l'intégration numérique et par le développement de capacités propres en termes de logements, d'activités économiques, de vie sociale et culturelle, de mise en valeur de ressources environnementales.

Ce défi vous semble :

Sans intérêt    Secondaire    Différable    Important    Prioritaire    Ne se prononce pas

### Défi 2.4

**L'accompagnement et la professionnalisation des initiatives collectives alternatives aux offres de services mondialisées et marchandisées.** L'économie sociale et solidaire est un secteur d'avenir, explicitement complémentaire de la mondialisation. En matière de services d'intérêt commun, les territoires ne peuvent pas s'enfermer dans l'alternative entre services privés portés par le marché et services publics portés par les institutions publiques. La société développe aussi ses propres solutions, parfois marginales, souvent expérimentales, mais toujours mobilisatrices. Elles contribuent à aménager et développer les territoires, par des actions modestes, mais citoyennes. Par rapport à d'autres pays européens, la France est en retard dans ce champ de capacités, contributrices de nouvelles offres de services collectifs.

Ce défi vous semble :

Sans intérêt    Secondaire    Différable    Important    Prioritaire    Ne se prononce pas

### Défi 2.5.

**Une stratégie pour l'économie résidentielle et sa capacité exportatrice.** Si tous les territoires de la France ne sont pas exportateurs de valeur ajoutée, la quasi-totalité a beaucoup développé, ces dernières décennies, des activités économiques (commerces, services, production de biens) liées à la consommation des revenus sur place, au point que l'économie résidentielle est devenue un moteur de développement. Elle dépend de la redistribution des richesses, sous formes de revenus (salaires, pensions, allocations), à partir des territoires exportateurs qui les génèrent : elle ne peut donc être justifiée isolément.

## 7 GRANDS ENJEUX ET 31 DÉFIS

---

Cependant, elle est susceptible de générer à son tour des activités exportatrices, dès lors que les services et les biens localement offerts sont promus sur des marchés plus amples. Cette capacité à faire de son économie domestique, *a priori* banale, une économie exportatrice, est essentielle pour tous les territoires de la France en Europe.

Ce défi vous semble :

Sans intérêt    Secondaire    Différable    Important    Prioritaire    Ne se prononce pas

### Défi 2.6

**L'accueil des nouvelles clientèles et nouvelles fonctions touristiques.** Nouvelles clientèles mondialisées (Chine, Inde), ou au contraire très locales (l'habitant, consommateur touristique de son propre territoire) ; nouvelles formes de tourisme, de récréation et de loisirs, combinant davantage les pratiques; nouvelles exigences écologiques pour un tourisme durable... Le tourisme est une fonction d'avenir, au point qu'il n'est plus judicieux de le séparer des autres fonctions d'accueil et de qualité résidentielle des territoires. Le tourisme est une capacité territoriale activable partout, bien que pas dans les mêmes proportions pour tous les territoires, qui illustre explicitement le défi global de l'ouverture des territoires.

Ce défi vous semble :

Sans intérêt    Secondaire    Différable    Important    Prioritaire    Ne se prononce pas

### Grand enjeu n°3.

#### La réduction des vulnérabilités territoriales.

**De la France en quête de sécurité et de précaution, à la France des résiliences : apprendre à encaisser les chocs extérieurs, à surmonter les aléas, à anticiper et gérer les risques et les conflits.**

Risques naturels, risques technologiques, risques sanitaires, risques géopolitiques... Le monde contemporain n'en finit pas de nourrir la prospective des risques qui le caractérisent, sur fond de changement global des échanges écosystémiques bousculés par les impacts anthropiques. Les aléas, les dangers, ou les simples dysfonctionnements quotidiens, seront-ils réellement plus nombreux ou plus dramatiques demain, ou bien les sociétés contemporaines auront-elles simplement progressé en abaissant encore le niveau d'acceptabilité des catastrophes, accidents et anomalies en tout genre ? Quoi qu'il en soit, le sentiment de vulnérabilité devient décisif dans la santé économique et sociale d'un pays, et la France, qui n'a heureusement pas de culture de la catastrophe, doit apprendre à l'affronter autrement que par la peur, l'incompréhension, la négation ou l'oubli. Comment apprendre à penser l'impensable et à s'y préparer ? Il s'agit de traiter le risque en général non plus comme l'accident qui vient perturber le cours des choses, mais comme l'événement possible dont l'anticipation participe aux politiques d'aménagement et de développement des territoires.

#### Défi 3.1

**La construction d'accords de « flexi-sécurité » territoriale**, qui permettent aux territoires soumis à des chocs économiques et sociaux (fermetures d'entreprises, crises sectorielles, reconversion fonctionnelle) d'organiser des réponses solidaires et de développer des attitudes d'adaptation, avant que l'état de crise ne s'installe. Il s'agit, en somme, de faire de la mutation une probabilité qui oriente et stimule les politiques d'aménagement des territoires. Il s'agit aussi de faire du conflit, social, économique, environnementale, ou autre, un moment organisé qu'on apprend à surmonter, et non pas un incident facteur de désarroi général. Les accords de flexi-sécurité anticipent les conflits potentiels et proposent des règles aux acteurs dans les situations de conflits.

Ce défi vous semble :

Sans intérêt    Secondaire    Différable    Important    Prioritaire    Ne se prononce pas

#### Défi 3.2

**L'organisation de caisses de prévoyance multirisques à l'échelle des territoires**, pour les rendre acteurs de la prévention, et les impliquer davantage dans les règles de précaution qui ouvrent droit à la réparation. Il s'agit ici de sortir de l'équation « catastrophe = recours unique à l'Etat », sans pour autant se priver de l'indispensable solidarité nationale. Lorsqu'il est de grande ampleur, l'événement catastrophique ou accidentel appelle évidemment une solidarité nationale, mais pour se sentir moins dépendants et moins vulnérables, les territoires devront de plus en plus organiser leurs propres capacités à répondre aux aléas

## 7 GRANDS ENJEUX ET 31 DÉFIS

---

qui les concernent, y compris dans l'énoncé fondé et partagé de ce que représente un risque acceptable dans une situation sous contrainte, en particulier au regard des changements climatiques et de leurs effets systémiques

Ce défi vous semble :

Sans intérêt    Secondaire    Différable    Important    Prioritaire    Ne se prononce pas

### Défi 3.3

**La négociation interterritoriale des compensations à l'égard des territoires sous contraintes environnementales ou technologiques**, de sorte que ces contraintes soient parties prenantes de leur projet de développement, y compris dans les renoncements qu'elles impliquent. Il s'agit ici de passer de situations de stigmatisation à des situations de contreparties négociées (principe de réciprocité, par exemple par le marché des droits à construire), qui ré-ouvrent des horizons de développement là où des risques, de nouvelles contraintes environnementales ou des limites raisonnables semblent devoir le mettre en panne.

Ce défi vous semble :

Sans intérêt    Secondaire    Différable    Important    Prioritaire    Ne se prononce pas

### Défi 3.4

**L'aptitude à la réversibilité**, le choix des options réversibles, lorsque les contextes environnementaux, économiques ou sociaux invitent à ne pas hypothéquer l'avenir. Les littoraux, les lits majeurs inondables, les zones d'érosion active, sont quelques-uns de ces contextes où les options réversibles doivent désormais guider les principes d'aménagement et de développement des territoires. Le principe de réversibilité n'est pas un pur et simple retour à l'état initial, mais une possibilité d'adapter rapidement une option d'aménagement ou de développement, sans contrainte d'inertie, pour tenir compte d'un événement brutal ou d'un contexte évolutif. C'est aussi un principe guide pour le long terme, consistant à prévoir la possibilité d'une mutation très longtemps à l'avance. Le bail emphytéotique est un des instruments de cette possibilité. D'une façon générale, la réversibilité invite à dissocier l'usage de la propriété, afin de faciliter l'adaptation.

Ce défi vous semble :

Sans intérêt    Secondaire    Différable    Important    Prioritaire    Ne se prononce pas

### Défi 3.5

**Le développement et l'acquisition d'une ingénierie territoriale prospective** permettant aux territoires de compléter leurs outils stratégiques et de penser le risque bien au-delà de l'approche qui prévaut actuellement en matière de prévention légale. Il s'agit d'apprendre à penser l'impensable, l'incertain, voire l'inacceptable et cela passe par un travail permanent d'évolution des représentations qu'ont les acteurs de leur propre territoire, pour qu'ils soient en capacité d'en imaginer et conduire les adaptations et les changements.

Ce défi vous semble :

Sans intérêt    Secondaire    Différable    Important    Prioritaire    Ne se prononce pas

### Grand enjeu n°4.

#### La qualité de vie des territoires de la société mobile.

**De la France des mobilités subies tout au long de la vie, à la France des mobilités choisies et apprivoisées : apaiser les rapports à l'espace d'une société mobile qui se veut en même temps durable.**

Le rapport entre les personnes et les territoires est caractérisé par la mobilité, tout autant que par la sédentarité. Chacun aspire au ralentissement et à l'enracinement tout en souhaitant accéder au meilleur emploi, aux meilleures études, au meilleur logement, aux loisirs les plus gratifiants, etc. La mobilité apparaît comme l'une des dimensions les plus discriminantes entre les personnes dans leur rapport aux territoires et à leurs ressources : mobilité assumée lorsqu'elle découle de choix résidentiels ou professionnels, mobilité subie lorsqu'elle provient de décisions que l'on ne maîtrise pas (choix d'aménagement, aléas économiques ou circonstances de la vie familiale). Quel que soit le coût de l'énergie et l'aspiration commune au « rapprochement », les territoires devront durablement composer et organiser la mobilité des personnes : mobilités professionnelles, résidentielles, de loisir, de cycle de vie, d'études, de consommation, etc. Les territoires gagnants seront ceux qui sauront limiter les mobilités subies et ouvrir le choix d'accès aux ressources (travail, logement, éducation) pour le plus grand nombre.

#### Défi 4.1

**Des territoires qui sécurisent les parcours résidentiels et professionnels.** L'échelle des grands territoires sera celle où se déploiera une grande partie des parcours résidentiels et professionnels. La possibilité pour chacun de changer de logement et d'adapter son habitat à la taille de la famille, au style de vie, aux préférences (maison, collectif, jardin, etc.) constituera un avantage compétitif certain en même temps qu'un facteur de cohésion et de bien-être. Il ne s'agit pas seulement de promouvoir des politiques de l'habitat cohérentes à l'échelle de grands territoires, mais aussi de concevoir les dispositifs territoriaux d'accompagnement des personnes leur permettant de franchir sans douleur les marches de l'itinéraire résidentiel, de façon à n'être pas « scotché » dans l'une des cases du marché du logement. Il en va de même pour les parcours professionnels : la possibilité de vivre dans des territoires « assurantiels », où le changement d'emploi est possible, où l'on peut suivre des carrières professionnelles valorisantes, où l'on anticipe l'évolution des emplois et des compétences constituera une qualité primordiale. La gestion des parcours professionnels, combinant accès à l'emploi, formation, validation des acquis, anticipation des mutations économiques et des besoins sera une composante essentielle des politiques territoriales d'aménagement et de développement, au service de territoires plus « fluides ».

Ce défi vous semble :

Sans intérêt    Secondaire    Différable    Important    Prioritaire    Ne se prononce pas

## 7 GRANDS ENJEUX ET 31 DÉFIS

---

### Défi 4.2

**La conciliation des mobilités et des proximités.** Si l'objectif de « rapprocher » le domicile du travail demeure une constante des politiques d'aménagement du territoire, il est certain qu'à l'échelle des grands territoires, cet objectif fera toujours l'objet de compromis. La force d'un territoire réside aussi dans sa capacité à organiser des « grands marchés du travail », où les actifs et les entreprises peuvent ajuster leurs demandes au mieux des intérêts de chacun. La dissociation du domicile et du travail constitue une donnée structurelle, d'autant plus forte que les ménages seront composés de deux actifs. Mais les déplacements professionnels ne constituent qu'un tiers des déplacements globaux. Rien n'empêche que, tout en pensant marché du travail à une échelle large, les acteurs de l'aménagement cherchent à minimiser et optimiser les trajets pour tous les autres motifs : consommation, études, loisirs. Les territoires devront savoir, à des échelles larges, concilier accessibilité de moyenne distance et compacité des aménités de la vie quotidienne.

Ce défi vous semble :

Sans intérêt    Secondaire    Différable    Important    Prioritaire    Ne se prononce pas

### Défi 4.3

**Des réseaux de transports qui facilitent la vie.** Si, pour partie, la mobilité des personnes est une donnée durable, elle ne doit pas apparaître comme une pénalisation supplémentaire. Il n'est pas possible de se satisfaire de situations dans lesquelles le coût d'accès à l'emploi grève lourdement la rémunération (directe ou indirecte) que l'on perçoit. Le temps de transport doit devenir un temps utile (pour le travail, pour le repos, pour le loisir, pour la consommation). Il devient donc nécessaire de penser la polyvalence des systèmes de mobilités, pour qu'ils n'apparaissent pas comme un temps perdu et comme une pénalité subie par l'usager. Au-delà de la fluidité, de l'intermodalité et des systèmes d'informations qui permettent d'optimiser les déplacements, une pensée de l'urbanisation des réseaux doit se faire jour : l'aménagement des nœuds de transport (gares...) en lieux de vie et centres de services, la conception de « conciergeries » susceptibles d'apporter des services quotidiens aux usagers des transports, l'accès à des produits culturels dans les nœuds et les réseaux de transports, le développement de réseaux de transports intelligents devront permettre de reconnaître le temps de la mobilité pour ce qu'il est : un temps de vie choisi (on peut choisir, pendant le trajet de travailler, de se cultiver, de faire ses achats ou de ne rien faire) et non plus un temps mort, un mal nécessaire.

Ce défi vous semble :

Sans intérêt    Secondaire    Différable    Important    Prioritaire    Ne se prononce pas

### Défi 4.4

**Des territoires accueillants aux différents âges de la vie.** Le cycle des âges de la vie est, de plus en plus, rythmé par les mobilités résidentielles. Au rythme de 10% de déménagements par an, de plus en plus de ménages apparaissent comme des « débutants » dans les territoires. La capacité à accueillir et à faciliter la vie de ménages qui ne passeront qu'une partie de leur cycle de vie dans tel ou tel territoire est une dimension des politiques d'aménagement. Une certaine spécialisation sociale et par âge des territoires est inéluctable : avec l'ouverture des mobilités et des marges de choix, les préférences des personnes se

## 7 GRANDS ENJEUX ET 31 DÉFIS

---



portent vers des territoires relativement homogènes. A l'échelle des grands territoires, l'offre de services collectifs devra tenir compte de cette mobilité aux différents âges de la vie : comment assurer l'accès aux services fondamentaux (éducation, santé, culture, loisirs...) ? Comment concevoir des modes d'habiter évolutifs et une diversité des formules qui s'adapte aux besoins des âges de la vie tout en favorisant une certaine mixité entre les générations ? Comment assurer les solidarités entre territoires en raison de leurs caractéristiques socio-démographiques (surreprésentation des jeunes, des actifs des personnes âgées ?). La politique des âges sera une nouvelle frontière des politiques d'aménagement du territoire.

Ce défi vous semble :

Sans intérêt    Secondaire    Différable    Important    Prioritaire    Ne se prononce pas

### Défi 4.5

**La démocratie des usages.** La démocratie de l'habitant est insuffisante pour rendre compte de la diversité des usages d'un territoire. L'évolution des échelles de la démocratie représentative peut aider, mais elle ne permettra pas de prendre en compte tous ceux qui contribuent à façonner le territoire sans en être formellement citoyens. Il conviendra alors d'imaginer les formules d'association, de consultation, de concertation permettant d'impliquer dans la définition des qualités et des aménités territoriales ceux qui y dorment, ceux qui y travaillent, ceux qui y consomment, ceux qui y passent un temps limité : conseils d'usagers, conseils de réseaux, conseils de zones d'activités ou de zones commerciales.

Ce défi vous semble :

Sans intérêt    Secondaire    Différable    Important    Prioritaire    Ne se prononce pas

### Grand enjeu n°5.

#### L'aménagement des réseaux et des temps.

**De la France des lieux et des stocks, à la France des liens et des circulations à l'échelle de l'Europe : construire les territoires par leurs réseaux, les services qu'ils portent, et les temps qu'ils organisent.**

La mobilité est désormais le fait social et économique le plus caractéristique du monde contemporain. La mutation énergétique qui a commencé ne va pas restreindre la mobilité, mais elle va certainement la renchérir et rendre ses pratiques et recours plus sélectifs. A l'ère de la mobilité généralisée va succéder celle de l'accessibilité et de la connectivité. La révolution numérique n'a qu'esquissé sa portée transformatrice dans les rapports aux services. Les enjeux de ce nouvel espace-temps des accès sont à la fois lourdement matériels (infrastructure numérique des territoires) et profondément immatériels (construction de la data, l'infrastructure qui fait vivre les réseaux). Rien n'est tranché encore quant aux effets sur la concentration ou au contraire la diffusion des hommes et des activités, c'est-à-dire sur l'organisation de cet espace des réseaux et des temps. Pour l'aménagement et le développement des territoires, les enjeux sont d'autant plus cruciaux que les perspectives restent très ouvertes.

#### Défi 5.1

**Un grand effort national de renouvellement ou de renforcement des infrastructures en place**, en particulier celles du ferroviaire. Ce grand effort est inscrit dans le SNIT. Il faut rappeler sa priorité. La panne ou la congestion des réseaux sera demain un facteur majeur de vulnérabilité des territoires. De même qu'on a admis aujourd'hui que la ville devait se renouveler sur elle-même, il s'agit d'assumer le renouvellement des réseaux sur les lignes et nœuds existants, comme condition première de la fiabilité des territoires et de la continuité de services.

Ce défi vous semble :

Sans intérêt    Secondaire    Différable    Important    Prioritaire    Ne se prononce pas

#### Défi 5.2

**L'aménagement prioritaire des nœuds et des hubs, urbains et interurbains.** L'interconnexion des plaques métropolitaines est la condition de leur efficacité. Les nœuds d'interconnexion accueillent des fonctions de plus en plus nombreuses, qui font à la fois leur puissance et leur saturation. S'y croisent les hommes, les marchandises, les fluides, les informations. La spécialisation logistique en zones distinctes est une réponse rationnelle, mais qui finit toujours par être regrettée, qu'il s'agisse des polarités intra-urbaines ou des polarités périphériques. Le défi ici est de penser l'aménagement des territoires à partir de leurs nœuds, ou *hubs*, pour en organiser l'ergonomie multimodale, la fluidité, le confort global et l'insertion environnementale. Ce qui comprend des dispositifs de gestion du systèmes des flux de toute nature, un pilotage par l'information les concernant, qui sont au moins aussi décisifs que la configuration physique des lieux en question.

Ce défi vous semble :

Sans intérêt    Secondaire    Différable    Important    Prioritaire    Ne se prononce pas

## 7 GRANDS ENJEUX ET 31 DÉFIS

---

### Défi 5.3

**La construction de l'infrastructure numérique publique**, c'est-à-dire la métabase de données en ligne qui combine le maximum d'informations nécessaires à la vie quotidienne, en particulier en matière de solutions de déplacements et d'accès aux services publics et privés. Cette infrastructure a déjà commencé à se construire, de façon disparate et spontanée, par l'échange d'informations libres sur le web 2.0. Les territoires performants et attractifs de demain seront ceux qui sauront contribuer à cette construction, en lui donnant les valeurs du domaine public. Demain l'accessibilité, la possibilité de l'ubiquité, le nomadisme structureront en profondeur la société mobile française. Il s'agit, pour les territoires, de rester en phase avec ces évolutions majeures et de s'inscrire, par leurs politiques publiques, dans la transformation en cours des pratiques individuelles et collectives.

Ce défi vous semble :

Sans intérêt    Secondaire    Différable    Important    Prioritaire    Ne se prononce pas

### Défi 5.4

**L'entrée résolue dans l'ère du chrono-aménagement.** L'espace est contraint et le foncier est précieux, mais la véritable rareté est devenue celle du temps. Aménager le territoire, c'est aménager les temps des activités qui s'y inscrivent, et le transforment, au rythme des jours et des nuits. Des collectivités s'y essayent, sans parvenir pour l'instant à faire la preuve de l'efficacité des régulations temporelles. Dans un monde fini où l'espace est une ressource rare, ces nouvelles régulations sont l'essentiel des marges de manœuvre de sociétés qui souhaitent intensifier leurs activités et leur créativité. Demain, l'aménagement des territoires doit donner son heure à l'aménagement des temps, temps de travail, temps libres, temps contraints et temps ouverts.

Ce défi vous semble :

Sans intérêt    Secondaire    Différable    Important    Prioritaire    Ne se prononce pas

### Grand enjeu n°6.

### Les ressources spatiales et environnementales au cœur du développement.

**De la France consommatrice de ressources naturelles et foncières, aux territoires de la France constructeurs de cycles de ressources : faire de la nature et de l'espace des « opérateurs durables » de l'aménagement.**

Le développement durable met le principe de rareté au cœur des choix de demain. Non seulement il faut apprendre à faire mieux avec moins, mais c'est le sens même des rapports aux ressources qui a changé : le développement ne consiste plus à les consommer, mais au contraire à les cultiver, les renouveler, les valoriser. Les écosystèmes ne sont plus des aires protégées à côté des espaces artificialisés par le développement, ils sont le cadre de ce développement et la condition de sa soutenabilité. Dès lors, l'enjeu est de faire de l'impératif écosystémique un levier de développement, pour retrouver des sources d'abondance dans un monde de ressources rares. La mondialisation a distendu le rapport des territoires aux ressources primaires. Demain, il s'agira de recréer des rapports de solidarité entre les territoires et leur écosystème, en rétablissant des cycles de proximité et de nouvelles formes de régulation aux échelles pertinentes, y compris dans le monde de la production agricole qui est à la fois un secteur économique majeur pour la France, et un organisateur essentiel de ces cycles naturels dont il tire ses richesses. Le champ des biens environnementaux est vaste et beaucoup de ressources devront demain faire l'objet de politiques de valorisation en même temps que de renouvellement, qui sont en elles-mêmes des politiques d'aménagement des territoires. Comme pour le grand enjeu n°2, c'est aux territoires eux-mêmes, dans le cadre de politiques nationales incitatives, de définir les ressources écosystémiques les plus précieuses pour leur développement, qu'ils s'engagent à cultiver.

#### Défi 6.1

**La gestion écosystémique des grands territoires urbanisés.** Gestion foncière durable au service de l'intérêt général, production locale d'énergie de préférence renouvelable pour contribuer localement à l'effort national d'indépendance énergétique post-carbone, production alimentaire intégrée aux grands bassins de consommation que sont les grandes régions urbaines, gestion forestière et valorisation du bois à l'échelle des grands territoires, gestion des ressources en eau interconnectées et sécurisées, en biodiversité, qualité de l'air, gestion des déchets... la liste des défis d'une approche écosystémique des territoires très anthropisés est longue. Le défi aménagiste global est moins dans l'exhaustivité de cette approche, qui fait par ailleurs l'objet des lois et instruments issues du Grenelle de l'environnement (trame verte et bleue, Plan Climat Air Energie, etc.), que dans la mise en cohérence de tous ces impératifs écosystémiques à l'échelle de grands territoires urbanisés. Ce défi en recoupe d'autres (défis 3.3 et 6.4), et constitue le cœur des stratégies territoriales de développement durable. Il invite à décroiser les diverses approches de l'environnement et de la nature, et à mettre les cycles de ressources interdépendants (agriculture, énergie, etc.) au cœur de la gestion urbaine durable.

Ce défi vous semble :

Sans intérêt    Secondaire    Différable    Important    Prioritaire    Ne se prononce pas

## 7 GRANDS ENJEUX ET 31 DÉFIS

---

### Défi 6.2

**La promotion de l'économie circulaire des ressources.** Les ressources environnementales sont, et seront demain davantage encore, le champ des services qui font la qualité et la durabilité des territoires. Elles sont, ce faisant, une promesse de valeur ajoutée. Le défi est ici de sortir d'une économie qui consomme les ressources, au profit d'une économie circulaire qui produit de la valeur ajoutée à travers les cycles de ressources, et reproduit ses conditions mêmes. La symbiose industrielle en indique le principe, qu'il s'agit de généraliser à l'échelle des territoires, pour une grande diversité de cycles. Aménager son territoire, ce sera demain faire la démonstration que la circulation-transformation des extrants, rejets, et déchets de tous ordres, de préférence par des cycles courts, est source de valeur ajoutée à différentes étapes, d'intensification, de sobriété énergétique et d'innovation.

Ce défi vous semble :

Sans intérêt    Secondaire    Différable    Important    Prioritaire    Ne se prononce pas

### Défi 6.3

**Le déploiement des services rendus à la nature par les territoires.** Les ressources spatiales et environnementales alimentent la valeur ajoutée et rendent des services aux populations et aux territoires, mais l'enjeu écosystémique implique la réciproque : il faut aussi que les territoires « rendent service à la nature ». Non pas en la soustrayant absolument aux impacts humains, mais en cultivant soigneusement les interdépendances écosystémiques qui sont les siennes. Au bout du compte, un domaine comme celui de la gestion forestière et de l'économie de la ressource en bois relève des trois défis de ce grand enjeu : il interpelle la gestion urbaine élargie, dont il peut constituer une aménité majeure ; il entre exemplairement dans l'économie circulaire des ressources ; et il est à cultiver en tant que monde de biodiversité et de vie des espèces sauvages.

Ce défi vous semble :

Sans intérêt    Secondaire    Différable    Important    Prioritaire    Ne se prononce pas

### Défi 6.4

**La maîtrise foncière d'intérêt public à long terme.** La première des ressources spatiales et environnementales, c'est le foncier. Il n'y a pas d'aménagement des territoires sans une certaine capacité publique de maîtrise foncière. Longtemps responsabilité unique de l'Etat, la maîtrise foncière par acquisition est devenue une politique décentralisée, avec les EPF locaux et régionaux. La maîtrise foncière s'obtient aussi par le droit des sols, sans acquisition publique. Le défi renouvelé est de redonner aux intérêts publics la capacité de maîtrise foncière à long terme, avec ou sans acquisition, afin de sécuriser, et parfois de sanctuariser, la destination des sols, en premier lieu pour préserver la capacité agricole du pays. Les politiques d'équilibre environnemental, de soutien à l'activité agricole, mais aussi d'équilibre social et d'offre de logements accessibles à tous en dépendent.

Ce défi vous semble :

Sans intérêt    Secondaire    Différable    Important    Prioritaire    Ne se prononce pas

### Grand enjeu n°7. La coordination entre les territoires et entre tous les acteurs.

**De la France des petites puissances territoriales autonomes et emboîtées, à la France des systèmes coordonnés : faire de la coordination le devoir principal des gouvernements locaux.**

Toutes les politiques sectorielles désignées par les grands enjeux précédents relèvent du même constat quant à leur mise en œuvre : désormais, il n'y a plus d'acteur unique qui puisse efficacement se charger d'un objectif de politiques publiques à lui seul ; ce n'est que dans la coordination des acteurs que l'efficacité sera au rendez-vous. Ce constat vaut pour les acteurs publics que sont notamment les collectivités territoriales, mais il vaut bien au-delà d'elles et il désigne aussi les acteurs privés, les entreprises, les opérateurs de réseaux, ou tout simplement les citoyens organisés, les communautés d'intérêt collectif, les associations, etc.

Ce dernier grand enjeu maintient ouvert le chantier permanent de la construction territoriale nationale. Au moment où la révolution de l'intercommunalité s'achève, où de nouvelles collectivités territoriales vont s'affirmer, et où le champ des compétences et des positions fiscales va se clarifier, il s'agit de penser la manière, et les moyens à mettre en œuvre, pour optimiser le fonctionnement des ensembles territoriaux en facilitant la coordination des différentes parties.

Il n'y aura pas de modèle unique de la coordination entre territoires. Chaque contexte géographique appelle un agencement de collaborations adapté à sa réalité : les régions métropolitaines, les régions transfrontalières, les grands territoires de massifs et leurs vallées et piémonts, les rubans littoraux, les grands espaces ruraux et leur trame de villes de proximité... chacune de ces situations a à inventer et faire vivre ses propres modalités de coordination, et donc à définir ses défis en la matière...

Quant à l'Etat, il doit relever le même type de défi mais à une autre échelle : celui d'articuler entre eux ces différents systèmes coordonnés afin d'optimiser l'efficacité de tous et la cohésion de l'ensemble national.

#### Défi 7.1

**La montée en échelle et la politique d'assemblage des territoires.** Demain, la montée en échelles des territoires fonctionnels va continuer à appeler une montée en échelle des territoires d'action. Des enjeux comme les transports collectifs et la mobilité durable, la gestion des biens et ressources environnementales, la prévention des risques, la maîtrise de la production et de la consommation de l'énergie, vont pousser les collectivités territoriales à élargir leur rayon d'action. Mais cette montée en échelle et cette augmentation des rayons d'action ne peuvent pas se produire au détriment de l'existence des territoires constitués, porteurs partout d'identités collectives et politiques. Lorsque la recomposition des territoires n'est synonyme que de fusions, elle génère plus de difficultés qu'elle n'en résout. Il s'agira donc, plus que

jamais, d'assembler les territoires, de les coordonner, de les faire entrer en coopération, en fonction des enjeux, des nécessités thématiques ou des grands projets qui seront les leurs. Un des chantiers de cette politique interterritoriale des assemblages sera celui des pôles métropolitains. D'autres seront à inventer, notamment à l'échelle interrégionale, ou transfrontalière et européenne. L'Etat devra trouver sa place et son rôle dans cette nouvelle étape de la décentralisation.

Ce défi vous semble :

Sans intérêt    Secondaire    Différable    Important    Prioritaire    Ne se prononce pas

## Défi 7.2

**L'organisation et la stimulation des réseaux de partenariats**, dans les champs où seule la conjonction des volontés des acteurs publics et des acteurs privés est facteur d'efficacité. Ces champs sont de plus en plus nombreux, le temps de la toute puissance publique est passé. La France a une certaine culture des partenariats, le succès des PPP l'atteste. La territorialisation de cette culture reste à accomplir. Parmi de nombreux exemples, on peut citer la nécessité de la coordination des politiques portuaires des places françaises, à la fois si difficile à aborder et si cruciale pour l'avenir de l'économie nationale.

Ce défi vous semble :

Sans intérêt    Secondaire    Différable    Important    Prioritaire    Ne se prononce pas

## Défi 7.3

**La coordination des services aux publics**. Demain les territoires seront plus que jamais des espaces de services, publics, collectifs, privés, dont l'enjeu sera celui des accès. La compétitivité et la cohésion des territoires tiendront pour beaucoup à la densité, l'accessibilité et la qualité de leurs services. Mais davantage encore à leur coordination, dans un monde de mobilité, de fluidité et d'hybridité. Une des formes stratégiques de cette coordination globale sera celle qui reste à inventer entre les opérateurs de réseaux (publics et privés) et les acteurs territoriaux.

Ce défi vous semble :

Sans intérêt    Secondaire    Différable    Important    Prioritaire    Ne se prononce pas

# **QUESTIONNAIRE DE PRIORISATION DES ENJEUX**

# 7 GRANDS ENJEUX ET 31 DÉFIS

---

## **Grand enjeu n°1. Le repositionnement de la France.**

De la France bousculée par la mondialisation, à la France productrice de mondialisation : changer le point de vue national sur le rôle et la place de la France dans le monde.

Cet enjeu vous semble :

Sans intérêt     Secondaire     Différable     Important     Prioritaire     Ne se prononce pas

## **Grand enjeu n°2. La mise en capacité de tous les territoires.**

De la France sélective des excellences, à la France des capacités : passer de l'aménagement par sélection/compensation (ou redistribution), à la culture des capacités territoriales partout.

Cet enjeu vous semble :

Sans intérêt     Secondaire     Différable     Important     Prioritaire     Ne se prononce pas

## **Grand enjeu n°3. La réduction des vulnérabilités territoriales.**

De la France en quête de sécurité et de précaution, à la France des résiliences : apprendre à encaisser les chocs extérieurs, à surmonter les aléas, à anticiper et gérer les risques et les conflits.

Cet enjeu vous semble :

Sans intérêt     Secondaire     Différable     Important     Prioritaire     Ne se prononce pas

## **Grand enjeu n°4. La qualité de vie des territoires de la société mobile.**

De la France des mobilités subies tout au long de la vie, à la France des mobilités choisies et apprivoisées : apaiser les rapports à l'espace d'une société mobile qui se veut en même temps durable.

Cet enjeu vous semble :

Sans intérêt     Secondaire     Différable     Important     Prioritaire     Ne se prononce pas

## **Grand enjeu n°5. L'aménagement des réseaux et des temps.**

De la France des lieux et des stocks, à la France des liens et des circulations à l'échelle de l'Europe : construire les territoires par leurs réseaux, les services qu'ils portent, et les temps qu'ils organisent.

Cet enjeu vous semble :

Sans intérêt     Secondaire     Différable     Important     Prioritaire     Ne se prononce pas

## **Grand enjeu n°6. Les ressources spatiales et environnementales au cœur du développement.**

De la France consommatrice de ressources naturelles et foncières, aux territoires de la France constructeurs de cycles de ressources : faire de la nature et de l'espace des « opérateurs durables » de l'aménagement.

Cet enjeu vous semble :

Sans intérêt     Secondaire     Différable     Important     Prioritaire     Ne se prononce pas

## **Grand enjeu n°7. La coordination entre les territoires et entre tous les acteurs.**

De la France des petites puissances territoriales autonomes et emboîtées, à la France des systèmes coordonnés : faire de la coordination le devoir principal des gouvernements locaux.

Cet enjeu vous semble :

Sans intérêt     Secondaire     Différable     Important     Prioritaire     Ne se prononce pas

**Cette contribution a été réalisée à partir des échanges conduits en bureau et des avis, rapports, et contributions du CESER suivants:**

**Bilan d'activités :**

Sept Orientations prioritaires pour la Bretagne 2004-2007, octobre 2007

Sept Orientations prioritaires pour la Bretagne 2007-2010, novembre 2010

**Etudes interrégionales**

Pour une coopération interrégionale en faveur d'un nautisme durable – 2009 ARESE

Pour la concrétisation d'un Réseau Nautique Atlantique, novembre 2010 ARESE

La sécurité du transport et du trafic de marchandises, mai 2005, Réseau Transnational Atlantique (RTA)

L'intermodalité dans le transport de marchandises : ports et hinterlands, transport maritime y compris celui à courte distance, mai 2005, RTA

Le transfert de technologie et l'innovation : enjeu de coopération pour les régions de l'Arc Atlantique, 2005, RTA

Développement des énergies marines renouvelables : conditions de succès dans les régions du RTA de l'Arc Atlantique, 2010 RTA

Saisine La filière laitière des trois régions de l'Ouest : Comment maintenir demain le plus grand nombre d'exploitations et d'actifs ? CESR de Basse-Normandie, Bretagne, Pays de la Loire, décembre 2006

**Autosaisines, saisines des commissions et contributions des sections du CESER de Bretagne**

Le logement en Bretagne : propositions pour une approche territoriale renforcée, novembre 1998 (Autosaisine)

La Bretagne et l'évolution des modes de vie : Quels modes de vie demain en Bretagne? , janvier 2004 (Contribution)

Impacts en Bretagne des nouvelles demandes touristiques, janvier 2004 (Autosaisine)

Les évolutions des bases de l'industrie bretonne à l'horizon 2021, juin 2004 (Contribution)

Les conditions de travail en Bretagne, décembre 2004 (Saisine)

Les perspectives de l'emploi et du travail en Bretagne, pour une volonté anticipatrice, juin 2005 (Autosaisine)

50 clés pour l'emploi en Bretagne, janvier 2006 (Autosaisine)

Pour une stratégie portuaire dans une région maritime, janvier 2006 (Contribution)

La coopération territoriale : un outil de développement pour la Bretagne, février 2005 (Autosaisine)

Pour une stratégie portuaire dans une région maritime, septembre 2006 (Contribution)

,décembre (Saisine)

Pour une stratégie foncière régionale adaptée aux enjeux de la politique territoriale en Bretagne, mai 2007 (Autosaisine)

Retour d'expérience sur quelques grandes mutations et restructurations économiques en Bretagne : leçons à tirer pour mieux anticiper et agir, juin 2007 (Autosaisine)

Mobilité des populations et territoires de Bretagne, à l'horizon 2030 : réflexions prospectives, septembre 2007 (Contribution)

Conjuguer Flexibilité et sécurisation des parcours professionnels en Bretagne, septembre 2007 (Autosaisine)

Bien vieillir en Bretagne, pour un nouveau regard sur les âges de la vie, octobre 2007 (Autosaisine)

De la démocratie participative à la participation démocratique: le rôle du CESR de Bretagne dans la démocratie régionale, octobre 2007 (Autosaisine)

Des énergies marines en Bretagne : à nous de jouer ! , mars 2009 (Autosaisine)

Les coopérations interrégionales de proximité, mars 2009 (Autosaisine)

Eco-activités et développement durable, des opportunités de croissance pour la Bretagne, juin 2009 (Autosaisine)

Pour une approche concertée des politiques énergétiques en Bretagne juin 2009 (Autosaisine)

Pouvoirs et démocratie en Bretagne à l'épreuve du changement climatique à l'horizon 2030, octobre 2009 (Autosaisine)

Le développement et la régulation des nanotechnologies, janvier 2010 (Contribution)

Les marées vertes en Bretagne : pour un diagnostic partagé, garant d'une action efficace, mai 2011 (Autosaisine)

Réponse du CESER de Bretagne à la consultation publique de la Commission européenne sur une politique maritime intégrée pour le bassin de l'océan Atlantique, 2010

### **Avis et Vœux**

Avis sur la stratégie régionale de développement économique, 2005, 2006

Motion sur les enjeux futurs des pôles de compétitivité de la Bretagne, novembre 2005

Avis Bretagne 2.0 : Rapport d'étape, décembre 2007

Avis sur la politique agricole commune juin 2008, juin 2010

Avis Les biotechnologies, moteur de croissance pour la Bretagne, mai 2008

Avis sur L'innovation en Bretagne, octobre 2008

Avis sur l'adoption du Schéma régional de l'innovation, décembre 2008

Contrat pour le développement durable des Iles du Ponant, approbation du projet de contrat, décembre 2008

Avis Bretagne 2.0 : Rapport 2008, mars 2009

Le fait associatif : un élément clef de notre identité- de notre dynamisme régional, approbation de la charte d'engagement réciproques, juin 2009

Avis sur le rapport d'orientation de la filière forêt-bois, juin 2009

Avis sur les énergies marines : accompagner le déploiement, faire émerger une filière, un rôle pour la Bretagne, IPANEMA : Rapport d'étape, janvier 2010

Vœu La labellisation des pôles de compétitivités de Bretagne, juin 2005  
Vœu Soutenir le transport combiné en Bretagne, juin 2005  
Vœu L'avenir des trains corail : l'urgence d'une politique globale des transports, octobre 2005  
Vœu LGV signature du décret de déclaration d'utilité publique, mars 2007  
Vœu sur la réforme de la carte judiciaire, janvier 2008

Synthèse des avis sur l'espace remarquable en Bretagne  
Synthèse des avis des parcs naturels  
Synthèse des avis sur la LGV  
Synthèse des avis sur la politique agricole commune  
Synthèse des avis sur les routes et les aéroports  
Synthèse des avis sur le transport maritime et sur les ports de commerce  
Ces synthèses sont présentées dans les bilans d'activité du CESER d'octobre 2007 et de novembre 2010.



**Copyright © Région Bretagne – Conseil économique, social et environnemental  
de Bretagne**

7 rue du Général Guillaudot – CS 26918 - 35069 RENNES Cedex

Les rapports du CESER peuvent faire l'objet d'une présentation orale publique par les rapporteurs. Les demandes doivent être adressées au Président du Conseil économique, social et environnemental de Bretagne.

Pour mieux connaître le fonctionnement et les activités du CESER,  
visitez le site : [www.ceser-bretagne.fr](http://www.ceser-bretagne.fr)

Décembre 2011



Le CESER est particulièrement attaché à ce type de démarche prospective. En effet, il réalise régulièrement depuis maintenant plus de 15 ans, grâce à sa section prospective, des travaux prospectifs régionaux. De plus, chacune de ses commissions et chacun de ses groupes de travail s'appliquent à intégrer dans leurs réflexions et préconisations les apports de ces études prospectives d'intérêt régional, dans l'optique de dessiner les contours de la Bretagne de demain et d'imaginer des solutions aux futurs enjeux, afin que le CESER constitue aussi, au-delà de sa fonction d'avis, une véritable force de proposition.

Depuis 1998, il réalise tous les trois ans, un bilan d'activités revêtant la forme d'un document de synthèse de ses réflexions et propositions, articulées autour de sept priorités majeures pour la Bretagne : s'ouvrir, innover, se développer, s'organiser, se former, coopérer, s'affirmer (Sept orientations prioritaires pour la Bretagne 2007-2010 - Bilan d'activités Octobre 2010). Elles visent à enrichir et organiser de la manière la plus cohérente l'action publique régionale et les coopérations entre les échelles territoriales et entre les acteurs de la région, et se rapprochent de l'exercice auquel nous invite aujourd'hui la DATAR.

C'est au regard de ces travaux actuels et antérieurs et avec cette même approche constructive que le CESER a abordé la réflexion proposée par la DATAR.

Afin de rendre au mieux utile sa contribution, le CESER de Bretagne a fait le choix de ne pas répondre sous la stricte forme proposée du questionnaire, mais de réaliser une réponse plus complète, sous la forme d'un document contributif reprenant de façon plus explicite et approfondie l'ensemble des problématiques incidentes aux enjeux et défis énoncés dans le questionnaire. L'objectif du CESER a donc été de réaliser une contribution cohérente, développée pour chacun des enjeux et défis proposés par la DATAR.

#### Les rapports du CESER peuvent être :

- Téléchargés sur le site Internet : [www.ceser-bretagne.fr](http://www.ceser-bretagne.fr)
- Envoyés gratuitement sur demande
- Présentés publiquement sur demande



Conseil économique, social  
et environnemental