



Centres-bourgs et centres-villes de Bretagne : réinventons les centralités !

Fermeture de commerces et de services, logements vacants, départ de services collectifs en périphérie, recul de l'animation et de la fréquentation de centres-bourgs et centres-villes constituent les facteurs inquiétants d'un processus de dévitalisation dont la diffusion se poursuit. Mobilisation des élus et des citoyens, multiplication des projets de revitalisation du centre-bourg ou centre-ville sont les signes d'une prise de conscience collective et de l'urgence à agir pour enrayer ce phénomène.

Le progressif assèchement des centres traditionnels a modifié en profondeur le rapport des populations au centre et à son imaginaire collectif. Conscient de la responsabilité collective qu'implique cette situation, le CESER de Bretagne a donc choisi d'inscrire cette problématique comme fil directeur de ses réflexions en la plaçant au cœur des enjeux liés à la mobilisation des acteurs et à l'élaboration des projets de territoire, locaux comme régionaux.

I Les symptômes visibles de la dévitalisation des centres

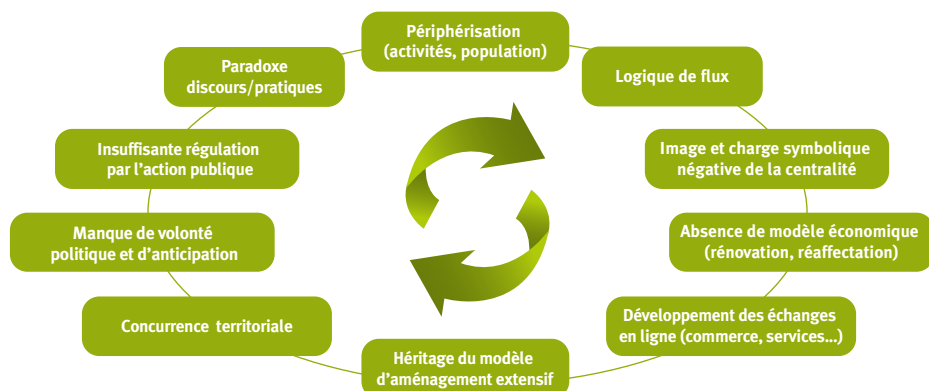
Le phénomène de vacance constitue le premier signe visible de la dévitalisation des centralités traditionnelles. Il ne touche pas uniquement les territoires moins attractifs : des taux de vacance élevés, pour les locaux de commerce et le logement, sont aussi observés dans des centres-villes de territoires attractifs.

Le CESER pointe ici l'enjeu de l'observation, indispensable pour diagnostiquer le niveau de dévitalisation. Il constate notamment un déficit de connaissance à l'échelle fine des centres-bourgs et centres-villes en matière de vacance des logements et surtout des locaux de services collectifs. Cela vaut également

pour l'observation des friches, en centralité comme en périphérie, ou bien celle des transferts d'activité du centre vers la périphérie. Les raisons sont bien souvent d'ordre technique, ces études nécessitant de mobiliser des moyens importants à l'échelle de la commune ou de l'EPCI. La non publication d'un certain nombre de données constitue également une contrainte importante rendant difficile l'appréhension du phénomène de dévitalisation et l'anticipation des actions à mener.

I La fragilisation des centralités traditionnelles : « un effet spirale »

Les causes de la dévitalisation des centralités



Apparus dès les années 60, la « périphérisation » et le détournement des flux du centre vers la périphérie ont asséché progressivement les centres-bourgs et centres-villes. La diffusion massive du modèle de l'habitat pavillonnaire en périphérie a freiné l'émergence d'un modèle économique viable de la rénovation dans l'ancien et favorisé pendant longtemps une périurbanisation galopante. La baisse de fréquentation des lieux physiques en centralité, liée également au développement des échanges en ligne (commerces, services, etc.), a pour conséquence une réduction des flux en centralité. De manière générale, le recul de l'animation en centralité se traduit souvent par une dégradation de leur image qui s'accompagne d'une perte de sens collectif.

L'action publique et le modèle d'aménagement ont longtemps accompagné ces dynamiques. Des choix politiques, liés à la logique de concurrence territoriale, ont directement ou indirectement contribué à la dévitalisation des centralités. Le manque de volonté politique et d'anticipation a aussi sans doute freiné l'innovation et l'expérimentation dans les territoires, leviers pourtant indispensables afin d'enrayer ce

processus. Les politiques publiques, mises en œuvre pour réguler les équilibres centre/périphérie, n'ont par ailleurs souvent pas été suffisamment coordonnées pour produire les résultats escomptés.

Il n'est pas rare encore aujourd'hui de constater qu'à côté de la mobilisation de programmes et dispositifs en faveur de la revitalisation, des décisions affaiblissant les centralités continuent à être prises, illustrant le paradoxe du décalage entre le discours et les actes. Les contraintes pesant sur les élus locaux sont toutefois nombreuses, que ce soit la désynchronisation entre le temps court de la gestion, et le temps long nécessaire au projet de territoire, ou bien encore les résistances de nombreux administrés soulignant ainsi l'enjeu de l'acceptabilité sociale des politiques publiques en faveur de la revitalisation (densification, capacité d'accueil, etc.). La responsabilité des habitants et usagers qui souhaitent une centralité dynamique mais dont les pratiques quotidiennes privilégient souvent les périphéries, doit par conséquent être prise en compte au regard de ce même paradoxe du décalage entre le discours et les actes.

I La centralité, un concept questionné

Dans le modèle historique d'organisation spatiale et urbaine, les centres possédaient le monopole de la centralité au regard de leur capacité à concentrer les fonctions et les flux. En tant que modèle d'attractivité, ce concept est questionné par une série de facteurs : le développement des réseaux, l'explosion des mobilités, les transformations de l'économie, une réorganisation de la relation centre-périphérie, de l'habitat et des modèles de villes.

Cette pensée urbaine reste pourtant aujourd'hui encore prédominante en Bretagne alors que la centralité a connu une dilution progressive, fragilisant le rôle structurant d'un certain nombre de bourgs et villes du maillage urbain polycentrique de la Bretagne.

I Des centralités réinventées dans le projet de territoire au service du bien vivre ensemble

La dévitalisation n'est pas un phénomène récent et, si la prise de conscience et la mobilisation se sont renforcées ces dernières années, il y a bien urgence pour le CESER à trouver des réponses opérationnelles pour l'enrayer de manière durable. Il s'agit d'une responsabilité collective, c'est-à-dire de tous les acteurs pratiquant et vivant le territoire. Ces enjeux sont d'autant plus prégnants au moment où le

Conseil régional est engagé dans l'élaboration du Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET).

Par les propositions qui suivent, le CESER incite à replacer les centralités au cœur des projets de territoire.

Réinventer les centralités

- Une centralité de proximité pour bien vivre ensemble
- Un développement des technologies du numérique au service de la centralité de proximité
- Une centralité de proximité pour accompagner les transitions écologique et énergétique...

- ... inscrite dans un réseau de centralités cohérent, pour un développement équilibré de l'ensemble des territoires

Pour le CESER, la capacité des centralités à générer du lien social, à répondre aux besoins de la population et à favoriser un aménagement durable du territoire, en font un levier de développement et d'attractivité durables des territoires.

Considérer l'enjeu des centralités comme une responsabilité collective

- Un projet de vivre ensemble à l'échelle du territoire de projet
- Une mobilisation nécessaire des acteurs dans la durée
- Privilégier la logique de projet à la logique de gestion

Si la dévitalisation des centralités traditionnelles relève d'une responsabilité collective, il doit en être de même pour leur réinvention. Celle-ci doit donc être pensée collectivement afin d'être appropriée et partagée par l'ensemble des acteurs du territoire. Pour définir le projet de vivre ensemble en

amont du projet de territoire, il est nécessaire d'appréhender les pratiques et les usages du territoire et leur évolution.

La problématique des centralités ne peut donc plus être appréhendée à la seule échelle de la commune. Pour le CESER, ce sont aux Pays, en tant que territoires de projet, et aux EPCI, en tant que périmètres de gestion les plus proches du territoire vécu, de porter politiquement la construction du réseau de centralités. Le principe de la responsabilité collective, s'il est partagé, doit par conséquent permettre d'abandonner les logiques de concurrence territoriale au profit de la coopération territoriale et de privilégier les démarches de co-construction.

Placer les centralités au cœur des projets de territoire locaux et régional

- Penser la place des centralités dans l'élaboration du projet de territoire, et leur déclinaison dans les Schémas de cohérence territoriale (SCoT) et le SRADDET, adossé, pour ce dernier, à une politique régionale des centralités.

Les récentes lois de la réforme territoriale ont modifié le paysage institutionnel de la Bretagne dans les périmètres comme dans les compétences des collectivités. Si les limites administratives du territoire régional n'ont pas été modifiées, se pose cependant la question spécifique de l'articulation entre les Pays, territoires de projet et les EPCI, territoires de gestion. Pour le CESER, le choix du territoire de projet et

l'articulation des temporalités font partie des enjeux posés par cette évolution.

Sur le plan institutionnel, les compétences renforcées de la Région et des EPCI en matière d'aménagement du territoire, de mobilité, mais aussi de développement économique, rendent indispensable la construction de nouvelles relations entre ces deux niveaux de collectivité sur les bases d'une stratégie globale et transversale partagée. Le CESER estime que la problématique des centralités peut constituer le fil directeur de cette stratégie pour le développement et l'attractivité de tous les territoires. Les dynamiques liées à l'élaboration ou à la révision des projets de territoire locaux

(SCoT) et à la définition du projet de territoire régional dans le cadre du SRADET actuellement en phase d'élaboration

constituent aux yeux du CESER une opportunité à saisir pour concrétiser cette ambition.

Placer les centralités au cœur de l'action régionale

- Une action régionale au service des centralités
- Une politique territoriale au service des centralités

La contractualisation croissante, les compétences renforcées de la Région en matière de coordination des politiques publiques régionales dans le cadre de la Conférence territoriale de l'action publique (CTAP), ainsi que son rôle

d'ensemble affirmé, sont aussi l'occasion de mettre en œuvre une politique régionale plus globale et plus transversale. Le CESER incite par conséquent le Conseil régional à développer l'articulation de ses politiques sectorielles dans une logique de territorialisation et à faire de la politique territoriale le levier de la mise en œuvre d'une stratégie régionale partagée avec les territoires autour des centralités.

Trois leviers transversaux à mobiliser aux échelles locale et régionale

- Mobilités et foncier
- Modèle économique de la rénovation du bâti ancien
- Stratégie de développement commercial et régulation des équilibres centre/périphérie

Le CESER pointe du doigt ces trois leviers transversaux dont la mobilisation dans une démarche de complémentarité, aux échelles locale et régionale, favorise l'identification des centralités de proximité et leur inscription dans un réseau complémentaire et cohérent dans le cadre de l'élaboration du projet de territoire. Il propose que soient coordonnées les politiques publiques de la mobilité et les politiques publiques foncières, afin de dynamiser les centralités et leur connexion, à la fois physique et numérique, et renforcer leur accessibilité. Le CESER insiste également sur la nécessité de promouvoir un modèle économique viable et pérenne de la rénovation du bâti ancien. Enfin, au regard de l'enjeu que constitue le développement commercial en périphérie, il souhaite que soit réaffirmé le rôle des SCoT et du Document d'aménagement artisanal et commercial (DAAC) comme outil de régulation afin de garantir l'équilibre centre-périphérie en prenant en compte le périmètre de la zone de chalandise.

Le CESER souligne la dynamique de revitalisation engagée depuis plusieurs années en région Bretagne, ainsi que la capacité des territoires à expérimenter et innover dans le champ de l'aménagement et du développement territorial. Il souligne notamment la mobilisation et les projets engagés à l'échelle de petites communes dans des territoires périurbains et ruraux pouvant connaître un déclin d'attractivité.

Ce rapport s'inscrit dans cette dynamique en insistant cependant sur les logiques à ne plus reproduire, l'urgence à mettre en œuvre la complémentarité, la coopération entre acteurs au service de l'intérêt général et la nécessité d'améliorer la cohérence de l'action publique dans le cadre d'un projet de territoire durable.

Si les centralités d'aujourd'hui ne sont plus celles d'hier et sans doute pas encore celles de demain, c'est bien à l'ensemble des acteurs du territoire de les réinventer et d'imaginer leur mise en réseau au service du bien vivre ensemble.

Rapporteurs

Patrick HERPIN et Thierry MERRET

Contact

Virginie BOURDET

Cheffe du pôle Territoires - Environnement

T. : 02 99 87 17 62

virginie.bourdet@region-bretagne.fr



CESER

**Conseil économique, social
et environnemental régional**

www.ceser-bretagne.fr

Les études du CESER peuvent faire l'objet de présentations publiques sur simple demande.

7, rue du Général Guillaudot - CS 26 918 - 35 069 Rennes Cedex

T. : 02 99 87 18 75 - ceser@region-bretagne.fr - **www.ceser-bretagne.fr**

 twitter.com/ceserbretagne