



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

Rapporteurs

MM. Patrick HERPIN et Thierry MERRET

Octobre 2017



CESER

Conseil économique, social
et environnemental régional

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

Les dernières études de la commission Aménagement et développement des territoires, environnement du CESER de Bretagne

- *Les déchets en Bretagne, vers un cercle vertueux !*
Rapporteurs : MM. Philippe LE ROUX et Alain THOMAS (2015)
- *Les dynamiques territoriales de Bretagne en questions*
Rapporteurs : MM. Alain LAPLANCHE et Jacques UGUEN (2013)
- *Optimiser le projet Bretagne à Grande Vitesse*
Rapporteurs : MM. Jean-Philippe DUPONT et Pascal OLIVARD (2012)
- *Pour une approche concertée des politiques énergétiques en Bretagne*
Rapporteurs : MM. Ange BRIERE et Alain LE MENN (2009)

**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

Octobre 2017

Avant-propos

Réinventons les centralités ! Le sous-titre volontairement ambitieux de cette étude traduit à la fois la nécessité de mobiliser l'ensemble des acteurs du territoire pour penser collectivement les centralités de demain, et l'urgence d'engager des actions concrètes susceptibles de freiner la dévitalisation progressive de centres-villes et centres-bourgs de Bretagne. La problématique est complexe, touchant tout à la fois aux modes d'aménagement, aux modes de développement économique, aux modes d'habiter et de vivre le territoire.

Face à ce constat, le CESER a choisi d'explorer la notion de centralité, au regard de l'avenir des centres urbains traditionnels. Les mécanismes qui ont accéléré ou freiné les processus de dévitalisation ont été analysés à l'aune des possibles contradictions ou effets de cloisonnement, tout en portant une attention particulière aux jeux d'acteurs sur le territoire, et en s'inspirant des territoires où la réflexion sur les centralités est déjà engagée. Nous sommes en effet là face à une question sociétale majeure qui doit être traitée dans le cadre d'un aménagement durable, d'un développement économique durable et d'une meilleure cohésion sociale et territoriale. Pour y répondre, la problématique des centralités a été envisagée, non pas uniquement sous l'angle de leurs fonctions et services, mais en privilégiant les valeurs collectives qu'elles véhiculent et leur capacité à générer du lien social et à garantir le bien vivre ensemble.

Nous tenons à remercier toutes les personnes auditionnées et sollicitées dans le cadre de cette étude, pour la qualité et la richesse de leurs interventions. Avec une mention particulière aux membres des Conseils de développement qui ont échangé à plusieurs reprises avec nous, participé à une journée de réflexion et produit des documents très instructifs sur la perception de cette problématique dans les territoires.

Les membres de la commission se sont aussi beaucoup investis dans ce travail. Au fil des auditions et des visites, la dimension sociétale d'un tel sujet les a conduits à exprimer des positions qui ont permis de construire une perception commune et des préconisations consensuelles.

Enfin, nous tenons tout particulièrement à saluer le travail remarquable accompli par Virginie BOURDET, cheffe du pôle Territoires-Environnement, assistée de Stéphanie VINCENT.

Ce rapport souligne le rôle essentiel des acteurs qui pratiquent et construisent le territoire, tant du côté des élus et de leurs services, que de celui des habitants et des usagers. Nous espérons qu'ils seront sensibles aux propositions formulées, en

parvenant à dépasser le paradoxe observé jusque-là entre l'expression d'un attachement à l'imaginaire collectif du centre et un mode de gouverner, d'habiter et de vivre le territoire privilégiant souvent la périphérie, et participant directement à la dévitalisation de ces mêmes centralités.

Bonne lecture,

Les rapporteurs
MM. Patrick HERPIN et Thierry MERRET

La commission Aménagement et développement des territoires, environnement

Deuxième assemblée de la Région Bretagne, le Conseil économique, social et environnemental régional (CESER) dans sa fonction consultative émet des avis sur le budget du Conseil régional et sur les grandes politiques de la Région. Par son droit d'autosaisine, ou sur saisine de l'exécutif régional, il élabore, sous forme de rapports, des réflexions et propositions sur des sujets d'intérêt régional. Il est composé d'acteurs du tissu économique, social et environnemental de la Bretagne, représentant tous les courants de la société civile. Ce travail a été réalisé par la commission Aménagement et développement des territoires, environnement.

Rapporteurs : MM. Patrick HERPIN et Thierry MERRET

1. Membres de la commission

- Mme Frédérique BONNARD
LE FLOC'H
- M. Patrick CARE
- M. Gérard CLEMENT
- M. Jean-Edmond COATRIEUX
- M. Christian COUILLEAU
- M. Jean-Philippe DUPONT
- M. Michel GUEGUEN
- M. Patrick HERPIN
- M. François HERVIEUX
- M. Hervé JENOT
- M. Joël JOSSELIN
- M. Jean KERHOAS
- M. Laurent KERLIR
- M. Lionel LE BORGNE
- M. Bertrand LE DOEUFF
- Mme Françoise LE LOARER
- M. Serge LE QUEAU
- M. Philippe LE ROUX
- M. Jean-François LE TALLEC
- M. Pierre LEC'HVIEN
- Mme Evelyne LUCAS
- M. Thierry MERRET
- Mme Jacqueline PALIN
- M. Jean-Luc PELTIER
- M. Jean-Yves PIRIOU
- M. Gilles POUPARD
- M. David RIOU
- Mme Marie-Pierre SINOU
- M. Alain THOMAS
- M. Jacques UGUEN

2. Assistance technique

- Mme Virginie BOURDET, cheffe du pôle Territoires-Environnement
- Mme Stéphanie VINCENT, assistante du pôle Territoires-Environnement
- M. Lucien JARAUD, stagiaire

Ce rapport a été présenté par les rapporteurs devant l'assemblée du CESER réunie en session plénière le 2 octobre 2017. Les interventions des membres du CESER en séance relatives à ce rapport sont consignées dans le document « Avis » publié le même jour et disponible sur le site du CESER www.ceser-bretagne.fr

Sommaire

Synthèse	I à XVI
Introduction	1

Chapitre 1	
De la dévitalisation des centres-bourgs et centres-villes à la problématique de la centralité	7

1. Une inquiétude croissante : la dévitalisation de nombreux centres-villes et centres-bourgs en région Bretagne	9
2. Retour sur la construction historique d'un imaginaire collectif encore très vivant : le centre urbain	10
3. Retour sur la notion de dévitalisation	12
4. La Bretagne au regard du concept de dévitalisation	14
5. La dévitalisation des centres-bourgs et centres-villes questionne en toile de fond le concept de centralité	23
6. Les enjeux posés aux acteurs du territoire régional	28

Chapitre 2	
Des symptômes aux facteurs explicatifs : le regard des acteurs et experts	31

1. La dimension commerce du processus de dévitalisation	33
2. La dimension logement du processus de dévitalisation	43
3. La dimension services du processus de dévitalisation	53

Chapitre 3	
Les acteurs face au processus de dévitalisation des centralités traditionnelles	67

1. L'action publique en question	69
2. Les habitants et usagers	80
3. La dynamique de revitalisation des centres-villes et centres-bourgs en Bretagne	93

Chapitre 4	
Des centralités réinventées au service du bien vivre ensemble	103

1. Une approche globale de la fragilisation des centralités traditionnelles : « l'effet spirale »	105
2. Pourquoi et pour quoi faire, a-t-on besoin de centralité ?	114

Chapitre 5	
Un projet de territoire portant les centralités réinventées	121
1. Préconisation générale n°1 : réinventer les centralités	125
2. Préconisation générale n°2 : considérer l'enjeu des centralités comme une responsabilité collective	133
3. Préconisation générale n°3 : placer les centralités au cœur du projet de territoire <i>local</i>	143
4. Préconisation générale n°4 : placer les centralités au cœur du projet de territoire <i>régional</i>	152
Conclusion	165
Auditions	169
Annexe	173
Tables	183
Sigles et abréviations	185
Liste des figures	189
Table des matières	191

Synthèse

En écho aux vives inquiétudes exprimées dans les territoires sur les difficultés que rencontrent certains centres-bourgs et centres-villes, et dans la poursuite de ses travaux et avis mettant en lumière la fragilisation d'un certain nombre de bourgs-centres et villes-centres, le CESER a souhaité mieux comprendre les moteurs d'un processus de « dévitalisation »¹ qui, de manière paradoxale, touche les territoires d'une région parmi les plus attractives en France.

Deux constats ont rapidement conduit le CESER à préciser les enjeux de cette étude. D'une part, l'analyse des symptômes de la « dévitalisation », et notamment du phénomène de vacance², met rapidement en évidence le caractère global du phénomène, ainsi que l'effet spirale lié à l'interaction entre différentes causes. D'autre part, en creux de l'analyse des signes visibles du processus, c'est finalement la relation des populations au territoire et à son centre qui doit être interrogée, au regard des évolutions des modes de vie, de production et de consommation, depuis l'entrée dans l'ère de la « modernité » et de la consommation de masse.

Le centre se caractérise historiquement par une polarisation croissante des flux extérieurs et une concentration toujours plus importante des fonctions affirmant sa dimension multifonctionnelle. Une accessibilité garantie a permis aux centres de devenir des pôles générateurs de flux, conférant aux villes, chacune à leur échelle, une influence et un rayonnement plus ou moins étendus. *« Le centre est donc le résultat d'un modèle d'urbanisation historiquement daté qui a produit un recouvrement contraint entre centre et centralité »*³.

L'histoire de la ville et du centre, ainsi que celle de la centralité sont étroitement liées. Les centres-bourgs et centres-villes incarnent traditionnellement l'urbanité au sens d'art de vivre, mais aussi le sentiment d'appartenance des populations au territoire. Un imaginaire du centre s'est ainsi ancré dans la mémoire collective des populations et reste encore très présent aujourd'hui.

C'est donc la problématique des centralités que le CESER a souhaité inscrire comme fil directeur de cette étude et cela pour deux raisons. Les difficultés que rencontrent des centres-villes et centres-bourgs, ne peuvent pas être résolues en traitant un ou deux symptômes, au risque de voir échouer le projet de revitalisation. Elles ne peuvent pas non plus trouver de réponse à l'échelle d'un territoire trop petit ne prenant pas en compte l'élargissement et la multiplication des territoires de vie. Ce glissement opéré des centres-bourgs et centres-villes vers les centralités d'un territoire est donc rendu nécessaire dans le cadre d'une

¹ La dévitalisation peut être définie comme un processus qui entraîne une diminution progressive et quelque fois rapide de l'activité socio-économique d'une entité spatiale donnée et dont les effets se font sentir aux niveaux de la démographie, de l'occupation du sol, de l'habitat, de l'infrastructure des services, de la qualité de vie et des perspectives d'avenir (Clermont DUGAS).

² Pour le commerce et les services, la vacance concerne l'état d'un local non exploité pour une durée indéterminée. La vacance structurelle du logement, quant à elle, fait référence à un logement toujours libre trois mois après le départ de ses derniers occupants.

³ Frédéric GASCHET et Claude LACOUR, « Métropolisation, centre et centralité », Revue d'économie régionale et urbaine, février 2002.

approche systémique, transversale — incluant les dimensions économie, logement, services, environnement, qualité de vie, etc. — et multi-échelles.

Les transformations du rapport à la centralité résultent de choix de société, tout comme leur traduction dans un modèle d'urbanisation et plus largement d'aménagement du territoire. C'est tout l'enjeu du projet de territoire qui est posé ici, enjeu d'autant plus prégnant au moment où le Conseil régional a engagé la réflexion sur le projet de territoire régional dans le cadre de l'élaboration du Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET).

Conscient de la responsabilité collective qu'impliquent ces choix et en complément à ses études⁴, le CESER a souhaité analyser le rôle des acteurs qui pratiquent et construisent le territoire, et particulièrement les élus régionaux et locaux et leurs services, ainsi que les habitants et usagers. C'est à ces mêmes acteurs que s'adressent les propositions de ce rapport.

1. La fragilisation des centralités traditionnelles : « un effet spirale »

1.1. Périphérisation⁵ et flux, des logiques qui assèchent les centres-bourgs et centres-villes

La périphérisation des activités et des services et la périurbanisation⁶ se sont accélérées à partir des années 1960, en lien avec des logiques de flux, centrifuges, du centre vers la périphérie, et de plus en plus entre périphéries. Ce phénomène est à mettre en relation également avec la généralisation progressive de l'usage de la voiture et la diffusion du modèle de la « ville automobile ».

L'étalement urbain continue à progresser, à des rythmes cependant différents d'un territoire à l'autre, certains connaissant un ralentissement du processus depuis une dizaine d'années. Il se traduit principalement par un éloignement croissant des populations des pôles de centralité structurants.

Ce détournement des flux des espaces centraux conduit à un assèchement progressif des centralités traditionnelles. L'émergence de centralités périphériques, qui sont avant tout fonctionnelles⁷, a accentué le phénomène de

⁴ Toutes les études du CESER sont disponibles sur www.bretagne.bzh/jcms/preprod_24488/fr/les-etudes-du-ceser-par-themes.

⁵ Déplacement des activités et des populations vers la périphérie.

⁶ La périurbanisation correspond à une urbanisation périphérique autour des agglomérations. Source : dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement.

⁷ Le terme renvoie aux fonctions urbaines, c'est-à-dire aux activités présentes dans une ville (économie, services, etc.).

concurrence spatiale, renforçant ainsi les déséquilibres centre/périphérie, aussi bien pour les pôles urbains que pour les communes périurbaines et rurales.

Les effets induits par ce mouvement sont nombreux. En effet, le recul de l'activité économique d'un centre-ville s'accompagne de la réduction progressive de l'emploi sur ce périmètre et donc d'une raréfaction des flux vers le centre-ville. Le déclin de l'activité économique et de l'emploi à l'échelle d'une commune ou d'un bassin de vie peut ainsi déstabiliser l'ensemble des centralités du territoire.

La précarisation d'une partie de la population s'observe également dans les centralités en difficulté. De nombreux ménages avec enfants optent pour le périurbain, afin d'accéder plus facilement à la maison individuelle et à la propriété. L'éloignement, choisi mais aussi contraint pour de nombreux ménages aux revenus plus modestes, favorise à la fois la dispersion de l'habitat et le risque de fragilisation de ces ménages en cas de difficultés d'ordre économique. Cet éloignement peut se traduire par :

- Un phénomène de déconnexion « physique » des populations des espaces centraux traditionnels dans la vie quotidienne ;
- Une diminution de la mixité sociale et générationnelle de ces mêmes espaces ;
- Un phénomène de paupérisation touchant à la fois des centres-villes de villes moyennes et des centres-bourgs de communes périurbaines et rurales.

Le recul de la mixité sociale, générationnelle et fonctionnelle constitue donc une conséquence majeure de la dévitalisation des centralités traditionnelles. Il existe par ailleurs de forts risques d'affaiblissement de ces dernières, liés à la dissociation croissante entre le lieu de vie et le lieu de travail, ainsi qu'à la logique d'habitat diffus ou hors des pôles de centralité identifiés. Les effets indirects de ces logiques sont également à prendre en compte. Ainsi, l'équilibre financier de communes confrontées à une croissance démographique conjoncturelle forte peut également être remis en cause, puisque celles-ci doivent répondre à des besoins exprimés par les populations nouvellement installées (équipements, transport, etc.).

1.2. La symbolique négative du centre

De manière générale, les centralités traditionnelles en difficulté connaissent une dégradation de leur image et sont confrontées à une perte de sens collectif. A terme, cette logique peut conduire à l'émergence de zones d'exclusion. La centralité perd également en lisibilité. Ce phénomène de dilution peut s'accompagner d'une disparition progressive de la dimension « politique », au sens étymologique du terme « la vie de la cité ». L'éclatement des lieux de vie et le recul du caractère multifonctionnel de la centralité participent directement à l'affaiblissement de la dimension sociétale. Aujourd'hui, les populations sont toujours plus urbaines dans leur mode de vie, mais vivent toujours plus loin des

villes et de leur centre. « *C'est bien une disjonction entre centre et centralité qui s'opère [...] la centralité semble avoir cessé de s'identifier au centre* »⁸.

1.3. Des facteurs potentiellement aggravants

Certains facteurs techniques ou technologiques peuvent également jouer un rôle dans la fragilisation des centralités. C'est le cas notamment du modèle d'habitat pavillonnaire en extension (lotissement) qui a accompagné la logique de périurbanisation et freiné l'émergence d'un modèle économique viable de la rénovation dans l'ancien, en raison notamment de son coût très largement inférieur.

Si les technologies du numérique constituent un levier de dynamisation des centralités traditionnelles, elles peuvent aussi les fragiliser en modifiant la manière dont les populations pratiquent le territoire. La baisse de fréquentation des lieux physiques existants, liée au développement des échanges en ligne (commerces, services, etc.), a un impact sur la réduction des flux en centralité. C'est la question des usages qui sont faits de ces technologies qui est posée ici. Le CESER insiste sur le fait que l'enjeu humain, lié au développement des usages individuels et collectifs du numérique, constitue un enjeu majeur de la revitalisation des centralités.

1.4. L'héritage d'un modèle d'aménagement extensif et la concurrence territoriale

Le modèle d'aménagement mis en œuvre à partir des années 1960 a longtemps accompagné la périphérisation et les logiques de flux centrifuges. Aujourd'hui de plus en plus remis en cause sous l'inflexion des politiques publiques, son héritage est pourtant encore très présent. Des choix politiques en matière d'aménagement, liés à la logique de concurrence territoriale, ont par conséquent directement ou indirectement contribué, et contribuent encore, à la dévitalisation des centralités. Des décisions, prises à l'échelle communale par exemple, impactent la vitalité du centre, mais aussi de celui des communes voisines. C'est tout l'équilibre du bassin de vie – ou territoire vécu – qui peut être ainsi remis en question et par là même son attractivité générale.

1.5. Le manque de volonté politique et d'anticipation

Un des problèmes majeurs a longtemps été le manque de volontarisme politique sur cette question qui s'est accompagné d'un manque d'anticipation de l'action publique. Cette logique a sans doute freiné l'innovation et l'expérimentation dans

⁸ Frédéric GASCHET et Claude LACOUR, « Métropolisation, centre et centralité », Revue d'économie régionale et urbaine, février 2002.

les territoires, leviers pourtant indispensables afin de contrer les effets négatifs de la logique des flux centrifuges sur les centralités.

Cette question de l'anticipation se pose aujourd'hui avec force dans un contexte de diffusion massive des technologies du numérique et de multiplication de ses usages, qui modifient en profondeur et rapidement la relation des populations au territoire et donc à la centralité. Le CESER constate une sous-estimation de cet enjeu par les acteurs publics en matière d'aménagement et de développement territorial. Il rappelle à cet égard la nécessité d'une vision stratégique et d'un projet de territoire sur le temps long prenant en compte ces enjeux.

1.6. L'insuffisante régulation par l'action publique

L'approche sectorielle de l'action publique a également longtemps eu tendance à renforcer la dynamique de périphérisation. Les politiques publiques, mises en œuvre pour réguler les équilibres centre/périphérie, n'ont souvent pas été suffisamment coordonnées pour produire les résultats escomptés.

Les acteurs publics engagés dans une stratégie de régulation, notamment à partir des années 1990 en Bretagne, se sont souvent confrontés à de fortes résistances, liées à la poursuite d'une logique de croissance continue à l'échelle communale qui alimente la concurrence territoriale, mais aussi à l'acceptabilité sociale des politiques publiques promouvant la sobriété.

1.7. La difficile articulation des temporalités

Une des difficultés majeures de l'action publique réside dans l'articulation des temporalités. Le décalage observé dans la réactivité des acteurs du territoire est par conséquent compréhensible. Il existe en effet une désynchronisation entre le temps court de la gestion politique d'un territoire, à l'échelle nationale comme locale, et le temps long nécessaire à l'élaboration du projet de territoire, sa mise en œuvre et son évaluation.

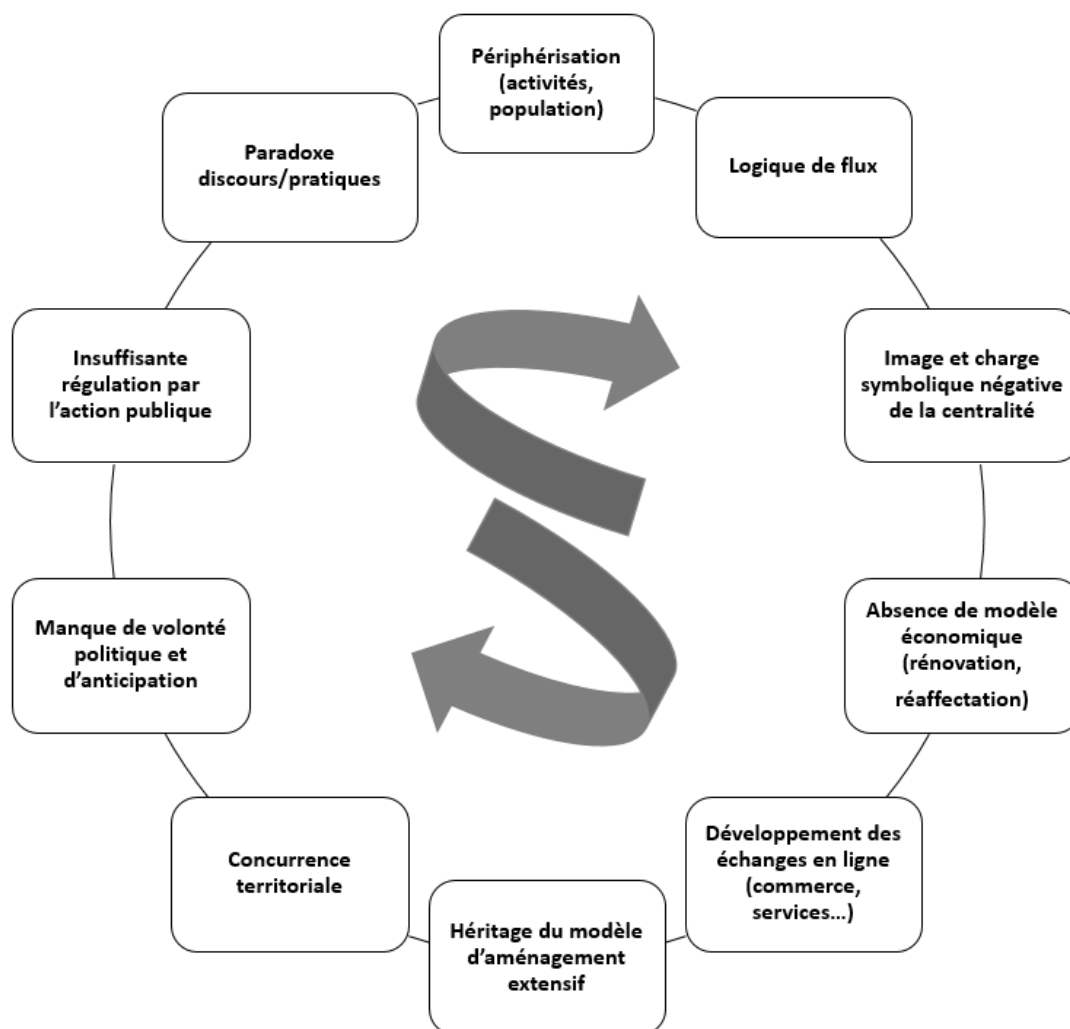
1.8. Le paradoxe entre les discours et les pratiques

Autre difficulté observée, les contradictions fréquentes entre les discours et les pratiques des acteurs du territoire, qui concernent aussi bien les élus que les habitants et usagers. L'inquiétude des élus, notamment locaux, se traduit par une mobilisation croissante sur cette problématique, dans le cadre par exemple de projets de revitalisation du centre-bourg ou du centre-ville. Cependant, il n'est pas rare 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.

La responsabilité des habitants et usagers ne doit pas être oubliée car elle constitue souvent une difficulté pour les élus en charge de la gestion du territoire. L'aspiration forte des ménages bretons pour la maison individuelle et l'habitat diffus a alimenté la diffusion spatiale du phénomène de périurbanisation et fragilisé les centralités traditionnelles. La déconnexion croissante entre le lieu de résidence et le lieu de travail et la multiplication des lieux de vie (multicentralité dans les modes de vie et de consommation) participent à la dilution de la centralité. Les habitants et usagers expriment pourtant souvent un attachement à l'imaginaire collectif du centre et souhaitent qu'il soit dynamique et agréable à pratiquer, en étant prêts à se mobiliser en cas de difficultés. Mais, dans le même temps, force est de constater que leurs pratiques quotidiennes (courses, loisirs, services, etc.), en privilégiant souvent la périphérie, participent directement à la dévitalisation de ces mêmes centralités.

Sur la base des enseignements tirés de l'état des lieux, le CESER propose d'identifier, sous la forme d'un schéma synthétique, les différentes causes contribuant à alimenter « l'effet spirale » de la dévitalisation des centralités.

Figure 1. Les causes de la dévitalisation des centralités



Source : CESER de Bretagne.

Dans un contexte marqué par la transition écologique et énergétique, et par la transformation numérique, cela pose d'emblée la question de la responsabilité collective et du choix du « modèle » de société — ou des modalités du vivre ensemble — et de sa traduction dans un « modèle » de développement et d'aménagement. Le défi posé est donc bien celui du projet de territoire, quelle qu'en soit l'échelle, au sein duquel l'intérêt collectif et les choix qui en découlent dépassent la somme des intérêts individuels et leurs contradictions.

2. Pourquoi, et pour quoi faire, a-t-on besoin de centralités ?⁹

2.1. Comment mesurer l'impact de la fragilisation des centralités traditionnelles, à la fois sur la qualité de vie des populations et sur le dynamisme ou l'attractivité des territoires ?

Répondre à cette question nécessite d'envisager la problématique des centralités non pas uniquement sous l'angle de leurs fonctions, mais en privilégiant les valeurs collectives qu'elles véhiculent et leur capacité à générer du lien social et à garantir le bien vivre ensemble.

L'individualisation, caractéristique de l'entrée dans la « modernité » et la mobilité croissante qui l'accompagne, ont conduit la population à s'installer toujours plus loin des centres urbains et des lieux historiques de la centralité. Cependant, l'éloignement d'une partie de la population installée hors des pôles de centralité structurants peut, à certains moments de la vie, se transformer en isolement, voire en exclusion. Or, les centralités offrent, contrairement aux périphéries les plus éloignées, des solutions aux diverses difficultés que peuvent rencontrer ces populations en matière d'organisation collective et de solidarité. La notion de centralité est, en effet, à mettre en relation avec la nature même de la ville ou son urbanité : *« la ville naît des besoins d'interaction des gens et des avantages que celle-ci procure [...], donc fondamentalement de fonctions centrales d'échange, de confrontation ou de rencontre collective [...]. Le sens collectif existe [au sein des sociétés urbaines] au niveau du quartier, comme à celui de la communauté d'ensemble »*¹⁰.

Dans le modèle historique d'organisation spatiale et urbaine, les centres possédaient le monopole de la centralité au regard de leur capacité à concentrer

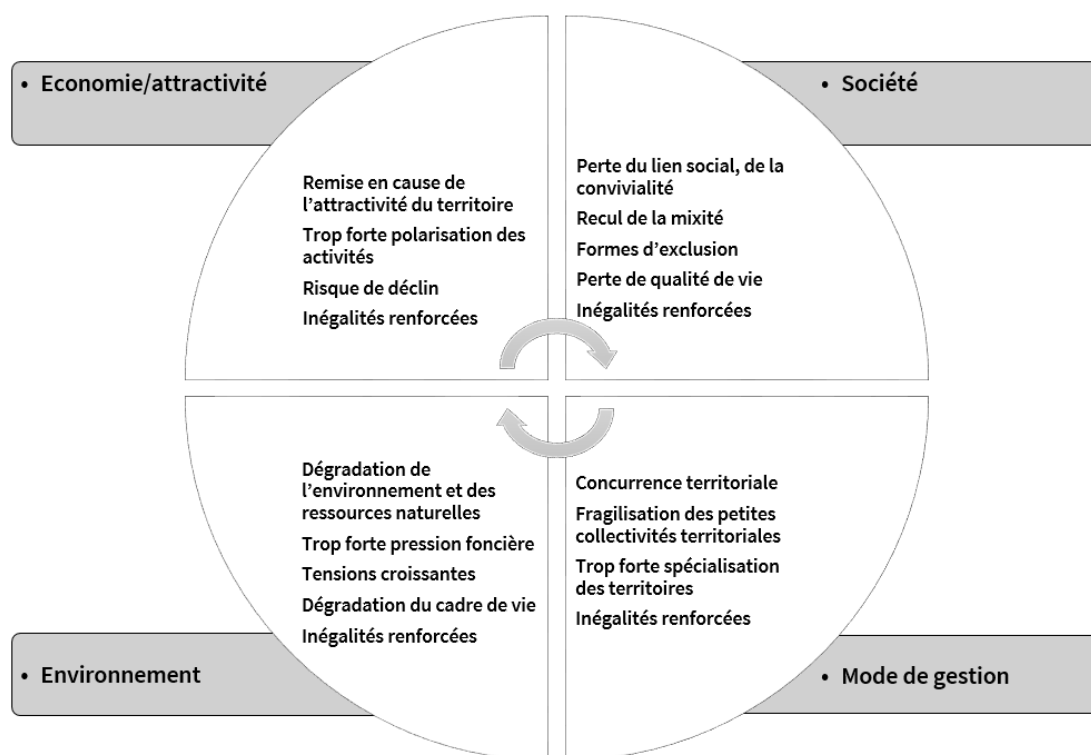
⁹ Ce titre reprend le thème de l'atelier n°1 organisé dans le cadre de la journée d'échanges entre le CESER de Bretagne et les Conseils de développement en janvier 2017.

¹⁰ M. Pierre MERLIN, Mme Françoise CHOAY (dir. par), *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*, PUF, Paris, 2010 (3^{ème} éd.).

les fonctions et les flux, conférant au pôle urbain un rôle de redistribution vis-à-vis de la périphérie, ainsi qu'une attractivité profitant à l'ensemble du territoire sous son influence. Cette pensée urbaine reste aujourd'hui encore prédominante en Bretagne alors que, sous l'effet de processus en cours depuis les années 1960 (périurbanisation, accroissement des distances entre les différents lieux de vie¹¹), la centralité connaît une dilution progressive.

En tant que modèle d'attractivité, ce concept est donc questionné par une série de facteurs : le développement des réseaux, la mobilité accrue des biens, des informations et des personnes, les transformations de l'économie, une réorganisation de la relation centre-périphérie, de l'habitat et des modèles de villes (multipolaires)¹². La complexification des pratiques et usages du territoire des différents acteurs remet donc fortement en cause le rapport à la centralité traditionnelle.

Figure 2. Les problèmes engendrés par la dilution de la centralité



Source : CESER de Bretagne.

2.2. Qu'est-ce qui rend la centralité indispensable ?

Un travail mené conjointement entre le CESER et les Conseils de développement de Bretagne et leur réseau, a permis de mettre en évidence trois dimensions qui

¹¹ Résidence, travail, loisirs, etc.

¹² Audition de M. Benjamin PRADEL, sociologue, consultant-chercheur, 5 juillet 2016.

rendent indispensable la centralité, incitant par là même les acteurs à la réinventer.

La centralité favorise le bien vivre ensemble, développe le sentiment d'appartenance collective et incite au faire ensemble. La nature même de la centralité, à savoir sa capacité à permettre l'émergence ou le développement du lien social à l'échelle d'un quartier, d'une commune, d'un territoire vécu, constitue une réponse à la perte du sens collectif. La dimension politique, au sens de « vie de la cité » est essentielle à mettre en avant pour éviter par exemple le développement des « espaces dorts »¹³. Il est donc essentiel de construire le projet de vivre ensemble et de territoire dans une logique d'aménagement, mais aussi et surtout dans une démarche donnant toute sa place à la vie collective.

Par son caractère multifonctionnel, la centralité est la plus à même de répondre aux besoins de proximité de la population. Les habitants et usagers¹³ identifient la proximité dans l'accès aux services collectifs du quotidien comme un enjeu prioritaire garant d'une meilleure qualité de vie. Les élus, la population et les représentants de la société civile se mobilisent sur la problématique de l'accessibilité aux services (politique territoriale, contrat de territoire, élaboration en cours du Schéma départemental d'amélioration de l'accessibilité des services au public (SDAASP). Cet enjeu est particulièrement prégnant dans les territoires périurbains et ruraux combinant la présence de populations fragilisées et une problématique de mobilité, liée à la difficulté de développer les transports collectifs dans les territoires peu denses.

Par sa dimension multi-échelles, la centralité favorise un aménagement durable du territoire pour offrir aux populations une meilleure qualité de vie. L'enjeu central est de définir un modèle d'aménagement garant d'une répartition équilibrée des fonctions dans un souci d'accessibilité de l'ensemble de la population. L'une des principales difficultés réside dans le fait que la centralité n'est pas « une », mais « multiple », avec un emboîtement à différentes échelles. Il s'agit par conséquent de penser la mise en réseau des centralités dans un souci de complémentarité, de solidarité et de réponse aux besoins exprimés afin de mieux vivre ensemble.

La difficulté majeure réside cependant dans l'équilibre à trouver entre l'incitation et la contrainte. En effet, privilégier les centralités signifie favoriser une politique de regroupement cohérent des activités et de la population, impliquant donc une logique de densification. Cette dynamique peut générer un certain nombre de résistances de la part des populations, qui peuvent parfois développer des attitudes de type NIMBY¹⁴, mais aussi des acteurs privés ne souhaitant pas forcément sortir des logiques concurrentielles. Il est par conséquent important de ne pas se limiter à convaincre de l'acceptabilité sociale de cette politique en faveur

¹³ Référence aux enquêtes réalisées dans le cadre de la démarche « Bouclier rural » du Département d'Ille-et-Vilaine et de l'élaboration du SDAASP du Finistère.

¹⁴ Le terme « Not In My Back Yard » ou « pas dans mon arrière-cour », est souvent utilisé pour décrire l'opposition de résidents à un projet local d'intérêt général dont ils considèrent qu'ils subiront des nuisances.

des centralités, mais bien d'en montrer tous les avantages, à la fois collectifs et individuels, directs et indirects.

Si la centralité d'aujourd'hui n'est donc plus celle d'hier et sans doute pas encore celle de demain, elle constitue, pour autant, une ressource indispensable pour générer du lien social, améliorer la qualité de vie de toutes les populations et l'attractivité de l'ensemble des territoires. Dans un contexte d'évolution permanente des modes de vie, en lien notamment avec l'évolution des sciences et technologies, le CESER rappelle également que la centralité de proximité, telle qu'il la définit, intègre une dimension physique et matérielle, mais aussi virtuelle ou numérique.

3. Réinventer les centralités pour bien vivre ensemble

Compte-tenu de cette analyse, le CESER a choisi d'organiser ses propositions sous la forme de quatre préconisations générales, elles-mêmes déclinées en propositions plus précises, s'adressant à l'ensemble des acteurs du territoire, ou plus spécifiquement aux élus locaux et régionaux dans le cadre de leurs compétences pour élaborer un projet de territoire¹⁵.

Préconisation générale n°1 : réinventer les centralités
↘ Une centralité de proximité pour bien vivre ensemble • Identifier, en fonction du territoire, des pratiques des habitants et usagers et des évolutions du périmètre institutionnel, le ou les lieux les plus à même d'incarner la centralité de proximité pour bien-vivre ensemble ; ↘ Un développement des technologies du numérique au service de la centralité de proximité • Faire des technologies du numérique un levier de dynamisation des centralités en développant leurs usages collectifs, pour favoriser à la fois le lien social et l'attractivité du territoire ; ↘ Une centralité de proximité pour accompagner les transitions écologiques et énergétiques... • Adopter une stratégie de complémentarité des activités entre le centre et la périphérie en associant l'ensemble des acteurs concernés, publics comme privés ; • Maintenir et renforcer les services publics en centralité pour répondre aux besoins des populations ;

¹⁵ Les titres des préconisations générales sur fond jaune s'adressent à l'ensemble des acteurs, ceux sur fond bleu aux élus locaux et ceux sur fond vert aux élus régionaux. Certaines préconisations s'adressant à la fois aux élus locaux et régionaux et relevant du même sujet ont été mises en vis-à-vis.

- Développer la mixité fonctionnelle, sociale et générationnelle en centralité pour renforcer le lien social ;
- Développer l'emploi durable en centralité ;
- Garantir un cadre de vie de qualité et un urbanisme durable en centralité répondant aux besoins des populations ;
- Penser conjointement l'aménagement et l'animation de la centralité, dans le respect de l'espace privé.

➤ **... inscrite dans un réseau de centralités cohérent**

- Privilégier un fonctionnement en réseau des centralités du territoire prenant en compte les objectifs de développement durable dans le cadre des dynamiques des transitions écologique et énergétique et de la transformation numérique ;
- Réduire les inégalités territoriales et garantir un développement équilibré de l'ensemble des territoires.

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. Cette étape permet notamment de bien identifier le territoire de projet. Cette démarche pose d'emblée la problématique de la place et du rôle des habitants et usagers dans l'élaboration du projet de territoire.

Elle pose également la question du décalage souvent observé entre le périmètre du projet (territoire de vie) et le périmètre de gestion (collectivités territoriales, Etablissements publics de coopération intercommunale (EPCI) et communes). La problématique des centralités ne peut plus être appréhendée à la seule échelle de la commune. Ce sont donc aux Pays, en tant que territoires de projet, et aux EPCI, en tant que périmètres de gestion les plus proches du territoire vécu et dont les compétences sont renforcées, 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.

Préconisation générale n°2 : considérer l'enjeu des centralités comme une responsabilité collective

➤ **Un projet de vivre ensemble à l'échelle du territoire de projet**

- Concevoir collectivement le projet de vivre ensemble en adéquation avec le territoire de projet en amont des choix politiques ;

➤ **Une mobilisation nécessaire des acteurs dans la durée**

- Promouvoir l'idée d'une responsabilité collective lors de l'élaboration du projet de territoire ;

- Réaffirmer et renforcer la place et le rôle des organisations de la société civile, les Conseils de développement notamment, dans l'élaboration des projets de vivre ensemble, des projets de territoire, de leur mise œuvre et de leur évaluation ;
- Privilégier la co-construction pour tout projet de territoire et associer l'ensemble des acteurs concernés, publics et privés ;
- Soutenir le recours aux démarches participatives afin qu'elles soient privilégiées dans le cadre de projets d'aménagement ou de territoire ;
- Encourager les projets d'initiative citoyenne accompagnés et animés par les collectivités territoriales dans tous les territoires, notamment les moins dotés en ingénierie ;

➤ Privilégier une logique de projet

- Elaborer le projet de territoire local à partir d'un projet de vivre ensemble partagé et basé sur un dialogue entre les différents élus du territoire, et sur des arbitrages politiques partagés ;
- Concevoir la stratégie de développement du territoire dans une logique de projet et non pas dans une logique de gestion ;
- Intégrer une démarche d'évaluation renforçant la dimension évolutive du projet de territoire ;
- Elaborer des Schémas de cohérence territoriale (SCoT) à l'échelle notamment des Pays et intégrés à une démarche InterSCoT plus ambitieuse ;
- Accélérer l'élaboration des Plans locaux d'urbanisme intercommunaux (PLUI) ;
- Renforcer la légitimité démocratique des élus communautaires par le biais du suffrage universel direct¹⁶.

Les récentes lois de la réforme territoriale ont modifié le paysage institutionnel de la Bretagne dans les périmètres comme dans les compétences des collectivités. Sur le plan géographique, le nombre d'intercommunalités a diminué, parfois de manière importante¹⁷. Plusieurs communes nouvelles ont également vu le jour¹⁸. 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. En effet, quatre d'entre eux ont désormais des périmètres identiques. Le choix du territoire de projet et l'articulation des temporalités, entre le temps court de la gestion et le temps long du projet, 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

¹⁶ Le CESER reprend ici une préconisation formulée par les CESER de l'Atlantique dans l'étude de 2013, Populations et activités sur le littoral atlantique : enjeux fonciers. Rapporteurs : Michel CISILOTTO, Jean-Edmond COATRIEUX.

¹⁷ Côte d'Armor : 8 EPCI en 2017 (30 en 2016), Finistère : 21 EPCI en 2017 (26 en 2016), Ille-et-Vilaine : 18 EPCI en 2017 (24 en 2016), Morbihan : 12 EPCI en 2017 (21 en 2016).

¹⁸ Depuis la mise en œuvre de la loi du 16 mars 2015 relative à l'amélioration du régime de la commune nouvelle, 25 communes nouvelles (regroupant 32 communes) ont été créées en Bretagne (14 entrées en vigueur en 2016 et 11 au 1er janvier 2017).

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 SRADDET actuellement en phase d'élaboration, constituent aux yeux du CESER une opportunité à saisir pour concrétiser cette ambition. Il s'agit notamment de protéger le tissu existant, mais aussi de construire un maillage de centralités complémentaires et connectées dans un souci d'équilibre et de cohésion du territoire régional.

Préconisation générale n°3 : placer les centralités au cœur du projet de territoire <i>local</i>	Préconisation générale n°4 : placer les centralités au cœur du projet de territoire <i>régional</i>
➤ Penser la place des centralités dans l'élaboration du projet local • Développer l'ambition des SCoT en matière de centralités dans une logique de projet privilégiant leur dimension stratégique et permettant de faire émerger un modèle économique de revitalisation des centralités ; • Renforcer la mise en réseau et en cohérence des SCoT dans un souci de complémentarité ; • Appréhender les relations entre villes centres et communes périphériques dans une démarche de coopération et de complémentarité.	➤ Penser la place des centralités dans l'élaboration du projet régional • Placer la problématique des centralités au cœur du projet de territoire régional dans une logique de projet privilégiant sa dimension stratégique et permettant de faire émerger un modèle économique de revitalisation des centralités ; • Faire des centralités un enjeu majeur du dialogue entre les SCoT et le SRADDET ; • Faire des avis rendus par le Conseil régional sur les documents de planification locaux un levier de cohérence et d'ambition des projets de territoire ; • Co-construire, à l'image de la politique de la ville, une politique régionale des centralités adossée au SRADDET, accompagnée d'une géographie prioritaire des centralités adossée aux politiques contractuelles de la Région ; • Concrétiser le projet partenarial d'observatoire des territoires dans le cadre de la réalisation d'un diagnostic sur la problématique 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'ensemblier 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.

Préconisation générale n°4

↘ Une action régionale au service des centralités

- Approfondir la coordination des dispositifs et outils portant sur la problématique des centralités entre la Région, les Départements et l'Etat ;
- Définir collectivement une stratégie d'intervention dans le cadre du développement économique attentive aux centralités, en imaginant si besoin des dispositifs de péréquation et des aides ciblées sur les entreprises présentes dans les centres-villes et centre-bourgs en difficulté ;
- Coordonner dans une approche transversale et territorialisée les différentes politiques sectorielles régionales ayant un impact direct ou indirect sur les centralités ;
- Prendre en compte les SDAASP dans le cadre de l'élaboration du SRADDET au regard de la problématique des centralités et de l'accès aux services collectifs.

↘ S'agissant de la politique territoriale :

- Mettre en place un dispositif d'évaluation des projets « centralités » ayant reçu un avis favorable en Comité unique de programmation (CUP) permettant de mesurer leur impact sur la revitalisation des centralités, ainsi que la plus-value apportée par les financements liés à la politique territoriale ;
- Privilégier des projets autour des centralités ayant à la fois une composante « aménagement » et une composante « animation/usages » ;
- Garantir le financement de la mission d'animation du projet de territoire traitant la problématique des centralités et privilégiant une démarche de co-construction ;
- Soutenir l'animation territoriale de la centralité de proximité ;
- Développer le financement d'études qualitatives permettant une meilleure connaissance du rapport des populations à la centralité (pratiques et usages) ;
- Initier une réflexion sur le principe du conditionnement des aides à l'existence d'un projet global favorisant un réseau de centralités pour bien vivre ensemble.

Par ailleurs, le CESER a souhaité identifier plusieurs leviers transversaux permettant de favoriser l'inscription d'un réseau de centralités dans le projet de territoire, qu'il soit local ou régional.

Préconisation générale n°3	Préconisation générale n°4
↘ Mobilités et foncier	
• Prendre en compte la problématique des mobilités, physique et virtuelle, en lien avec celle des centralités, dans l'élaboration du projet de territoire.	
• Coordonner 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 ;	• Repenser les complémentarités entre acteurs de l'aménagement et acteurs des mobilités, notamment l'articulation Conseil régional/EPCI, au regard de la problématique des centralités ;

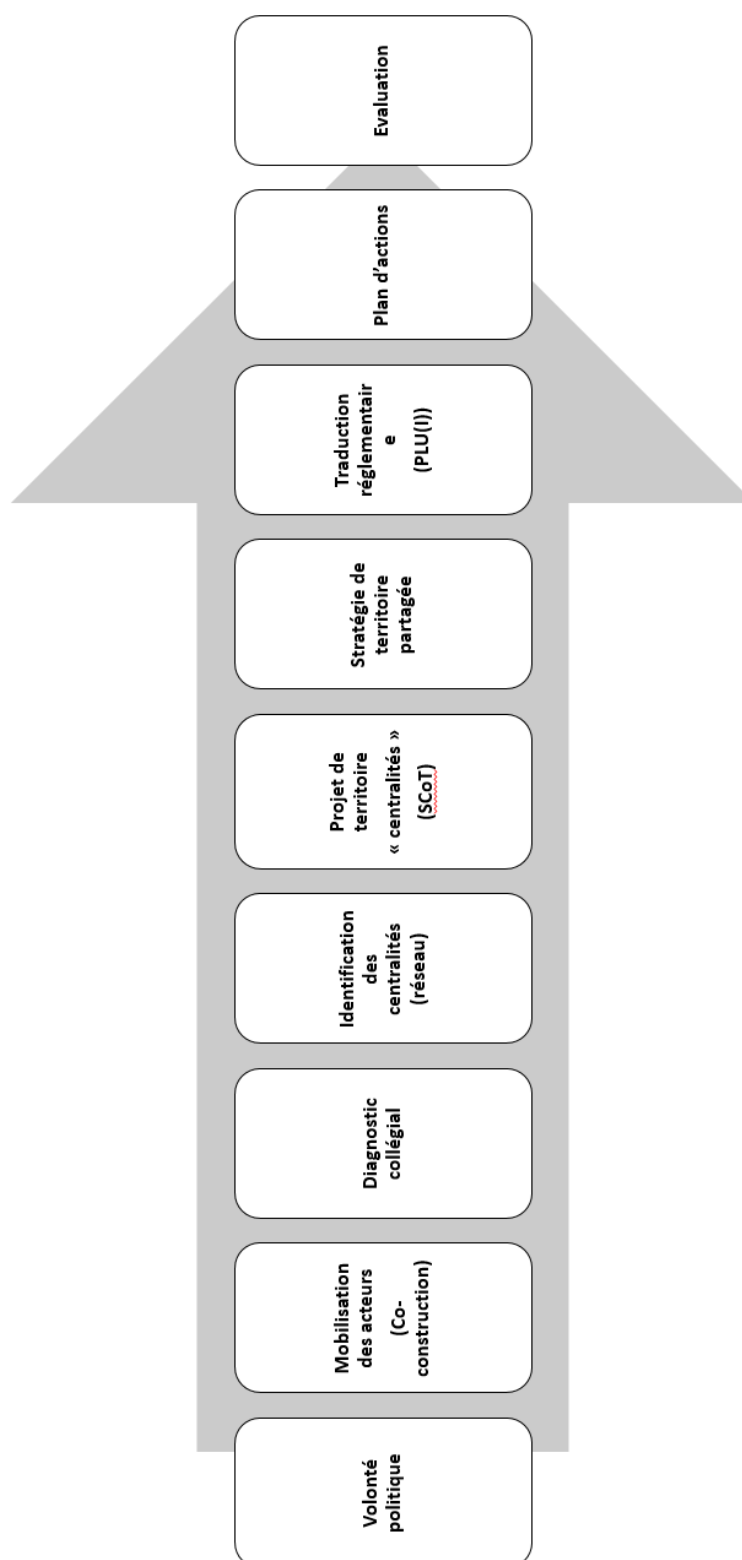
↘ Le modèle économique de la rénovation du bâti ancien	
• Promouvoir un modèle économique viable et pérenne de la rénovation du bâti ancien ; • Assurer une plus grande lisibilité sur la durée et une meilleure cohérence des aides et dispositifs portés par l'Etat et les collectivités territoriales dans ce domaine, passant sans doute par leur simplification et rationalisation.	
↘ Stratégie de développement commercial et régulation des équilibres centre/périphérie	
• Réaffirmer le rôle des SCoT et du Document d'aménagement artisanal et commercial (DAAC) comme outil de régulation du développement commercial en périphérie afin de garantir l'équilibre centre-périphérie en prenant en compte le périmètre de la zone de chalandise ; • Rééquilibrer la composition des Commissions départementales d'aménagement commercial (CDAC) dans le cadre de la législation actuelle, à l'image des CUP dans le cadre de la politique territoriale, en accordant une plus grande place à la société civile et en réintégrant les chambres consulaires, ceci afin d'améliorer la fonction régulatrice de l'action publique.	• Renforcer l'action du Conseil régional en matière de régulation du développement commercial périphérique dans le cadre de l'élaboration du SRADDET et de sa participation aux CDAC ; • Développer l'action du Conseil régional, dans le cadre des avis rendus sur les SCoT et de l'élaboration du SRADDET, incitant les territoires à élaborer un DAAC, malgré son caractère facultatif ; • Engager une réflexion avec tous les acteurs concernés sur le fonctionnement actuel des CDAC et de la Commission nationale d'aménagement commercial (CNAC) en vue de son évolution.

A l'issue de ses réflexions, le CESER propose d'identifier, sous la forme d'un schéma synthétique, les étapes¹⁹ d'un processus vertueux de réinvention des centralités dans le cadre du projet de territoire local.

Au moment où le Conseil régional a engagé les réflexions autour de l'élaboration du SRADDET, le CESER insiste sur la nécessité de placer la question des centralités au cœur du projet de territoire régional. Dans le cadre du dialogue avec les territoires, il souhaite que tous les acteurs concernés participent à leur réinvention. Il s'agira ensuite pour le Conseil régional, dans la poursuite de ses travaux, de traduire cette ambition dans une stratégie régionale partagée.

¹⁹ Certaines des étapes identifiées peuvent parfois être concomitantes, il ne s'agit donc pas d'un processus parfaitement linéaire.

Figure 3. Les étapes pour réinventer les centralités



Source : CESER de Bretagne.

Introduction

En écho aux vives inquiétudes exprimées dans les territoires sur les difficultés que rencontrent certains centres-bourgs et centres-villes²⁰, et dans la poursuite de ses travaux et avis mettant en lumière la fragilisation d'un certain nombre de bourgs-centres et villes-centres²¹, le CESER a souhaité mieux comprendre les moteurs d'un processus de « dévitalisation » qui, de manière paradoxale, touche les territoires d'une région parmi les plus attractives en France.

Deux constats ont rapidement conduit le CESER à préciser les enjeux de cette étude. D'une part, l'analyse des symptômes de la « dévitalisation », et notamment du phénomène de vacance, met rapidement en évidence le caractère global du phénomène, ainsi que l'effet spirale lié à l'interaction entre différentes causes. D'autre part, en creux de l'analyse des signes visibles du processus, c'est finalement la relation des populations au territoire et à son centre qui doit être interrogée, au regard des évolutions des modes de vie, de production et de consommation, depuis l'entrée dans l'ère de la « modernité » et de la consommation de masse.

Le centre se caractérise historiquement par une polarisation croissante des flux extérieurs et une concentration toujours plus importante des fonctions affirmant sa dimension multifonctionnelle. Une accessibilité garantie a permis aux centres de devenir des pôles générateurs de flux, conférant aux villes, chacune à leur échelle, une influence et un rayonnement plus ou moins étendus. *« Le centre est donc le résultat d'un modèle d'urbanisation historiquement daté qui a produit un recouvrement contraint entre centre et centralité »*²².

L'histoire de la ville et du centre, ainsi que celle de la centralité sont étroitement liées. Les centres-bourgs et centres-villes incarnent traditionnellement l'urbanité au sens d'art de vivre, mais aussi le sentiment d'appartenance des populations au territoire. Un imaginaire du centre s'est ainsi ancré dans la mémoire collective des populations et reste encore très présent aujourd'hui.

C'est donc la problématique des centralités que le CESER a souhaité inscrire comme fil directeur de cette étude et cela pour deux raisons. Les difficultés que rencontrent des centres-villes et centres-bourgs, ne peuvent pas être résolues en traitant un ou deux symptômes, au risque de voir échouer le projet de revitalisation. Elles ne peuvent pas non plus trouver de réponse à l'échelle d'un territoire trop petit ne prenant pas en compte l'élargissement et la multiplication des territoires de vie. Ce glissement opéré des centres-bourgs et centres-villes vers les centralités d'un territoire est donc rendu nécessaire dans le cadre d'une

²⁰ Les termes centres-bourgs et centres-villes désigne le noyau central (en général le cœur historique ou le centre décisionnel) d'une commune périurbaine (éloignée, isolée) ou rurale dans le premier cas et d'une urbaine ou d'un pôle urbain dans le second cas.

²¹ La ville centre est la commune centrale (dans ses limites administratives) d'une agglomération ou d'un pôle urbain. Elle concentre traditionnellement les fonctions décisionnelles ou de centralité. Le bourg étant le premier niveau de la hiérarchie urbaine, le bourg centre joue un rôle identique dans l'espace périurbain éloigné et rural.

²² Frédéric GASCHET et Claude LACOUR, « Métropolisation, centre et centralité », Revue d'économie régionale et urbaine, février 2002.

approche systémique, transversale — incluant les dimensions économie, logement, services, environnement, qualité de vie, etc. — et multi-échelles.

Les transformations du rapport à la centralité résultent de choix de société et en complément à ses études²³, tout comme leur traduction dans un modèle d'urbanisation et plus largement d'aménagement du territoire. C'est tout l'enjeu du projet de territoire qui est posé ici, enjeu d'autant plus prégnant au moment où le Conseil régional a engagé la réflexion sur le projet de territoire régional adossé d'une part, à l'élaboration du Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) et d'autre part, à des outils de contractualisation et de conventionnement.

- Les choix méthodologiques opérés par le CESER

A partir d'un état des lieux synthétique, le CESER analyse les mécanismes qui ont accéléré ou freiné ce processus et identifie notamment les possibles contradictions ou effets de cloisonnement. Conscient de la responsabilité collective qu'impliquent ces choix, le CESER a souhaité analyser le rôle des acteurs qui pratiquent et construisent le territoire, et particulièrement les élus régionaux et locaux et leurs services, ainsi que les habitants et usagers.

Afin de mieux saisir les logiques multiples à l'œuvre, le CESER choisit de traiter aussi bien les territoires qui connaissent une déprise démographique que ceux qui sont attractifs. Les deux métropoles ne font pas partie du champ d'étude en tant que terrain d'analyse à l'échelle de leur centre-ville. Par contre, la métropolisation²⁴ et ses impacts sur les territoires sont intégrés comme facteur ayant contribué au phénomène. L'analyse des territoires où le bourg centre et la ville centre ne sont pas fragilisés, où la réflexion sur les centralités irrigue de manière transversale le projet, permet d'identifier les leviers de l'action publique et les possibles résistances. Il s'agit en effet d'identifier également les bonnes pratiques et de les faire connaître.

Le CESER a réalisé 15 séries d'auditions (collectives ou individuelles) qui ont eu lieu entre décembre 2015 et mars 2017. Plus d'une quarantaine de personnes ont été auditionnées à l'occasion de commissions plénières. Deux auditions de cadrage ont permis en début d'étude d'affiner la problématique et le champ de l'étude. Des auditions thématiques ont été organisées sur les problématiques spécifiques de l'accès aux services et du commerce. La commission s'est déplacée sur le terrain

²³ Toutes les études du CESER sont disponibles sur www.bretagne.bzh/jcms/preprod_24488/fr/les-etudes-du-ceser-par-themes.

²⁴ La métropolisation est multiple, elle recouvre des mécanismes complexes analysés par le monde académique, mais aussi des représentations résultant du marketing territorial. Elle peut être résumée à deux processus, l'un d'accroissement démographique accompagné d'un étalement urbain (des critères objectifs mesurables) et l'autre d'augmentation d'activités, de services dans des domaines particuliers (les fonctions métropolitaines, tout aussi mesurables mais plus subjectives) qui sont considérées comme caractéristiques des métropoles et les distinguent des autres villes. Source : CESER de Bretagne, 2013, *Les dynamiques territoriales de Bretagne en questions*. Rapporteurs : Alain LAPLANCHE et Jacques UGUEN.

à la rencontre des élus du territoire ainsi que des représentants des Conseils de développement, afin de valoriser une approche territoriale de la problématique du sujet à travers le choix d'études de cas ciblées (Pays de Guingamp, Pays de Saint-Brieuc, Pays de Vitré et Pays de Brest). Ces territoires, aux caractéristiques et dynamiques différentes, sont néanmoins confrontés à la dévitalisation du centre urbain de la ville centre.

Dans ce cadre, Lucien JARAUD, étudiant en Master 2 « Urbanisme et Développement » à l'Institut de Géoarchitecture de Brest, a réalisé une mission de stage²⁵ de 6 mois, d'avril à septembre 2016, au sein du CESER dont l'objectif était d'identifier à l'échelle des études de cas les mécanismes qui accélèrent ou freinent le cycle de la dévitalisation, les jeux d'acteurs au regard de la problématique de la cohérence de l'action publique.

Le CESER a participé en juin 2016 au colloque « Revitalisons nos centres-bourgs » à Saint-Brieuc, organisé par l'Établissement public foncier de Bretagne (EPFB), l'État et le Conseil régional de Bretagne. En amont de cet événement, il a souhaité également participer au cycle de visites « Ré-habiter le centre-bourg » organisé dans une commune de chaque département par l'Établissement public foncier de Bretagne et le réseau BRUDED, avec la participation des CAUE/CAU de Bretagne.

Enfin, les échanges avec les Conseils de développement directement ou par le biais du Réseau des Conseils de développement bretons ont pris différentes formes. Parallèlement aux auditions, un questionnaire a été transmis via le réseau à l'ensemble des Conseils de développement afin de connaître la manière dont la société civile organisée à l'échelle des Pays appréhende la question de l'avenir des centres-villes et centres-bourgs. Dans la poursuite de cette initiative, une journée d'échanges sur le thème des centralités a été organisée entre le CESER et les Conseils de développement en lien avec le Réseau des Conseils de développement.

Cette étude s'adresse à la Région Bretagne au regard de ses compétences et dans le cadre de ses relations avec d'autres niveaux de collectivité. De manière plus globale, elle s'adresse à l'ensemble des acteurs du territoire, les élus et leurs services, les opérateurs de l'aménagement, mais aussi la société civile, les habitants et usagers, impliqués ou concernés par l'élaboration des projets de territoire locaux.

²⁵ Le mémoire de fin d'études de Lucien JARAUD est consultable à l'Institut de Géoarchitecture de Brest.

Chapitre 1

De la dévitalisation des centres-bourgs et centres-villes à la problématique de la centralité

1. Une inquiétude croissante : la dévitalisation de nombreux centres-villes et centres-bourgs en région Bretagne

Ces dernières années, la question de la dévitalisation des centres-bourgs et centres-villes connaît un écho croissant dans les territoires. C'est notamment le cas en région Bretagne où s'exprime une forte inquiétude quant à l'avenir des centres urbains traditionnels. Le phénomène de dévitalisation qui les touche n'est pourtant ni nouveau, ni ses différents symptômes récents, de nombreuses travaux de recherche universitaires et expertises ayant déjà analysé ces problématiques. En juin 2016, le colloque organisé à Saint-Brieuc sur la revitalisation des centres-bourgs par l'Établissement public Foncier de Bretagne (EPFB) et ses partenaires, auquel a participé le CESER, a ainsi rassemblé 700 participants. La présence de nombreux élus locaux illustre à la fois le malaise ressenti face à un phénomène qui, loin d'être enrayé, poursuit sa progression, et la prise de conscience accrue par les acteurs concernés, publics comme privés, habitants et usagers, des problèmes et des enjeux que cela génère sur un territoire. Les médias se font également l'écho de ce ressenti multipliant les titres sur la prochaine « désertification »²⁶ voire « mort »²⁷ des centres-villes.

Ce sentiment de crise ressenti dans de nombreux territoires est à mettre en relation avec une visibilité plus importante des impacts du phénomène sur l'espace urbain et sur l'image des villes et bourgs touchés. Fermeture de nombreux locaux commerciaux, vacance de logements, dégradation du bâti ou encore rues fréquemment désertes constituent les principaux symptômes d'un processus dont l'origine multifactorielle n'est plus à démontrer. Il faut également souligner, qu'au-delà des bourgs et petites villes situés dans des espaces ruraux et périurbains éloignés en situation de déclin démographique, de plus en plus de centres-villes et centres-bourgs situés dans des territoires attractifs sont confrontés à la dévitalisation, rendant plus complexe l'appréhension de ce phénomène.

En outre, le fait que la dévitalisation soit engagée, parfois depuis de nombreuses années, questionne également le rôle et la responsabilité des acteurs, pouvoirs publics comme habitants. Des interrogations s'expriment quant à l'efficacité des politiques publiques mises en œuvre : insuffisante régulation, manque de cohérence entre les politiques sectorielles, difficultés des acteurs à anticiper sur le temps long, adaptation tardive des législations et réglementations, forces contradictoires défavorables à l'action publique. Au-delà, quelle est la prise en compte, par les acteurs publics, des transformations des modes de production, de consommation et des modes de vie qui conduit des populations toujours plus

²⁶ Disparition plus ou moins totale de toute activité dans une région. Source : dictionnaire Larousse.

²⁷ Olivier RAZEMON, « Comment la France a tué ses villes », Rue de l'échiquier, coll. Diagonales, 2016.

urbaines à s'éloigner toujours plus des centres traditionnels ? Et quelle est la prise en compte de leurs impacts sur leur relation au territoire ?

Pour répondre à ces questions, le CESER souhaite dans un premier temps revenir sur la construction historique du rapport des populations au centre urbain, qu'incarnent les centres-villes et centres-bourgs.

2. Retour sur la construction historique d'un imaginaire collectif encore très vivant : le centre urbain

La définition du centre urbain selon le dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement²⁸

« En général, le centre urbain (ou cœur de ville) est la partie fondamentale de l'organisation urbaine : celle qui en assure la vie et l'activité. C'est le siège du pouvoir organisateur, public et privé, spontané ou réglementé, qui assure le développement urbain et régit les rapports avec la périphérie urbaine et rurale. C'est aussi le lieu de la prédominance intellectuelle par l'université, les spectacles et les moyens de diffusion. Dans les petites villes, le centre urbain est réduit et multifonctionnel. Dans les villes plus importantes, le centre urbain se diversifie en fonction des exigences d'espace ou d'accessibilité selon des étapes successives et la complexification de la croissance urbaine [...]. Mais c'est dans les grandes villes et dans les métropoles que le centre urbain prend toute son originalité. Il recouvre alors tout un espace urbain différencié, associant des quartiers spécialisés : au premier chef, le centre des affaires comprenant lui-même plusieurs activités et, à proximité, ou même parfois, le recouvrant en partie, le centre historique, le centre administratif, le centre culturel, etc. Toutes les activités sont étroitement entremêlées et elles ont en commun le fait d'attirer et de desservir l'ensemble de la population de l'agglomération considérée. Le centre urbain doit être à même de remplir son rôle de « moteur » de la périphérie proche. Il doit donc être à la fois très bien desservi en transports internes et en relations externes avec les espaces voisins et, dans les grandes métropoles, avec le domaine international. Il en résulte la nécessité de disposer de certaines infrastructures et de certains moyens donnant naissance à des emplois toujours plus sophistiqués et à des migrations quotidiennes sans cesse plus nombreuses, puisque des espaces consacrés à la résidence reculent devant la montée des bureaux et des commerces. Cette évolution normale peut-être freinée par une politique volontaire d'aménagement et de décentralisation, mais aussi par l'avènement de nouvelles techniques (informatique, internet, etc.). Le centre urbain doit être maintenu à la tête du progrès sous peine de connaître des difficultés majeures. De toute manière, quand il a atteint un certain niveau de concentration, des centres secondaires se constituent, spontanément ou par le biais de la planification volontaire. A mesure que la ville grandit et se transforme, le centre en subit les conséquences. Il peut se transformer et s'adapter, mais il est rare qu'il le fasse au même rythme [...] ».

Historiquement, les centres-villes et centres-bourgs constituent des morceaux de villes particuliers de par leur localisation, leur organisation, leur architecture etc. Souvent identifiés au centre historique, avec lequel ils ne se confondent pas toujours, ou bien désignés de plus en plus souvent par l'expression « cœur de ville », ces entités sont aussi des espaces vécus par les populations, dont les pratiques et usages participent à la construction des modes d'habiter le territoire. Objets symboliques, ils sont nés comme la ville « des besoins d'interaction des gens et des avantages [qu'ils procurent] »²⁹ et incarnent, d'une part, l'urbanité au

²⁸ M. Pierre MERLIN, Mme Françoise CHOAY (dir. par), *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*, PUF, Paris, 2010 (3^{ème} éd.).

²⁹ Ibid.

sens d'art de vivre et d'autre part, le sentiment d'appartenance à la ville et au territoire qui l'entoure des populations qui y vivent comme de celles installées en périphérie. La dimension patrimoniale renforce encore le sentiment d'appartenance collective à un territoire.

La construction de cet espace central et de sa représentation collective s'inscrit dans le temps long de l'histoire urbaine. Un imaginaire du centre s'est ainsi ancré dans la mémoire collective de la société française et plus largement des sociétés occidentales. Les villes sont nées du besoin d'écouler le surplus agricole des campagnes, les populations habitant l'espace rural se déplaçant en ville pour acheter et vendre (marchés, foire...). Le centre-ville s'est d'abord construit autour de la fonction économique (agricole, alimentaire), entraînant une polarisation croissante des flux extérieurs par la ville, lieu de destination plus que lieu de résidence pendant longtemps, à l'échelle nationale comme en Bretagne. Le mouvement d'urbanisation se poursuivant parallèlement à l'industrialisation, les centres-bourgs et centres-villes ont concentré toujours plus de fonctions (services et équipements, culture et religion, politique) devenant ainsi multifonctionnels. Centres de consommation, puis centres de production et relais des échanges commerciaux, ils offraient ainsi aux populations environnantes une multitude de choix. A noter que durant cette période, seules les activités dites industrielles ont eu tendance à quitter les espaces centraux pour s'installer dans les espaces périphériques des villes. L'accessibilité des centres, longtemps garantie, leur a permis de devenir des pôles générateurs de flux, conférant aux villes, chacune à son échelle, une influence et un rayonnement plus ou moins important sur un territoire plus ou moins étendu. L'image traditionnelle du centre-bourg ou centre-ville renvoie ainsi le plus souvent à un espace central très pratiqué, animé et vivant, dont la vitalité renforce encore l'attractivité. Lieu de rencontre et d'échanges, il répond ainsi aux besoins des populations de son territoire d'influence.

Aujourd'hui encore, cette mémoire reste très ancrée dans les représentations collectives. Ainsi, nombreuses sont les personnes qui lorsqu'on leur demande de définir ce qu'est le centre urbain, évoquent, parfois avec nostalgie, un lieu fréquenté quotidiennement, où les rues ne sont jamais vides, où les gens se retrouvent dans l'espace public animé et sonore, pour discuter, se divertir, vendre et acheter grâce à la présence de nombreux métiers et boutiques en lien avec l'agriculture, l'artisanat, le commerce ou les services. Maurice RENAULT³⁰, maire de Saint-Péran, rappelle que pendant longtemps, « 24 commerces dont 11 cafés animaient le centre du bourg, rassemblant des métiers aujourd'hui disparus, comme le charron ou le cordonnier ». La commune en croissance démographique³¹ ne compte plus aujourd'hui que deux cafés et ne dispose pas d'école.

³⁰ Conférence-débat organisée par le Conseil de développement du Pays de Brocéliande sur l'avenir des centres-bourgs, Saint-Péran, 27 juillet 2016.

³¹ La commune de Saint-Péran compte aujourd'hui plus de 400 habitants, contre 200 il y a 15 ans.

Cet imaginaire collectif d'un centre animé dans ses rues autour d'une place, image empreinte de nostalgie et peut-être désuète aujourd'hui, a pourtant été reproduit dans des banlieues résidentielles dans le cadre de projets de centres multifonctionnels à l'échelle d'un quartier. De la même façon, on peut observer qu'il est fréquemment repris et copié dans de grands centres commerciaux périphériques, cherchant à calquer une centralité traditionnelle, symbole d'urbanité, sur une centralité de consommation. Cette dynamique montre en tout cas un attachement fort à l'intensité de ce lieu qui se définit avant tout par ses fonctions de rencontre et d'échange, incarnant le lien social et le vivre-ensemble.

Or, si tous les centres urbains des villes et des bourgs ne sont pas touchés par la dévitalisation, « ils sont toujours plus nombreux chaque année à y être confrontés » comme le rappelle Pascal MADRY³². Les centres-villes, engagés parfois depuis plusieurs dizaines d'années, parfois plus récemment dans ce processus, concentrent alors une série de symptômes dont les effets se cumulent.

3. Retour sur la notion de dévitalisation

A l'échelle nationale, comme en Bretagne, les articles de presse ou reportages traitant de la dévitalisation sont le plus souvent illustrés d'images reflétant ses principaux symptômes : des locaux commerciaux fermés, la disparition des services, la vacance des logements. Le choix des images cible particulièrement les bâtiments abandonnés en cours de dégradation voire en situation indigne, les rues vides, les symboles de paupérisation, l'ensemble donnant une image négative voire répulsive de ces espaces, en contradiction donc avec l'image traditionnelle du centre urbain animé. C'est sans doute ce décalage et la visibilité accrue du phénomène qui expliquent pour une part la forte inquiétude des élus et de la population, justifiant ainsi une mobilisation croissante, souvent assez récente, des acteurs concernés.

La problématique du dernier commerce est souvent mise au premier plan quand il s'agit de bourgs ayant une fonction structurante à l'échelle d'un territoire rural ou périurbain. La dimension commerce est, en effet, souvent privilégiée dans l'analyse du processus de dévitalisation des centres urbains des villes moyennes. La mission lancée en février 2016 par Sylvia PINEL, alors Ministre du Logement, de l'Égalité des territoires et de la Ruralité, ciblait ainsi clairement la question de la revitalisation commerciale des centres-villes de villes moyennes³³. S'agissant de territoires en déclin d'attractivité, l'analyse est souvent plus globale, les diagnostics insistant notamment sur le recul de la présence des services et des équipements, notamment publics. La problématique du logement (vacance, état dégradé, précarité énergétique) est identifiée dans ce cas aussi bien dans les

³² Contribution de M. Pascal MADRY, directeur de l'Institut pour la ville et le commerce et de la Fédération pour l'urbanisme et le développement du commerce spécialisé (Procos), 2016.

³³ « La revitalisation commerciale des centres-villes », IGF et CGEDD, juillet 2016.

centres-villes que dans les centres-bourgs. La question des copropriétés en difficulté par exemple se pose de manière plus spécifique dans les villes centres, petites ou moyennes³⁴.

L'analyse du phénomène de dévitalisation doit être conduite en lien avec celle des dynamiques d'urbanisation et des flux de population, en constante évolution³⁵. M. Pascal MADRY insiste notamment sur le fait que *« les deux crises évoquées – une crise d'attractivité dont l'origine est plus ancienne et la crise du modèle de développement du commerce moderne, plus récente mais connaissant une accélération depuis le début des années 2000 – se déploient en parallèle mais touchent de manière contrastée les territoires. Quatre combinaisons sont possibles, un territoire pouvant connaître l'une ou l'autre de ces crises, les deux ou bien aucune »*. Au-delà d'une approche sectorielle ou fonctionnelle, encore trop souvent présente, la problématique de la dévitalisation doit donc être appréhendée de manière globale et à l'image d'un cycle aux temporalités différentes selon les territoires.

L'approche globale ou systémique pose d'emblée la question de l'échelle d'analyse du phénomène et, à posteriori, des périmètres d'intervention. Un consensus se dégage autour de l'idée que l'échelon communal n'est plus suffisant pour comprendre les difficultés d'un centre urbain traditionnel et identifier les bons leviers d'action. Cette problématique doit être analysée au regard des dynamiques de la ville ou du bourg, des bassins de vie et d'emploi, de l'aire urbaine. Les territoires de vie dépassent en effet largement les frontières de la commune de résidence. Ainsi, comme le souligne par exemple André TALARMIN³⁶, maire de Plouarzel et président de la Communauté de communes du Pays d'Iroise (CCPI), *« une décision prise sur le territoire d'une commune limitrophe ou appartenant à la même zone d'influence peut fragiliser les dynamiques de revitalisation en cours et impacter le territoire sur un temps long »*. La dimension interterritoriale se situe donc au cœur du processus de dévitalisation.

De la même manière, la question des temporalités est essentielle. Les élus locaux auditionnés insistent sur cette dimension d'une part, pour établir un diagnostic précis du phénomène et d'autre part, pour construire le projet de revitalisation et suivre sa mise en œuvre (dimension évolutive). Privilégier l'idée d'un cycle permet de situer le niveau d'engagement de chaque espace concerné, et de comparer les territoires entre eux, certains étant simplement engagés dans le processus, d'autres se situant à un niveau plus avancé. Cela permet de mieux cerner les dynamiques à l'œuvre à une échelle plus large. Ainsi, sur un certain nombre de territoires, des élus ont pris conscience depuis longtemps du risque de dévitalisation de leur centre urbain et mis en place des actions de revitalisation. Leur réussite est liée notamment, comme l'ont souligné la majorité des acteurs auditionnés, à un volontarisme politique et à l'élaboration d'un projet global

³⁴ Visites de terrain (Guingamp et Saint-Brieuc) et auditions du 19 avril 2016.

³⁵ Audition de M. Guy BAUDELLE, Professeur d'aménagement de l'espace-urbanisme, Université Rennes II, 15 décembre 2015.

³⁶ Audition de M. André TALARMIN, Maire de Plouarzel, 23 février 2016.

évolutif sur la durée. Ce temps long du projet est cependant souvent difficile à articuler au temps court des mandats politiques.

En France, dans le champ des études urbaines et de l'urbanisme, il n'existe à priori pas de définition théorique du concept de dévitalisation s'appliquant à un objet spatial tel qu'une ville ou un centre urbain, à l'instar d'autres concepts tels que la périurbanisation et l'étalement urbain³⁷. La notion de dévitalisation a toutefois été définie au Québec par le géographe Clermont DUGAS en 1991 dans le cadre de ses travaux sur les communautés rurales :

La définition de la notion de dévitalisation selon Clermont DUGAS

« La dévitalisation peut être définie comme un processus qui entraîne une diminution progressive et quelquefois rapide de l'activité socio-économique d'une entité spatiale donnée et dont les effets se font sentir aux niveaux de la démographie, de l'occupation du sol, de l'habitat, de l'infrastructure des services, de la qualité de vie et des perspectives d'avenir. »

Cette définition peut s'appliquer à différentes entités spatiales, espace rural ou urbain, village ou ville, centre-bourg ou centre-ville. Elle a notamment été mobilisée³⁸ à l'occasion de la démarche engagée sur les municipalités dévitalisées du Québec dans le cadre de la Politique nationale de la ruralité programmée sur la période 2007-2014. Elle met en évidence une série de facteurs internes et externes pour expliquer ce phénomène³⁹. D'autres facteurs contribuant au cycle de la dévitalisation territoriale ont par la suite été identifiés, tels que la couverture numérique du territoire concerné et l'accès au haut débit ou encore les impacts des politiques publiques à travers les modalités de la gestion locale et nationale.

4. La Bretagne au regard du concept de dévitalisation

A l'échelle nationale, le phénomène de dévitalisation territoriale touche particulièrement un certain nombre de départements peu denses et/ou en déclin d'attractivité comme la Lozère, la Creuse ou encore la Nièvre⁴⁰. Ce n'est pas le cas des quatre départements bretons, la Bretagne faisant partie des régions les plus attractives sur le plan démographique, à l'instar des régions de la façade atlantique. Différents zonages et séries d'indicateurs permettent cependant d'appréhender la dévitalisation à différentes échelles du territoire régional.

³⁷ L'étalement urbain est la propension des agglomérations urbaines à croître et se développer sur de beaucoup plus larges périmètres. Si certains utilisent indifféremment ce terme et celui de périurbanisation, d'autres font la distinction : l'étalement urbain est une extension urbaine en continuité avec la ville compacte, la périurbanisation une extension urbaine en discontinuité (source : R. LAUGIER, L'étalement urbain, synthèse documentaire, février 2012).

³⁸ Ministère des affaires municipales, des régions et de l'occupation du territoire (MARMOT).

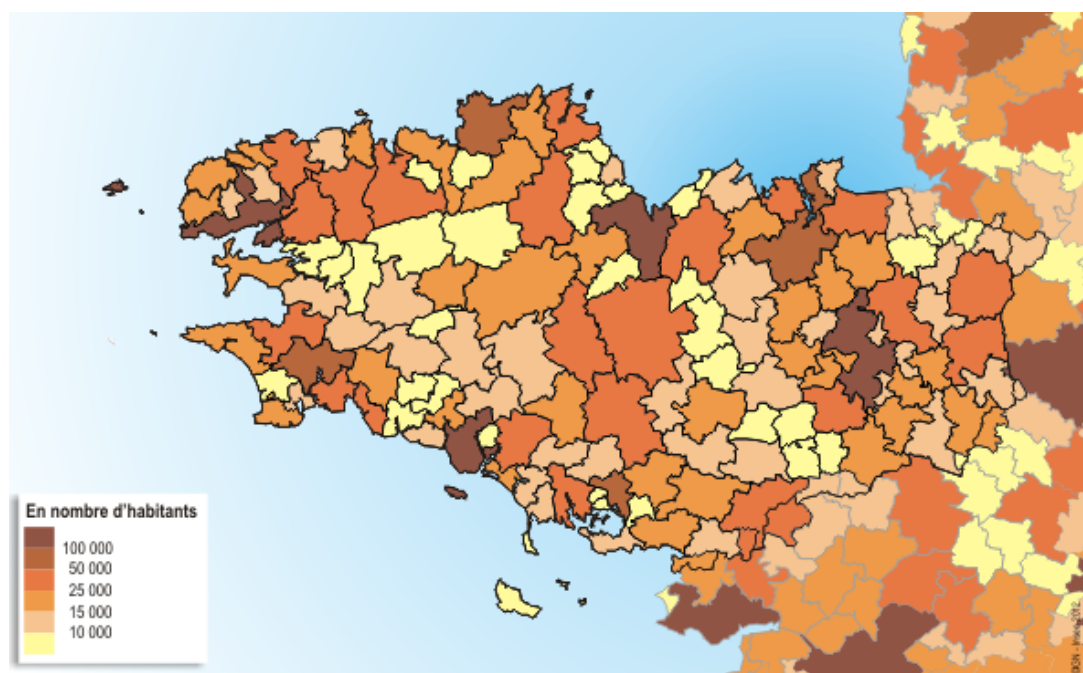
³⁹ Diminution et vieillissement de la population, Exode des jeunes, situation de sous-emploi, désintéressement à la vie communautaire, manque d'information et de sensibilisation, démission politique etc.

⁴⁰ <http://www.cget.gouv.fr/actualites/la-carte-des-nouvelles-des-zrr-entre-en-vigueur>.

4.1. A l'échelle des bassins de vie

Le territoire régional se caractérise par un peuplement et un habitat diffus, la population étant répartie de manière plus homogène que sur le territoire national et les campagnes restant par conséquent assez densément peuplées. L'INSEE⁴¹ dénombre ainsi en 2012, 133 bassins de vie structurés par des commerces, services et équipements, moins étendus qu'en moyenne nationale, mais plus nombreux, ce qui fait de la région Bretagne la seconde pour le nombre de bassins de vie à cette date.

Figure 4. Répartition des bassins de vie 2012 par taille de population



Source : Insee, recensement de la population, 2009.

Les bassins de vie ruraux, au nombre de 109, sont les plus nombreux et, fait notable, la majorité de la population y vit (54%), contre moins d'un tiers au niveau national. Parmi eux, trois catégories peuvent être distinguées : ceux situés en périphérie de grandes agglomérations, ceux situés autour de petites villes et ceux situés en zones peu denses. Leur densité se renforce car ils bénéficient d'une démographie plus forte qu'au niveau national. Les bassins de vie urbains, au nombre de 24 et regroupant 46% de la population, sont de trois types également : ceux centrés autour d'un grand pôle, ceux animés par un pôle moyen et ceux situés en périphérie immédiate d'une grande ville. Par ailleurs, fait important, leur limite ne correspond pas aux frontières régionales. Ainsi, sur les 13 bassins de vie localisés de part et d'autre des limites administratives régionales, 5 ont la majorité de leur population en Bretagne, et 8 en dehors. Selon l'INSEE, l'accès à la diversité

⁴¹ « Commerces, services et équipements structurent la Bretagne en 133 bassins de vie », INSEE Bretagne, Octant Analyses n°39, décembre 2012.

des équipements de proximité est assuré dans l'ensemble des bassins de vie. En effet, un réseau de bourgs centres et de petites villes centres, auquel il faut ajouter l'important maillage des villes moyennes, forment une armature urbaine polycentrique structurant l'ensemble du territoire régional et permettant l'accès de la population aux services et équipements de la gamme intermédiaire.

Cependant, quelques territoires, situés en centre Bretagne, à cheval sur les départements du Finistère, des Côtes-d'Armor et du Morbihan, connaissent des difficultés plus marquées et sont identifiés à l'échelle nationale comme zone de revitalisation rurale⁴². L'étude menée par le réseau d'agences d'urbanisme de Bretagne⁴³ fait ainsi observer qu'une « poche » située à l'ouest de Loudéac et jusque Carhaix enregistre une légère diminution de sa population. Elle rappelle cependant que ce territoire, le plus faiblement peuplé et marqué par un faible dynamisme démographique et une activité dominée par l'agriculture et l'agro-alimentaire, n'est pas un territoire en voie de « désertification », les soldes migratoires ramenés à la commune paraissant plus souvent positifs que négatifs sur les quinze dernières années. La partie du territoire située entre Auray et Rennes quant à elle connaît en revanche une croissance démographique et économique en partie due à l'influence des grandes villes proches et à la bonne connexion aux espaces urbains denses par la nationale. Autour de Pontivy et Loudéac, enfin, la situation apparaît intermédiaire, l'axe Auray/Saint-Brieuc enregistrant une croissance modérée de sa population.

4.2. A l'échelle des Pays

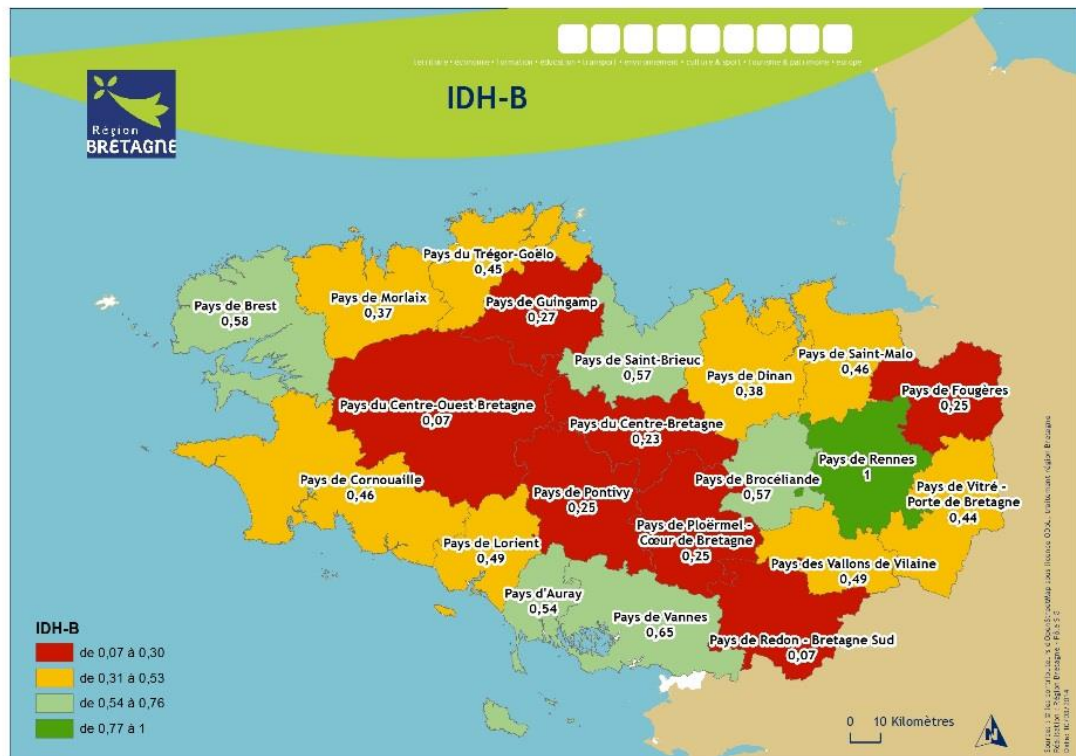
En 2013-2014, l'élaboration de la politique territoriale pour la période 2014/2020 a donné lieu à la réalisation de diagnostics à l'échelle des 21 Pays de Bretagne, intégrant trois indices permettant « *d'apprécier les différences de capacité des pays bretons* »⁴⁴, dont l'Indicateur de développement humain (IDH-B) utilisé pour mesurer le niveau de vie d'une population ou d'un territoire à partir du croisement de données sur le niveau de richesse (PIB), le niveau de santé et le niveau d'éducation.

⁴² <http://www.cget.gouv.fr/actualites/la-carte-des-nouvelles-des-zrr-entre-en-vigueur>.

⁴³ « Territoire 2040. Territoires bretons en perspective et en prospective », Réseau des agences d'urbanisme de Bretagne, juin 2015.

⁴⁴ Dossier du Conseil régional, « Pour une politique bretonne contractuelle et renouvelée préparant les territoires aux enjeux d'avenir – Contrats de partenariat Europe/Région/Pays » soumis à l'avis du CESER (Session du 30 mars 2015).

Figure 5. Indicateur de développement humain par Pays en Bretagne (IDH-B)

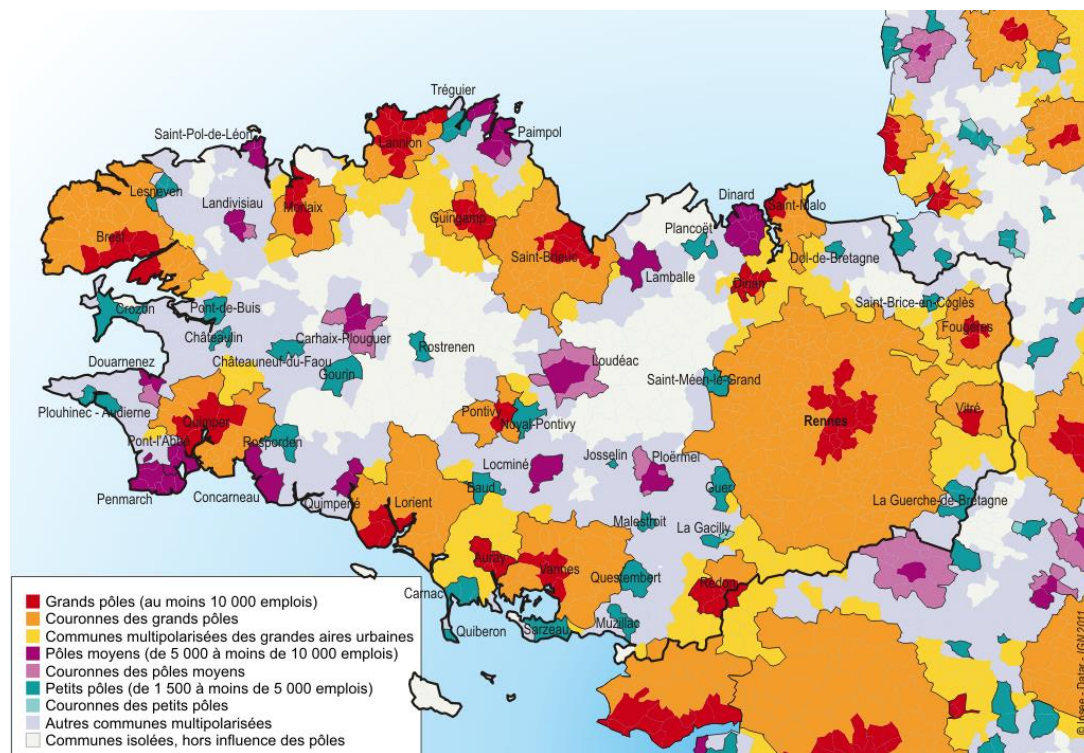


Source : Région Bretagne, pôle SIG, 2014.

Il apparaît que le Pays du Centre Ouest Bretagne est le territoire qui a le plus faible IDH, et le Pays de Rennes, le plus élevé. L'analyse fournie souligne également qu'il est particulièrement frappant que les Pays ne se répartissent pas équitablement sur cet indice : 6 Pays connaissent un IDH supérieur à 0,5, 15 sont en deçà, les plus en difficulté étant, exceptés ceux de Fougères et Guingamp, situés en centre Bretagne.

4.3. A l'échelle des aires urbaines

Depuis octobre 2011, le zonage en aires urbaines de 2010 permet d'obtenir en plus une vision des aires d'influences des villes (au sens d'unités urbaines) sur le territoire. Il partage le territoire en quatre grands types d'espaces : espace des grandes aires urbaines, espace des autres aires, autres communes multipolarisées et communes isolées, hors influence des pôles. Dans les espaces des grandes aires urbaines et des autres aires, on distingue les pôles et les couronnes de ceux-ci.



⁴⁶ Lesneven, Morlaix, Tréguier, Guingamp, Dinan, Fougères, La Guerche-de-Bretagne, Redon, Loudéac, Pontivy, Quiberon et Quimperlé.

⁴⁷ « Le caractère déterminant de la démographie est confirmé par notre étude. Cette tendance est amplifiée par la tertiarisation de l'économie : la croissance de population s'accompagne d'une hausse de l'emploi, notamment liée aux services à la population ».

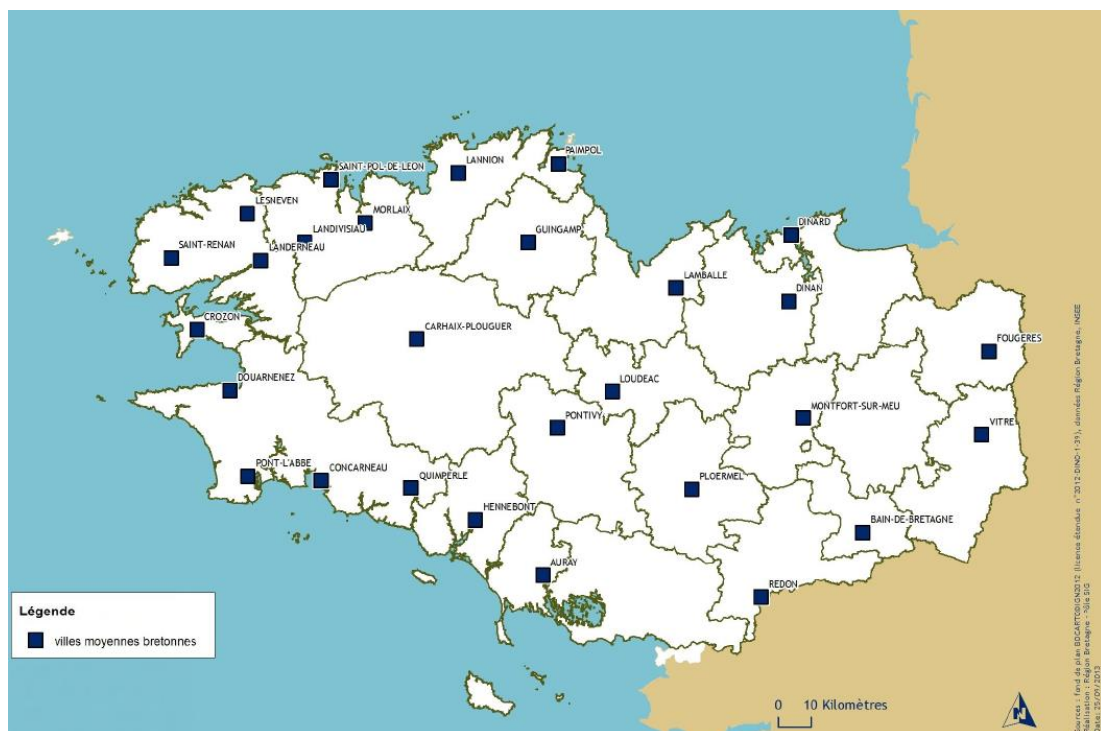
⁴⁸ Quimperlé, Douarnenez, Brest, Penmarch, Fougères, Tréguier, Dinan, Quiberon, Lesneven, Redon, Locminé, Paimpol, Carhaix, Plouhinec-Audierne.

4.4. A l'échelle des villes moyennes

En 2012-2013, le Conseil régional a également souhaité engager une approche renouvelée sur la question des villes moyennes. L'étude⁴⁹ menée s'appuie d'une part, sur la notion de dévitalisation⁵⁰ et d'autre part, sur le rapport du CESER de Basse-Normandie « *L'avenir des villes moyennes dans le développement de la Basse-Normandie* »⁵¹, pour l'appliquer à la question des villes moyennes en Bretagne.

En amorçant une réflexion autour du concept de pôle d'équilibre, la notion de ville moyenne est définie à l'échelle régionale sur la base de thématiques et de critères déterminés pour mesurer leur niveau d'attractivité et de rayonnement (population, emploi, équipements en intégrant leur accessibilité). 28 « villes moyennes » ont ainsi identifiées.

Figure 7. Les 28 villes moyennes en Bretagne



Source : Région Bretagne, pôle SIG.

Dans un second temps, leur état de santé a été mesuré à travers leur capacité à assumer leur rôle de pôle d'équilibre au sein de leur territoire, les mêmes

⁴⁹ « Etude sur les villes moyennes bretonnes », Arthur PANFILI, mémoire de Master 2 Aménagement des collectivités territoriales (ACT), Année 2012-2013.

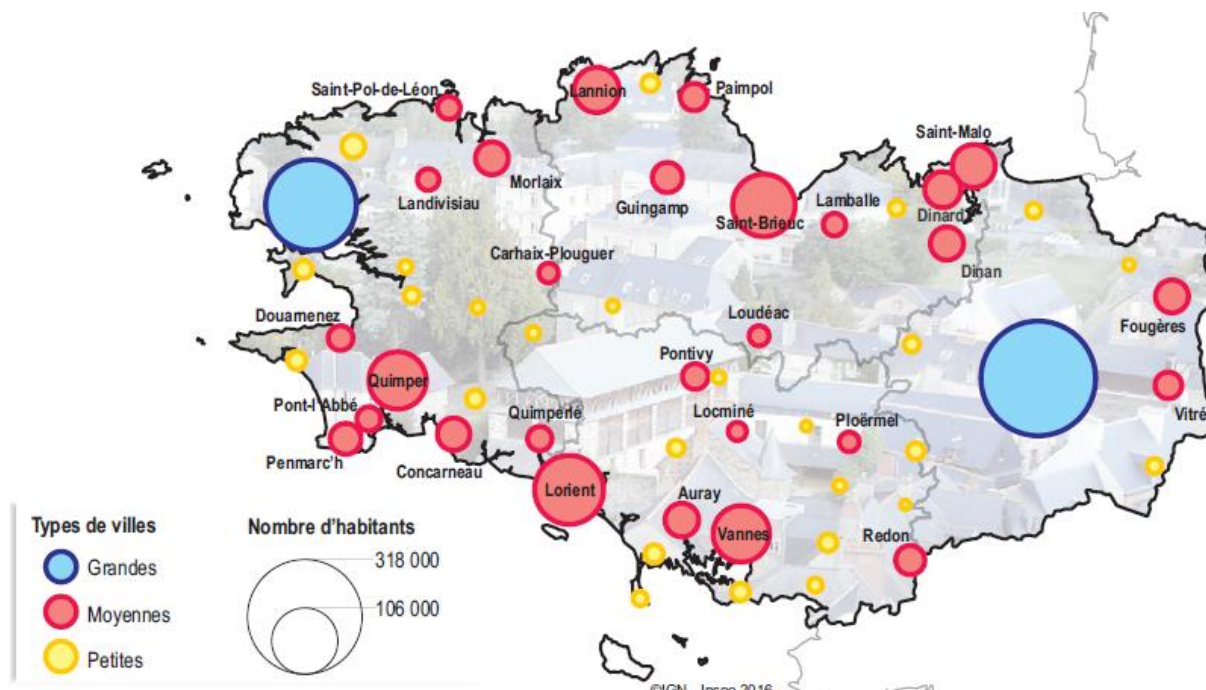
⁵⁰ Voir définition page 14.

⁵¹ CESER DE Basse-Normandie, 2011, *L'avenir des villes moyennes dans le développement de la Basse-Normandie*. Rapporteur : Daniel GUERREAU.

thématiques (population, emploi et équipements) étant à nouveau mobilisées. La vitalité urbaine de ces villes, déterminée à travers un indice de vitalité chargé de traduire le processus de dévitalisation, a donc été évaluée en fonction de la perte ou du gain d'attractivité et de rayonnement. Cette démarche a abouti à une typologie en quatre groupes : les villes dynamiques⁵², les villes en bonne santé⁵³, les villes en difficulté⁵⁴, les villes fragiles⁵⁵.

Dans une étude publiée en juillet 2016⁵⁶, l'INSEE souligne que la Bretagne bénéficie d'un maillage territorial dense grâce à un ensemble de 28 villes moyennes⁵⁷. Leur poids dans la population est l'un des plus élevés des régions de France métropolitaine. Plus dynamiques qu'au niveau national, l'INSEE note que ces villes progressent cependant moins vite, entre 2007 et 2012, que les autres territoires de la région, notamment les grandes villes, à la fois en termes de population et d'emploi. Il rappelle enfin que si les villes moyennes connaissent les difficultés du secteur industriel, notamment agro-alimentaire, et sont moins bien pourvues en cadres, elles assurent une fonction de service à la population et jouent un rôle structurant dans les mobilités des personnes à l'intérieur de la région.

Figure 8. Les villes moyennes en Bretagne structurent le territoire



Source : Insee, recensement de la population, 2016.

⁵² Bain-de-Bretagne, Ploërmel, Lamballe, Pont-l'Abbé, Lesneven.

⁵³ Auray, Montfort-sur-Meu, Vitré, Carhaix, Crozon, Quimperlé, Landivisiau, Loudéac, Hennebont.

⁵⁴ Saint-Renan, Dinard, Pontivy, Landerneau, Saint-Pol-de-Léon, Redon, Lannion, Paimpol, Morlaix, Dinan.

⁵⁵ Guingamp, Concarneau, Douarnenez, Fougères.

⁵⁶ « Un fort maillage de villes moyennes en Bretagne », INSEE Analyses Bretagne n°45, juillet 2016.

⁵⁷ Une autre définition de la ville moyenne est présentée ici.

4.5. A l'échelle des villes centres⁵⁸

Dans son avis de décembre 2013 sur le renouvellement de la politique territoriale pour la période 2014/2020, le CESER souligne que le réseau de villes centres et de bourgs centres apparaît aujourd'hui fragilisé. Le diagnostic établi à cette occasion par Pays fait en effet état de signes de faiblesse touchant le tissu des villes moyennes, caractéristique du polycentrisme urbain. Ainsi, certaines peuvent rencontrer des difficultés à maintenir leur rôle de pôle d'équilibre à l'échelle régionale. Le réseau des agences d'urbanisme et de développement de Bretagne⁵⁹ souligne que du point de vue de leur développement, le risque de déclassement des aires urbaines moyennes n'apparaît pas de façon évidente, mais qu'il est essentiellement lié aux niveaux de ressources fiscales des villes centres qui ne suffisent plus pour assumer les charges de centralité⁶⁰. Le développement et l'attractivité de ces dernières s'essouffent. Elles attirent et retiennent moins les populations et leurs équipements se réduisent parfois au profit d'autres communes. A ce titre, le CESER souligne l'impact des décisions publiques actant le déplacement de services publics du centre vers la périphérie, au détriment, soit du centre-ville, soit de la ville centre lorsque le transfert se fait sur le territoire d'une autre commune.

L'INSEE, dans une étude publiée en mars 2016⁶¹, souligne que les familles en difficulté sont localisées essentiellement dans certaines villes centres et centres-villes. La concentration de familles modestes peut s'expliquer par plusieurs éléments : une offre de logement social plus forte, des commerces et des services disponibles sur place (école, garderie, médecin) minimisant les déplacements qui eux-mêmes sont facilités par l'existence d'un réseau de transport en commun public. Cette étude rappelle cependant que les situations des villes centres des grandes aires urbaines sont très hétérogènes⁶².

En parallèle, un processus plus ou moins avancé de « dévitalisation » d'un certain nombre de centres-villes et centres-bourgs est observé, touchant particulièrement des bourgs centres et villes centres structurants à l'échelle du territoire régional. Signal négatif, le processus s'aggrave dans les espaces concernés et se diffuse à l'échelle du territoire régional. Par ailleurs, le CESER insiste sur le fait qu'au-delà du centre urbain traditionnel, les signes de dévitalisation sont également visibles en périphérie, à travers le développement des friches notamment commerciales.

⁵⁸ La ville centre est la commune centrale (dans ses limites administratives) d'une agglomération ou d'un pôle urbain. Elle concentre traditionnellement les fonctions décisionnelles ou de centralité.

⁵⁹ « L'armature urbaine des villes bretonnes, un modèle territorial d'avenir ? », réseau des agences d'urbanisme de Bretagne, juillet 2012.

⁶⁰ Les charges de centralités sont les dépenses particulières que sont conduites à engager les structures territoriales qui ont pour caractéristiques de contenir des équipements uniques dont les autres structures territoriales, périphériques, dispersées, ne disposent pas (source : <http://www.courrierdesmaires.fr/61563/la-definition-de-la-charge-de-centralite-en-question/>).

⁶¹ « Des familles plus présentes et avec moins de fragilités sociales dans les couronnes périurbaines », INSEE Analyses Bretagne n°34, mars 2016.

⁶² La part de familles monoparentales va du simple au double entre Vitré (20,3%) et Dinan (42,2%) et celle des familles dont aucun des parents n'est en emploi du simple au triple (7,1% à Vitré contre 21,2% à Saint-Brieuc).

La dévitalisation ne peut donc être observée, ni traitée, uniquement à l'échelle de l'hyper centre ou du centre urbain. Ces observations justifient d'une part, le recours à une approche systémique de la dévitalisation des centres-villes et centres-bourgs et d'autre part, le choix d'une échelle pertinente pour comprendre puis agir.

En outre, il faut souligner que la cartographie de la dévitalisation des centres-bourgs et centres-villes ne peut être calquée sur celle de la dynamique démographique ou de l'attractivité générale des territoires et communes de Bretagne. Olivier RAZEMON rappelle ainsi⁶³ que le phénomène de crise urbaine (des centres traditionnels) ne touche pas que des communes en déclin d'attractivité.

A l'échelle nationale, ce sont aujourd'hui plus d'une centaine de villes dites moyennes qui sont confrontées à la dévitalisation de leur centre-ville, devant faire face notamment mais pas seulement à une grave vacance commerciale. Ce constat observé en France touche également d'autres pays d'Europe (Belgique, nord de l'Angleterre, Allemagne de l'est) et du monde (États-Unis). Seule l'Allemagne de l'ouest semble échapper à ce phénomène, en raison d'une régulation très volontariste par l'action publique du développement commercial périphérique⁶⁴. Le cabinet Global conseil dans un article du 16 août 2016⁶⁵ fait ainsi observer qu'outre-Rhin, *« on ne constate pas de désertification commerciale en centre-ville, pas d'exode massif des catégories socio-professionnelles supérieures vers le périurbain, pas de prolifération exponentielle des zones commerciales en entrée de ville »*.

En Bretagne, des villes dynamiques avec un faible taux de chômage sont ainsi concernées, à l'image de Vitré⁶⁶ par exemple. Autre exemple, la ville de Vannes affiche un taux de vacance commerciale⁶⁷ en centre-ville modéré. Elle est en revanche confrontée au phénomène des friches commerciales dans ses zones périphériques⁶⁸.

La Bretagne est en effet une région dynamique qui a accueilli plus de 200 000 nouveaux habitants ces 10 dernières années. Cette attractivité s'est principalement traduite par des constructions neuves de maisons individuelles en périphérie alors même que les centres-bourgs des villes moyennes et des communes rurales connaissent une désaffectation. La spécificité bretonne de ce phénomène tient ainsi plus au fait qu'il touche une grande partie de l'armature

⁶³ Olivier RAZEMON, « Comment la France a tué ses villes », Rue de l'échiquier, coll. Diagonales, 2016.

⁶⁴ Voir chapitre 2 de l'étude.

⁶⁵ « Quand l'Allemagne défend ses centres-villes contre l'Union européenne », entretien avec Franck GINTRAND, directeur général de Global conseil, 16 août 2016, www.courrierdesmaires.fr.

⁶⁶ Visite de terrain (VITRE) et auditions du 10 mai 2016.

⁶⁷ Entre 5 et 7,5% (source Procos).

⁶⁸ Contribution de M. Pascal MADRY, directeur de l'Institut pour la ville et le commerce et de la Fédération pour l'urbanisme et le développement du commerce spécialisé (Procos), 2016.

urbaine polycentrique basée sur un réseau de villes centres petites et moyennes et de bourgs centres « une particularité historique qui fut longtemps un avantage, ne serait-ce que pour lutter contre la désertification rurale »⁶⁹. Ces pôles structurants du territoire ont en effet pendant longtemps concentré les fonctions et répondu aux besoins des populations environnantes. Le risque identifié est, qu'à terme, le « modèle breton » reposant sur une armature urbaine polycentrique soit remis en cause, alors qu'il reste plébiscité par une grande majorité des acteurs pour qui il constitue le garant du principe d'équilibre territorial.

Ce modèle d'organisation et d'attractivité spatiales, basé sur la relation classique entre un centre et sa périphérie, est en effet questionné depuis de nombreuses années, comme le rappelle Benjamin PRADEL⁷⁰ : « *dans les années 1990 déjà, M. François ASCHER soulignait que ce qui a fondé les centres est aujourd'hui grandement effacé [...] le centre géométrique n'est plus forcément le plus accessible des lieux urbains. Les difficultés rencontrées par un nombre croissant de centres-villes et centres-bourgs sont à mettre en relation avec le cycle général de l'urbanisation, les logiques de l'organisation de l'espace, de l'aménagement du territoire et de la production de la ville. Au-delà, elles posent la question des relations entre les territoires (urbains, périurbains et ruraux), de leurs dynamiques d'attractivité, le tout interrogeant de manière transversale le rapport des populations au territoire et à la centralité* ».

5. La dévitalisation des centres-bourgs et centres-villes questionne en toile de fond le concept de centralité

5.1. Du centre à la centralité

La définition du centre selon l'ouvrage les notions de l'urbanisme par l'usage⁷¹

Il se définit par « la diversité et l'abondance des hommes qui font société et celles des fonctions qui font l'économie ». La « dimension polarisante [du centre] peut se mesurer par une quantité de flux ». « Cette caractérisation mêlant les trois dimensions de la ville (nœud, pôle et centre) a fait (historiquement) des centres urbains le lieu par excellence de la centralité, conférant à la ville une attractivité et un rayonnement sur le territoire environnant ».

Objets centraux de l'organisation de l'espace rural et urbain, les centres-villes et centres-bourgs en tant qu'espaces pratiqués et vécus par les populations rendent lisible un certain mode d'habiter le territoire (ville/campagne), reflet des modes de vie, de consommation et de production. L'évolution de l'organisation spatiale et des modes d'habiter s'inscrit dans une histoire, celle de la ville et de la

⁶⁹ « Villes moyennes. Le modèle breton en panne », le Télégramme, 28 juillet 2016.

⁷⁰ Audition de M. Benjamin PRADEL, sociologue, consultant-chercheur, 5 juillet 2016.

⁷¹ « Notions de l'urbanisme par l'usage », Publications de la Sorbonne, octobre 2015.

campagne, dont la principale dynamique est le mouvement d'urbanisation et ses corollaires, exode rural⁷² puis périurbanisation.

« C'est au 19^{ème} siècle surtout que le centre s'est ancré aux lieux les plus attractifs, d'autant plus facilement que le tissu urbain était peu circulaire et que les transports collectifs étaient prédominants »⁷³. L'organisation spatiale hiérarchisée des territoires ruraux autour de bourgs centres et des territoires urbains autour des villes centres est bien caractéristique du mouvement d'urbanisation. C'est au 20^{ème} siècle que la France a connu l'apogée du mouvement d'exode rural avec le basculement au début des années 30 d'une France rurale à une France urbaine⁷⁴. En Bretagne, l'exode rural s'est accompagné d'un fort mouvement migratoire hors du territoire régional. En parallèle, le mouvement de concentration de la population dans les villes s'est poursuivi atteignant son niveau maximum en 1968.

En 2002, Frédéric GASCHET et Claude LACOUR⁷⁵ rappellent que « la conjonction entre centre et centralité résulte de la localisation conjointe des activités et des équipements ayant un potentiel d'attraction à la fois large et important, chacun d'entre eux profitant du potentiel d'attraction des autres tout en contribuant à le renforcer ». Ils soulignent que « le centre est donc le résultat d'un modèle d'urbanisation historiquement daté qui a produit un recouvrement contraint entre centre et centralité ».

La définition de la centralité selon le dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement ⁷⁶

La centralité qualifie l'action d'un élément central sur sa périphérie. Elle a été définie comme une notion hiérarchisée de desserte et d'attraction par W. E. CHRISTALLER en 1933. Elle dépend du pouvoir d'attraction ou de diffusion de cet élément qui repose à la fois sur l'efficacité du pôle central et sur son accessibilité. L'élément peut être un centre urbain, un équipement polarisant plus spécialisé (centre commercial, culturel, financier, administratif...). L'accessibilité est une condition majeure. [...] Développant ses observations dans de multiples domaines, CHRISTALLER formula la théorie des *places centrales* hiérarchisées, qui comprend neuf classes, suivant leur population et les caractéristiques de leurs équipements (services administratifs, écoles, santé, transports, activités économiques...), du bourg de 1 000 habitants aux grandes capitales nationales. Les aires desservies, donc dépendantes, croissent parallèlement. L'ensemble repose sur une hiérarchie hexagonale emboîtée. Il s'agit, bien sûr, d'une disposition théorique. [...] La centralité peut être unique (agglomération) ou multiple (polycentralité d'une conurbation⁷⁷ ou au sein d'une région urbaine). Elle varie en fonction des changements techniques, économiques ou politiques. Elle peut se développer ou varier spontanément, mais aussi être dirigée par une politique volontariste d'aménagement du territoire. [...] On peut se poser la question de ce que deviendra la notion de centralité devant la poussée fiévreuse des grandes agglomérations [...], et la conception de centres commerciaux intégrés ou de zones d'activités regroupées, situés généralement le long de grands axes de communication, en dehors ou même à la périphérie du tissu urbain dense et coupés d'une manière rigide de l'expansion diffuse qui caractérisait jusqu'ici les activités urbaines.

⁷² Départ massif de la population de la campagne vers la ville. Source : dictionnaire Larousse.

⁷³ Françoise CHOAY, *De la ville à l'urbain*, in Urbanisme le XX^{ème} siècle : de la ville à l'urbain, 1999.

⁷⁴ Au tournant des années 1930, la France compte désormais 50% de citadins.

⁷⁵ Frédéric GASCHET et Claude LACOUR, « Métropolisation, centre et centralité », in Revue d'Economie Régionale et Urbaine, février 2002.

⁷⁶ M. Pierre MERLIN, Mme Françoise CHOAY (dir. par), *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*, PUF, Paris, 2010 (3^{ème} éd.).

⁷⁷ Une conurbation est un vaste ensemble urbain composé de plusieurs agglomérations, noyaux urbains ou villes distincts qui se sont rejoints après s'être développés de manière autonome, mais en ayant gardé leur statut administratif.

Benjamin PRADEL souligne que le concept de centralité est un principe d'organisation spatiale multi-échelles, « *on peut ainsi parler de la centralité d'un centre-bourg par rapport au bourg, d'un centre-ville par rapport à une ville, d'une ville par rapport à une autre ou par rapport à un territoire, mais aussi de la centralité de sa maison par rapport à sa famille* ». Il précise que « *ce concept repose sur trois éléments rassemblés : un contenu (des fonctions et de l'emploi), une accessibilité (distance à franchir par le recours à des infrastructures), et une dynamique d'attraction mais aussi de distribution ou diffusion* ». Ce principe a ainsi été appliqué à la construction des modèles de villes, devenant une référence en matière de modèle spatial. Dans ce modèle d'organisation spatiale, les centres-bourgs et centres-villes possèdent le monopole de la centralité au regard de leur capacité à concentrer les fonctions et les flux, conférant au pôle urbain un rôle de redistribution vis-à-vis de la périphérie, ainsi qu'une attractivité profitant à l'ensemble du territoire sous son influence. Dans leur rapport au territoire, les populations ont par conséquent, elles aussi, associé centre et centralité. Le CESER note que cette pensée urbaine reste aujourd'hui encore prédominante en Bretagne.

5.2. Le processus de dilution de la centralité

L'histoire de la ville et du centre et celle du concept de centralité sont donc étroitement liées. Pourtant, à partir de 1968⁷⁸, le mouvement s'inverse, correspondant à un processus global de déconcentration et de dispersion de la population). En France, on parle alors de périurbanisation puis dans les années 1980/1990 de rurbanisation⁷⁹. L'étalement urbain et l'artificialisation des sols⁸⁰ se diffusent et se traduisent par une avancée de la ville sur la campagne. Les deux espaces s'entremêlant, la délimitation entre les deux devient de plus en plus floue, rendant nécessaire l'actualisation de leur définition⁸¹.

En Bretagne, l'accroissement démographique et l'attractivité du littoral ont renforcé la pression foncière et contribué à l'étalement urbain⁸². Un travail d'observation sur l'évolution de la tache urbaine et de l'occupation des sols, mené dans le cadre du dispositif régional d'observation du foncier, conclut à une augmentation importante des surfaces artificialisées entre 2005 et 2015, la tache

⁷⁸ Date à laquelle la population française atteint son niveau le plus élevé de concentration.

⁷⁹ Néologisme qui désigne le processus d'urbanisation rampante de l'espace rural, d'imbrication des espaces ruraux et des zones urbanisées périphériques. Sur le plan statistique, on peut évaluer la rurbanisation comme le mouvement des espaces urbains vers l'espace à dominante rurale. Source : dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement.

⁸⁰ Selon Eurostat, les sols artificialisés recouvrent les sols bâtis et les sols revêtus et stabilisés (routes, voies ferrées, parkings, chemins...). Le ministère de l'Agriculture en France retient une définition plus large, qui recouvre également d'autres « sols artificialisés », comme les chantiers, les terrains vagues, et les espaces verts artificiels. L'artificialisation correspond à un changement d'utilisation, laquelle n'est pas nécessairement irréversible. Source : <http://www.gouvernement.fr/indicateur-artificialisation-sols>.

⁸¹ M. Pierre MERLIN, Mme Françoise CHOAY (dir. par), *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*, PUF, Paris, 2010 (3^{ème} éd.).

⁸² Audition de M. Guy BAUDELLE, Professeur d'aménagement de l'espace-urbanisme, Université Rennes II, 15 décembre 2015.

urbaine⁸³ ayant progressé d'environ +128,5%. Toutefois, un ralentissement du rythme de l'étalement urbain est constaté depuis 2010. L'analyse note également que la progression des surfaces artificialisées entre 2005 et 2015 a été réalisée principalement au détriment des surfaces agricoles. Les villes bretonnes connaissent, comme ailleurs en France, le processus de périurbanisation, accompagné par l'accroissement des distances entre les lieux de vie. La logique centrifuge, du centre vers la périphérie⁸⁴, de ces processus a contribué à l'épanouissement du modèle de la ville « étalée » ou « éclatée ». Villes centres et bourgs centres, ainsi que leur centre traditionnel, ne polarisent plus les flux. Ceux-ci se déplacent du centre vers la périphérie, renforçant l'attractivité des espaces périphériques qui concentrent de plus en plus de fonctions (activités et services notamment). Ces nouvelles polarités ou centralités périphériques ne sont souvent pas connectées au centre urbain traditionnel par les transports en commun et les modes doux⁸⁵, car à l'origine, elles ont été conçues avant tout pour un accès en voiture. M. Olivier RAZEMON rappelle ainsi que « les villes sont victimes de l'exode vers la périphérie, rendu possible par l'usage généralisé de la voiture, qui confère un don d'ubiquité. Le cœur du problème, c'est l'étalement urbain, qui n'a cessé de progresser en dépit de tous les avertissements depuis les années 1970. Aujourd'hui, la dévitalisation des villes en est l'expression la plus flagrante »⁸⁶.

Par conséquent, comme le rappelle Benjamin PRADEL, « *ce qui a fondé les centres, en l'occurrence l'accessibilité, a été modifié* »⁸⁷. Ainsi, les populations habitent, consomment et travaillent toujours plus loin des centres. Pascal MADRY précise que « *l'appareil commercial reste très polarisé sur le territoire et que les populations habitent toujours plus loin des polarités, le centre n'en représentant qu'une parmi d'autres* »⁸⁸. Une étude de l'INSEE⁸⁹ montre que la façon de faire les courses a également évolué : leur durée s'est allongée et elles se font plus loin du domicile. Pour effectuer des courses, la part des trajets à pied, majoritaires en 1974 (53% de la durée totale des trajets ayant pour motif les courses), a fortement diminué en 2010 (17%) au profit des déplacements en voiture (65% de la durée totale en 2010 contre 38% en 1974). La durée du trajet en voiture, quant à elle, a triplé depuis 1974 et atteint 15 minutes par jour en 2010. Cette évolution est liée à l'évolution des modes de consommation et notamment l'essor des courses réalisées dans des grandes surfaces, situées majoritairement à la périphérie des villes. L'étude souligne, par ailleurs, que le temps des courses ne représente qu'un temps parmi d'autres. La mobilité quotidienne est motivée par une multitude d'activités (courses, loisirs, sport, culture, école, retrouver des

⁸³ Le mitage n'est ici pas pris en compte.

⁸⁴ Centripète signifie de la périphérie vers le centre.

⁸⁵ Les modes de déplacement considérés comme modes doux sont la marche à pied, le vélo, la trottinette et les rollers.

⁸⁶ Entretien avec Olivier RAZEMON, « Les centres-villes se meurent : comment peut-on les sauver ? », 12 février 2017. <https://tempsreel.nouvelobs.com/>.

⁸⁷ Audition de M. Benjamin PRADEL, sociologue, consultant-chercheur, 5 juillet 2016.

⁸⁸ Contribution de M. Pascal MADRY, directeur de l'Institut pour la ville et le commerce et de la Fédération pour l'urbanisme et le développement du commerce spécialisé (PROCOS), 2016.

⁸⁹ « Le temps des courses depuis 1974 », INSEE Première n°1533, janvier 2015.

amis, travail...) localisées en des endroits différents. Ces évolutions se traduisent à la fois par un éclatement de la centralité, et par une interdépendance accrue des territoires.

Le concept de centralité, en tant que modèle d'attractivité, est donc questionné au regard d'une série d'évolutions présentées par Benjamin PRADEL :

- le développement des réseaux (passage d'un principe de proximité (physique) à un principe de connexion ou connexité⁹⁰) ;
- des biens, informations et personnes plus mobiles (passage d'une logique d'ancrage à une logique de mouvement s'accompagnant d'une mobilité croissante et d'une dissociation des territoires de vie) ;
- les transformations de l'économie (passage d'une logique de production à une logique de consommation, les centres fonctionnant désormais sur des logiques de captation des consommateurs) ;
- une réorganisation de la relation centre-périphérie (desserrement des activités et des emplois), de l'habitat (cercle de l'étalement urbain), modèles de ville comportant un centre encore multifonctionnel et des pôles spécialisés gravitant autour en périphérie, passage d'un modèle monoconcentrique à des modèles multipolaires, polycentriques...

Selon Benjamin PRADEL, *« la complexification des modes d'habiter le territoire remet en cause les principes de la centralité traditionnelle à travers une plus grande possibilité de choix individuels dans la pratique du territoire, des activités non productives à l'implantation assise sur des réseaux et une mobilité « chaînée » ou encore « zigzagante » »*. S'agissant de l'analyse des mobilités, les spécialistes des transports urbains ont longtemps considéré les déplacements comme des navettes, des mouvements pendulaires réputés linéaires. Se démarquant des travaux antérieurs, Yann ROLLIER et Marc WIEL ont mis l'accent sur la volonté des personnes habitant en ville d'optimiser leurs déplacements et ont ainsi énoncé le concept de pérégrination⁹¹ : *« dans la représentation des déplacements d'origine utilitaire, la notion de parcours prend le pas sur l'objet ou le mode du déplacement. La forme spatiale n'est plus alors considérée comme radiale mais comme présentant des boucles. La pérégrination devient un mode de fonctionnement dominant, le déplacement pour magasinage s'inscrivant dans un chaînage beaucoup plus complexe. Ce type de déplacement s'explique par une volonté de gain de temps et d'efficacité. Il intervient comme un élément d'ajustement de plus en plus important au fur et à mesure que le nombre d'activités augmente. Cette pérégrination est le résultat du croisement entre les stratégies d'utilisation de l'espace urbain par les ménages d'une part et d'autre part, une offre en services, en commerces, de plus en plus éclatée sur l'ensemble de la région urbaine »*.

Aujourd'hui, les populations sont toujours plus urbaines, et en même temps vivent toujours plus loin des centres urbains. Frédéric GASCHET et Claude LACOUR⁹²

⁹⁰ Rapport étroit qui existe entre deux ou plusieurs choses (source : dictionnaire Larousse).

⁹¹ Yann ROLLIER et Marc WIEL, « La pérégrination au sein de l'agglomération : constats à propos du site de Brest », in Les Annales de la recherche urbaine, n° 59-60, 1993.

⁹² Frédéric GASCHET et Claude LACOUR, « Métropolisation, centre et centralité », in Revue d'Economie Régionale et Urbaine, février 2002.

expliquent que « *c'est bien une disjonction entre centre et centralité qui s'opère [...] la centralité semble avoir cessé de s'identifier au centre* ». L'éloignement physique des populations des centres traditionnels s'est aussi accompagné d'une désaffection croissante pour les centres-villes et par conséquent d'une certaine indifférence vis-à-vis de leur devenir. La perception accrue ces dernières années du phénomène de dévitalisation pourrait alors s'expliquer par une « redécouverte » de ces lieux au moment même où ils sont de plus en plus nombreux à voir leur situation se détériorer.

L'analyse des flux et de leur impact sur la relation au territoire est complexe, mêlant données quantitatives et qualitatives nécessitant de nombreux travaux d'observation et enquêtes de terrain. M. Pascal MADRY souligne qu'il est devenu très difficile de faire la part des choses entre les logiques centripètes et les logiques centrifuges. Les repères classiques ou encore les modèles semblent de plus en plus brouillés. Les débats récurrents autour du couple centre/périphérie, ville/campagne, ou métropole/territoires sont sans doute liés à ces évolutions. Dans son étude de juin 2013, les dynamiques territoriales de Bretagne en questions⁹³, le CESER insiste sur le fait que le débat « métropole contre territoires doit être dépassé, il faut une région qui se développe par tous ses territoires ». La réflexion sur les centralités du territoire, forcément multi-échelles, peut aider à dépasser ces oppositions.

Doit-on alors parler d'une crise urbaine des centres-villes et centres-bourgs, des bourgs centres et des villes centres, à travers la remise en cause plus globale du modèle urbain hérité des années 60 ? Pour la région Bretagne, peut-on dire dans ce cas que la dévitalisation des centres-villes et centres-bourgs est le reflet d'un modèle polycentrique breton en panne ? Faut-il plutôt appréhender la question de la centralité au regard de la transformation des modes de vie et des évolutions technologiques qui ont modifié et modifient encore profondément la relation au territoire ? Ces deux questions impliquent de s'interroger sur la nécessité de repenser le modèle de l'aménagement du territoire et les logiques de production des espaces urbains, périurbains et ruraux. C'est bien l'enjeu du projet de territoire qui est posé ici, interrogeant à la fois le rôle de l'action publique, et des acteurs concernés (habitants, usagers, entreprises...).

6. Les enjeux posés aux acteurs du territoire régional

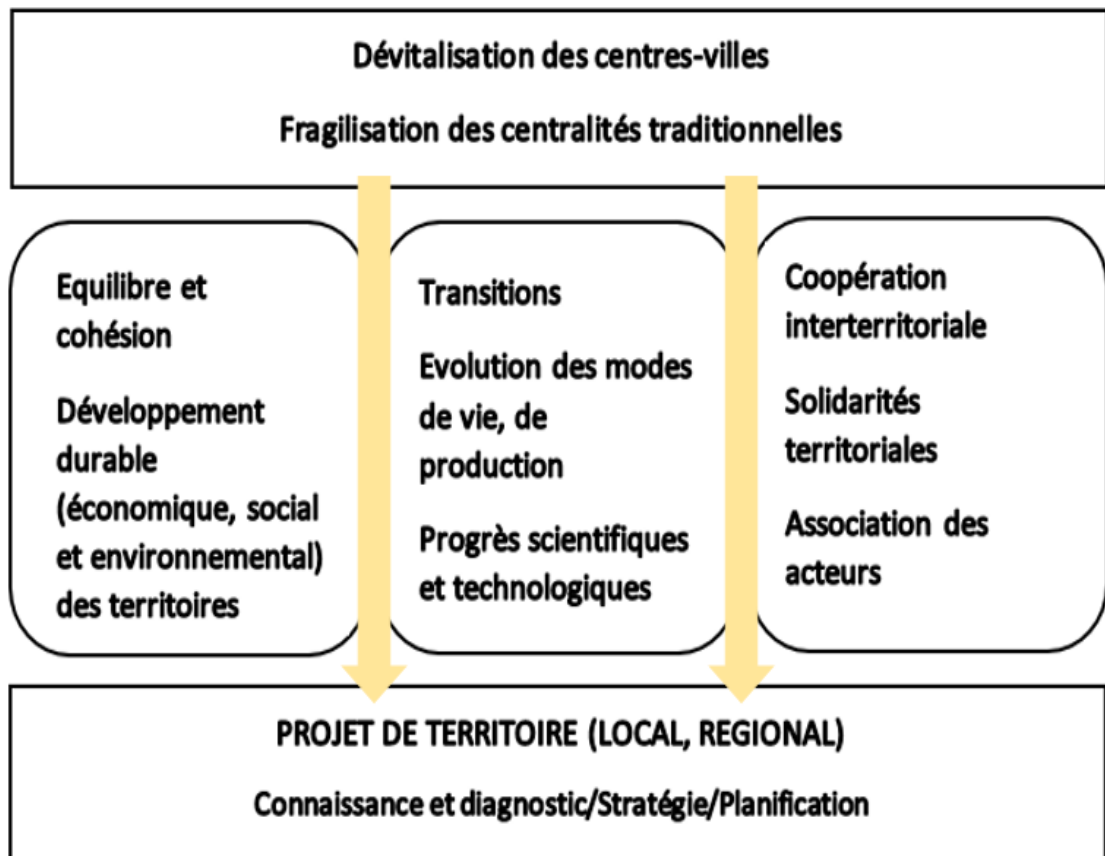
La dévitalisation des centres-bourgs et centres-villes en région Bretagne, comme la dilution progressive des centralités traditionnelles posent un certain nombre d'enjeux aux acteurs du territoire régional, et plus particulièrement aux élus en charge de la gestion et de l'aménagement du territoire. Inscrire les centralités au cœur du projet de territoire implique de s'en saisir avec toutes les difficultés que

⁹³ CESER de Bretagne, 2013, *Les dynamiques territoriales de Bretagne en questions*. Rapporteurs : Alain LAPLANCHE et Jacques UGUEN.

cela engendre, mais constitue également une opportunité d'en renforcer l'ambition au service de l'intérêt général et du bien vivre ensemble.

Le CESER souhaite les présenter sous la forme d'un schéma synthétique avant d'en préciser le contenu dans la suite de ce rapport.

Figure 9. Les enjeux liés aux centralités



Source : CESER de Bretagne.

Chapitre 2

Des symptômes aux facteurs explicatifs : le regard des acteurs et experts

Sur la base des auditions et des échanges organisés par la commission ATE, le CESER propose un état des lieux mais croisant les points de vue exprimés par différents acteurs : publics principalement (élus, techniciens, Conseils de développement), privés (bureau d'études, banque, médecin, experts, associations, etc.) et universitaires. Il s'agit avant tout d'identifier les principaux moteurs de la dévitalisation des centralités traditionnelles. Le CESER a donc choisi dans un premier temps d'adopter une démarche thématique en proposant une analyse synthétique des trois principales formes de la vacance, symptômes de la dévitalisation des centres-bourgs et centres-villes :

- Les locaux commerciaux ;
- Le logement ;
- Les locaux de services.

1. La dimension commerce du processus de dévitalisation

1.1. Les chiffres clés et principales tendances

La vacance commerciale n'est pas un phénomène récent et qu'elle est l'objet d'une observation à l'échelle nationale depuis le début des années 2000. Elle se développe à l'échelle de la commune et de plus en plus du centre-ville, notamment pour les villes moyennes confrontées à une augmentation forte du nombre de commerces vides. Il est plus rare d'accéder à des données à l'échelle des centres-bourgs par exemple. Concernant les données sur l'emploi, que ce soit dans le commerce ou les services, elles ne sont pour l'instant que très peu produites à l'échelle du centre-ville. Cette connaissance fine nécessite en effet un travail statistique très important.

La définition de la vacance commerciale

Elle désigne l'état d'un local commercial non exploité pour une durée indéterminée. Elle peut parfois prendre en compte les locaux vides de services. Le périmètre d'observation retenu dans les sources mobilisées est l'hyper-centre ou bien le centre-ville historique.

Chiffres-clés⁹⁴

Vacance commerciale à l'échelle nationale :

⁹⁴ Sources utilisées pour les chiffres de la vacance commerciale :

- Données et analyse de PROCOS (Promotion des commerces et services spécialisés) la fédération pour l'urbanisme et le développement du commerce spécialisé, dossier de presse juin 2016 ; rapport de l'IGF et du CGEDD, « la revitalisation commerciale des centres-villes », juillet 2016 ; données et analyse issues de l'observation menée par les chambres consulaires de Bretagne et les agences de développement et d'urbanisme de Bretagne ; auditions du 19 avril et du 10 mai 2016, convention ANAH Guingamp, diagnostic du SCoT du Pays de Vitré, Observatoire Habitat St Brieuc aggro, études AUDELOR, Atlas du commerce CCI Quimper Cornouaille ; rapport de fin d'études de Lucien JARAUD, « la revitalisation des centres-villes et des centres-bourgs de Bretagne : quelle cohérence de l'action publique ? », septembre 2016.

- En progression constante, avec une accélération à partir des années 2008/2010 **9,5%** du parc de locaux commerciaux en moyenne en 2015 (7,2% en 2012).

Depuis 2001 :

- **x 4** du nombre de centres-villes en situation très défavorable (taux de vacance supérieur à 10%, une centaine de villes concernées) ;
- **÷ 6** nombre de centres-villes dans une situation favorable (taux de vacance inférieur à 5%).

« Parmi les villes de taille moyennes, les villes-centres, principales communes des agglomérations ayant une fonction structurante pour le territoire et les villes isolées au sens de l'INSEE⁹⁵, sont particulièrement concernées par l'augmentation du taux de vacance commerciale entre 2001 et 2015 » ⁹⁶.

Vacance commerciale à l'échelle régionale :

- Progression et diffusion spatiale du phénomène ;
- Un nombre important de villes centres historiques particulièrement touchées :
 - **≥ 10%** à Saint-Brieuc, Lannion, Morlaix, Landerneau, Quimper et Pontivy ;
- Situation plus dégradée à l'ouest d'une ligne Saint-Brieuc/Lorient ;
- Meilleure résistance de la métropole rennaise et des agglomérations importantes en situation littorale et à forte activité touristique (Saint-Malo, Vannes, Auray).

Etudes de cas

Guingamp/Pays de Guingamp

- **≤ 5%** Guingamp⁹⁷ ;
- Problématique du maintien du commerce en centre-bourg à l'échelle du Pays.

Saint-Brieuc/Pays de Saint-Brieuc

Une forte vacance commerciale est observée à l'échelle du centre-ville de Saint-Brieuc.

- **14%** en 2014, **18,6%** en 2015.

Vitré/Pays de Vitré

- **10%** en 2013 à l'échelle du Pays ;
- **Entre 7,5 et 10%** Vitré ;
- **37%** Martigné-Ferchaud.

Lorient agglomération

Une évolution notable de la vacance commerciale est observée depuis 2008 à l'échelle du centre-ville :

- **11,9%** en 2016 (8,9% en 2013) ;
- **10,5 %** en 2016 à l'échelle de l'hypercentre.

A l'échelle de l'agglomération :

- **20%** Pont-Scorff ;
- **19%** Bubry ;
- **18%** Locmiquélic.

Pays de Cornouaille

- **18%** Douarnenez en 2016 ;
- **10%** Quimper en 2016 ;
- **26%** Quimperlé en 2016.

Le CESER insiste sur le fait que le phénomène de la vacance commerciale poursuit sa progression, à un rythme soutenu, et se diffuse à l'échelle du territoire régional. Les centres-bourgs, localisés dans les espaces périurbains et ruraux, sont

⁹⁵ Lorsqu'une unité urbaine est constituée d'une seule commune, on la désigne sous le terme de ville isolée.

⁹⁶ « La revitalisation commerciale des centres-villes », IGF et CGEDD, juillet 2016.

⁹⁷ La vitalité du cœur de ville est cependant fragile. M. Philippe LEGOFF, maire de Guingamp, explique que les difficultés commerciales du centre-ville sont sans doute plus anciennes liées au déplacement de nombreuses enseignes en périphérie et le long des axes de transport après 1975. Ce phénomène s'est donc accompagné d'une réduction précoce du périmètre commercial de l'hypercentre.

également confrontés à la diminution progressive de leur commerce de proximité. Sans disposer d'une connaissance plus fine pour l'ensemble du territoire régional, le CESER constate que de nombreuses communes sollicitent, au travers des contrats de partenariat et du Fonds d'Intervention pour les Services, l'Artisanat et le Commerce (FISAC) notamment, des financements pour le maintien du dernier commerce ou le soutien aux commerces de proximité.

Sans être l'unique facteur de dévitalisation des centralités traditionnelles, la vacance commerciale représente donc un signal d'alerte fort dans les communes concernées. Les principaux facteurs d'explication identifiés au cours des auditions et de l'analyse des études de cas vont dans le sens des travaux de recherche et expertises réalisés dans le champ du commerce et de l'urbanisme. Ils mettent notamment en évidence une crise du modèle de développement du commerce, touchant le développement du territoire dans son ensemble et impliquant tous ses acteurs.

1.2. Les causes identifiées

1.2.1. Le rôle des dynamiques démographique et économique

La Bretagne reste l'une des régions les plus attractives en France, même si la population et le territoire ont été touchés par la crise économique et financière de 2008 et ses conséquences. A une échelle plus fine, une perte d'attractivité de certains territoires est observée, se traduisant notamment par un phénomène de dévitalisation⁹⁸. Le déclin démographique et économique constitue dans ce cas un facteur aggravant. S'agissant des territoires restant attractifs, la situation est plus complexe à appréhender. Une diversité de facteurs, conjoncturels et/ou structurels, interagissent et leur combinaison varie d'un territoire à l'autre.

Le rapport sur la revitalisation commerciale des centres-villes⁹⁹ identifie trois logiques liées à ce phénomène :

- Un tissu socio-économique fragile de la commune ;
- Un mauvais équilibre des concurrences commerciales entre la périphérie et le centre-ville ;
- Un phénomène de dévitalisation plus globale appréhendé par la perte d'équipements ou de services.

A l'échelle de la Bretagne, des villes et bourgs structurants, dont l'attractivité globale n'est pas remise en cause, connaissent pourtant une dévitalisation commerciale de leur centre. Les communes de Vitré et de Saint-Brieuc, par exemple, sont confrontées à un déséquilibre centre/périphérie, même si le centre-ville de Saint-Brieuc souffre d'un déclin d'attractivité spécifique malgré un

⁹⁸ Voir étude chapitre 1.

⁹⁹ « La revitalisation commerciale des centres-villes », IGF et CGEDD, juillet 2016.

potentiel important. La commune de Guingamp quant à elle, doit faire davantage face à un déclin d'attractivité global et à des facteurs de fragilité socio-économiques.

Eclairage national

Le lien entre la désurbanisation et la vacance commerciale

Dans le cadre de ses travaux sur la crise du modèle de développement du commerce moderne, Pascal MADRY¹⁰⁰ en arrive à la conclusion que « *la relation [entre désurbanisation et vacance commerciale] est plus apparente, mais pas systématique. Ainsi, les deux tiers des unités urbaines connaissant une diminution (continue ou non) de leur population sur les 50 dernières années ont des taux de vacance élevés. Cependant, des agglomérations en très forte croissance démographique connaissent également des taux de vacance élevés. Par conséquent, les progrès de la vacance commerciale dans les territoires ne se réduit pas toujours à un déclin de leur marché de consommation domestique* ».

1.2.2. Une crise du modèle de développement du commerce

David LESTOUX¹⁰¹, souligne « *le paradoxe lié au fait que les surfaces de commerce augmentent beaucoup plus vite que la population depuis 2008. En parallèle, la consommation en boutique n'a jamais été aussi faible en raison du développement du drive, du e-commerce, etc* ». Il ajoute par ailleurs qu'on observe une décroissance de l'emploi dans le commerce. S'agissant du territoire du Pays de Vitré¹⁰², l'appareil commercial depuis les quinze dernières années est en nette progression, de l'ordre de 15 000 m² supplémentaires. Depuis 2009, près de 16 000 m² de surface de vente ont été autorisées dont 6 100 m² non encore réalisés. Le territoire [du Pays] compte près de 32 commerces généralistes alors qu'il en faudrait seulement 24 pour couvrir les besoins de la population. Philippe LE GOFF¹⁰³, maire de Guingamp, fait observer quant à lui « *qu'il existe aujourd'hui douze ans de stock de surfaces commerciales sur le territoire* ».

Les analystes et acteurs intervenant dans ce champ s'accordent pour dire que le commerce de détail est confronté depuis une vingtaine d'années à un phénomène de surproduction des surfaces commerciales, se traduisant notamment par le développement d'une bulle immobilière spéculative.

Eclairage national

La crise du modèle de développement du commerce moderne

Dans le cadre de ses travaux sur la crise du modèle de développement du commerce moderne, Pascal MADRY¹⁰⁴ explique que « *la dynamique de concentration économique et spatiale fait face au phénomène de découplage entre les besoins de consommation et la production de surfaces commerciales. [...] Entre 1992 et 2009, le parc de surfaces commerciales a augmenté de 60%, passant de 48 millions à 77 millions de mètres carrés, alors que dans le même temps, la consommation n'a progressé que de 38%. La fédération pour l'urbanisme et le développement du commerce spécialisé, PROCOS, estime que le parc total de surfaces commerciales, commerce de détail et services marchands*

¹⁰⁰ Contribution de M. Pascal MADRY, directeur de l'Institut pour la ville et le commerce et de la Fédération pour l'urbanisme et le développement du commerce spécialisé (PROCOS), 2016.

¹⁰¹ Audition de M. David LESTOUX, directeur associé du cabinet Cibles et Stratégies, 30 mai 2016.

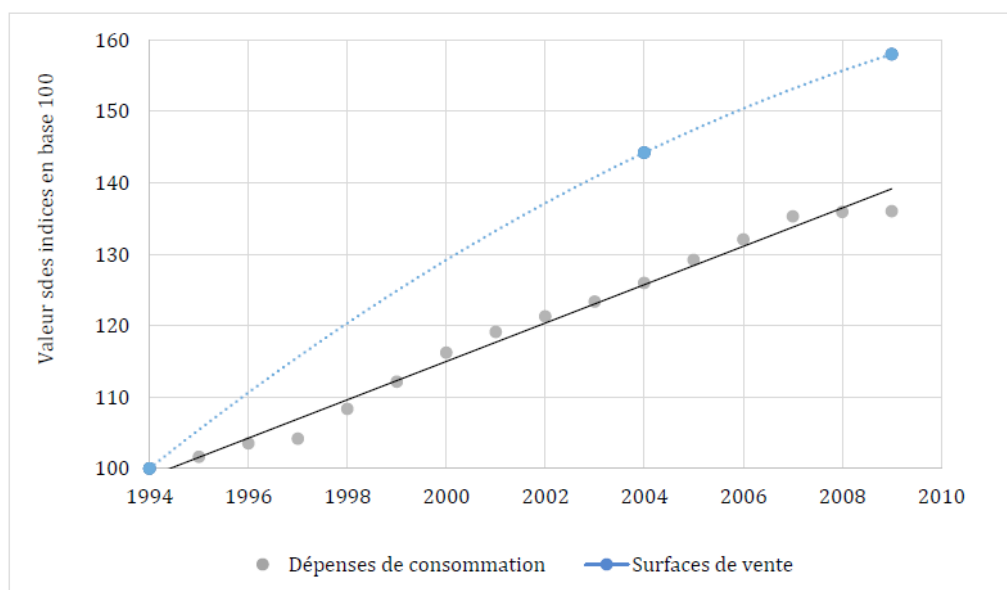
¹⁰² Diagnostic du Schéma de cohérence territoriale (SCoT) du Pays de Vitré, juin 2016.

¹⁰³ Audition de M. Philippe LE GOFF, maire de Guingamp, 19 avril 2016.

¹⁰⁴ Contribution de M. Pascal MADRY, directeur de l'Institut pour la ville et le commerce et de la Fédération pour l'urbanisme et le développement du commerce spécialisé (PROCOS), 2016.

compris, s'élève aujourd'hui à environ 135 millions de mètres carrés en France. L'économiste Philippe MOATI attribue l'origine de ce phénomène au comportement des enseignes de la grande distribution qui seraient engagées dans une course aux surfaces de vente quitte à devancer les mouvements de population. Au vu de l'évolution récente de la vacance commerciale, la question des équilibres commerciaux des territoires ne se pose plus en termes d'opposition entre commerce de centre-ville et commerce de périphérie : elle revient désormais à se demander comment assainir des territoires inondés de surfaces commerciales déversées par une filière immobilière ayant trop longtemps fonctionné en surrégime ».

Figure 10. Evolution de la superficie du parc de magasins du commerce de détail et de la dépense de consommation finale des ménages en volume, entre 1994 et 2009 (base 100 en 1994)¹⁰⁵



Source : Insee, EAE 1992 & 2004 ; Insee, ESA 2009 ; comptes de la nation.

Le parc de surfaces commerciales se trouve par conséquent dans une situation de saturation et le phénomène des friches commerciales¹⁰⁶, déjà observable dans de nombreuses zones périphériques, poursuit son développement. La mesure de ce phénomène à l'échelle nationale, comme de la Bretagne, ou plutôt l'accès à ces données reste encore difficile aujourd'hui. L'observation est menée à différentes échelles, mais les données sont rarement publiées. David LESTOUX¹⁰⁷ souligne que « ce phénomène va connaître une croissance importante dans les années à venir, les projections tablant sur le fait qu'en 2025, il y aura 20 millions de m² de surfaces commerciales en trop à l'échelle du territoire national. Par ailleurs, aujourd'hui on est plus sur un découplage entre propriété des murs et exploitation, en centre-

¹⁰⁵ Ce graphique est extrait de la thèse de Pascal MADRY, sous la direction de René-Paul DESSE, « ville et commerce à l'épreuve de la déterritorialisation », Brest, 2016.

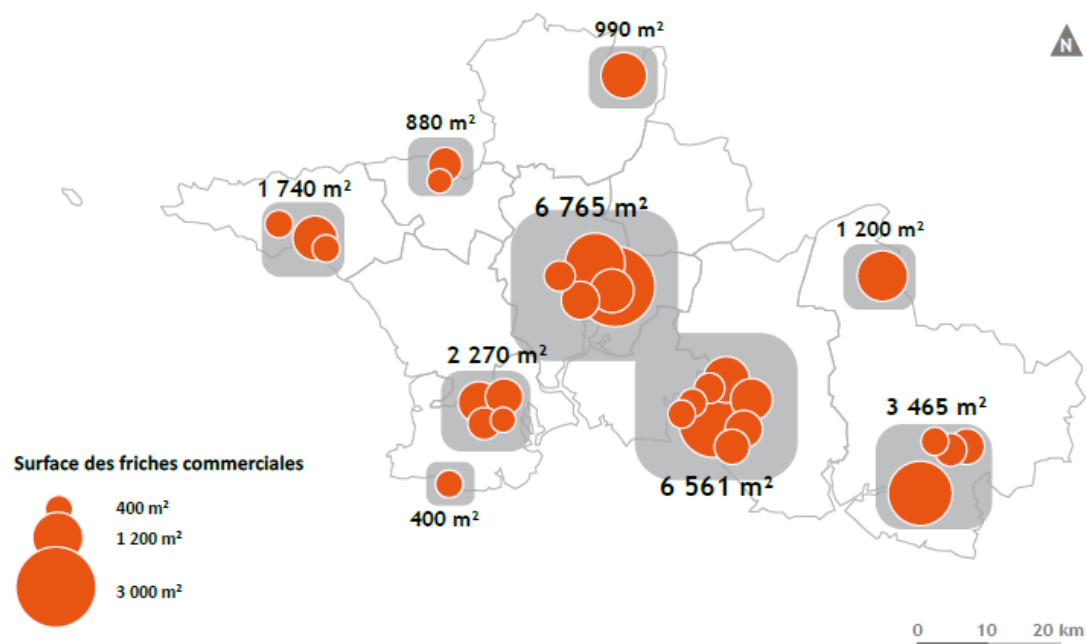
¹⁰⁶ Le Code général des impôts définit la friche commerciale par la taxe annuelle sur les friches commerciales que les communes et EPCI à fiscalité propre peuvent instituer : « Les biens [...] qui ne sont plus affectés à une activité entrant dans le champ de la cotisation foncière des entreprises depuis au moins cinq ans au 1^{er} janvier de l'année d'imposition et qui sont restés inoccupés au cours de la même période ».

¹⁰⁷ Audition de M. David LESTOUX, directeur associé du cabinet Cibles et Stratégies, 30 mai 2016.

ville comme en périphérie, ce qui renvoie à la problématique de gestion des friches commerciales ».

Peu de territoires affichent ce type de données. En 2015, la CCI Quimper Cornouaille¹⁰⁸ a réalisé un atlas thématique du commerce en Cornouaille¹⁰⁹, qui présente notamment le volume de friches commerciales de plus de 300 m².

Figure 11. Friches commerciales de plus de 300 m² en Cornouaille



Source : CCI Quimper Cornouaille, 2014.

Cette publication explique également que « *les principaux pôles génèrent la majorité des friches, du fait de la concentration sur ces espaces de l'immobilier commercial* ». A l'échelle du Pays de Saint-Brieuc, Alain ECOBICHON¹¹⁰, adjoint au maire de Saint-Brieuc en charge notamment de la vie économique et du commerce, cite le chiffre de 10 000 m² de friches commerciales sur le secteur Languieux/Trégueux. Il souligne également que « *le débat sur cette question a connu récemment une accélération au travers de la problématique du coût des friches* ». Le CESER fait également observer qu'à l'échelle des agglomérations, le déplacement de certaines enseignes d'une zone commerciale périphérique ancienne, dont le dynamisme s'amenuise, vers les zones périphériques les plus récentes et les plus dynamiques, concourt à maintenir la surproduction de surfaces commerciales et favorise le développement des friches. Par ailleurs, les chiffres de

¹⁰⁸ Pour information, le regroupement des CCI de Brest, Morlaix et Quimper Cornouaille a eu lieu en décembre 2016.

¹⁰⁹ « Atlas thématique du commerce en Cornouaille », CCI Quimper Cornouaille, janvier 2015.

¹¹⁰ Visite de terrain et audition du 19 avril 2016.

la construction à fin février 2016¹¹¹ montrent pour les locaux commerciaux une augmentation de 34,3% sur les douze derniers mois, alors que d'autres secteurs connaissent une baisse (artisanat, bureaux et locaux de service public ou d'intérêt collectif). Cette dynamique se poursuit début 2017.

1.2.3. Une logique financière en inadéquation avec le territoire

La logique financière des acteurs du commerce est souvent en inadéquation avec la situation locale entraînant, de fait, une augmentation de la valeur des murs commerciaux sur certains territoires. David LESTOUX¹¹² rappelle que « *le loyer moyen acceptable pour un commerce de proximité (villes petites et moyennes) se situe entre 8 et 10 euros du m², mais dans les faits, on est plutôt sur des offres à 14, 15 voire 16 euros. Dans la situation actuelle de bulle immobilière du commerce, on observe que le marché existe dans les territoires tendus, que l'offre est supérieure à la demande, mais que pourtant les loyers continuent à augmenter* ».

1.2.4. Le déséquilibre centre/périphérie

Le processus de concentration spatiale du commerce s'est traduit par le « détricotage du tissu commercial historique d'abord conçu pour des marchés de proximité »¹¹³, asséchant progressivement un nombre important de centres-bourgs et centres-villes au profit de la périphérie. Le parc de magasins en centralités traditionnelles s'est progressivement réduit. Dans un grand nombre de bourgs et villes petites et moyennes, de nombreux locaux commerciaux et de services ont fermé, témoin d'une disparition progressive au cours du 20^{ème} siècle de métiers également présents en centralité traditionnelle. Par ailleurs, ce processus de concentration spatiale s'est accéléré et massifié dans la seconde moitié du 20^{ème} siècle au profit de la périphérie des villes, les ventes du secteur commercial se concentrant de plus en plus dans ces espaces au détriment des centres traditionnels. Pascal MADRY¹¹⁴ note également qu'entre 60 et 80%, selon les années, des nouvelles surfaces commerciales sont créées en périphérie. Le rapport sur la revitalisation commerciale des centres-villes¹¹⁵ indique que « *dans la typologie des villes dites moyennes, Saint-Brieuc est un bon exemple de commune faisant face à un déséquilibre entre périphérie et centralité (concurrence périphérie/centralité et sur offre commerciale). Le centre-ville est ainsi concurrencé par deux grands pôles marchands en périphérie, ceux de Plérin et de*

¹¹¹ « Les chiffres de la construction en France », source : <http://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr>.

¹¹² Audition de M. David LESTOUX, directeur associé du cabinet Cibles et Stratégies, 30 mai 2016.

¹¹³ Contribution de M. Pascal MADRY, directeur de l'Institut pour la ville et le commerce et de la Fédération pour l'urbanisme et le développement du commerce spécialisé (PROCOS), 2016.

¹¹⁴ Idem.

¹¹⁵ « La revitalisation commerciale des centres-villes », IGF et CGEDD, juillet 2016.

Tréguen. La surface commerciale en périphérie est 2,5 fois plus grande que celle de la ville-centre en 2013 ».

David LESTOUX¹¹⁶ rappelle à cet égard que « *pendant longtemps, la problématique du commerce a reposé sur l'opposition entre grands commerces de périphérie et petits commerces ou commerces de proximité dans le centre, mais que l'on constate que beaucoup de petits commerces se créent aussi en périphérie, participant ainsi à la dévitalisation des centralités traditionnelles* ». De nombreux acteurs insistent, en effet, sur le transfert régulier d'enseignes du centre vers la périphérie. Au cours des auditions un élu note, par exemple, que « *les commerçants les plus entreprenants sont aussi ceux qui ont quitté le centre-ville pour la périphérie ces dix dernières années* ».

1.2.5. Une concurrence forte entre les acteurs et les formes du commerce

La concurrence entre acteurs du commerce est forte et s'illustre notamment dans le cadre des stratégies d'implantation à travers la localisation géographique¹¹⁷. Un élu note « *qu'en l'absence de régulation par l'action publique, la ville centre et sa centralité traditionnelle sont perdantes* ». Sur le territoire du Pays de Vitré¹¹⁸, « *l'offre en équipement de la personne et en équipement de la maison se situe essentiellement sur la commune de Vitré mais ce pôle est très concurrencé par les pôles de l'agglomération rennaise et la vente à distance* ».

Le CESER souligne également le rôle du commerce en ligne, qui connaît un développement important depuis le milieu des années 2000 avec la diffusion massive des technologies numériques. En 2015, il représente 6% du commerce de détail¹¹⁹, le chiffre d'affaires de la vente à distance poursuivant sa progression chaque année. Il constitue en cela une nouvelle forme de concurrence vis-à-vis de la boutique, qui incarne le format classique du commerce de détail. Sur le territoire du Pays de Vitré, il est observé que « *le poids de la vente à distance (e-commerce et dérivés) aura des impacts dans l'avenir de la distribution puisque près de 60% de la population consomme sur internet et y consacre environ 6 à 9% de ses dépenses* ». Un certain nombre de travaux et expertises vont dans ce sens mettant en avant le rôle du e-commerce dans la progression de la vacance commerciale. A l'échelle nationale, « *les projections indiquent que la dématérialisation des transactions marchandes pourrait conduire à l'obsolescence de près de 40 millions de mètres carrés de surfaces commerciales en 2020, soit 25% du parc à cette date* »¹²⁰. Cependant, d'autres experts ne veulent pas surestimer le rôle du commerce en ligne dans l'augmentation de la vacance en centralité traditionnelle. D'une part, celui-ci bouleverse totalement les modalités classiques du commerce

¹¹⁶ Audition de M. David LESTOUX, directeur associé du cabinet Cibles et Stratégies, 30 mai 2016.

¹¹⁷ Choix entre centralité traditionnelle et périphérie, projets d'extension ou bien départ d'une zone périphérique en perte de dynamisme vers une nouvelle zone commerciale.

¹¹⁸ Visite de terrain et audition du 10 mai 2016.

¹¹⁹ Source : FEAUD-INSEE.

¹²⁰ Contribution de M. Pascal MADRY, directeur de l'Institut pour la ville et le commerce et de la Fédération pour l'urbanisme et le développement du commerce spécialisé (PROCOS), 2016.

et accompagne les transformations de ce secteur. Des enquêtes sur les pratiques de consommation montrent ainsi la part importante de l'usage combiné du e-commerce et du passage en boutique. D'autre part, il participe également à la dévitalisation des centralités commerciales périphériques.

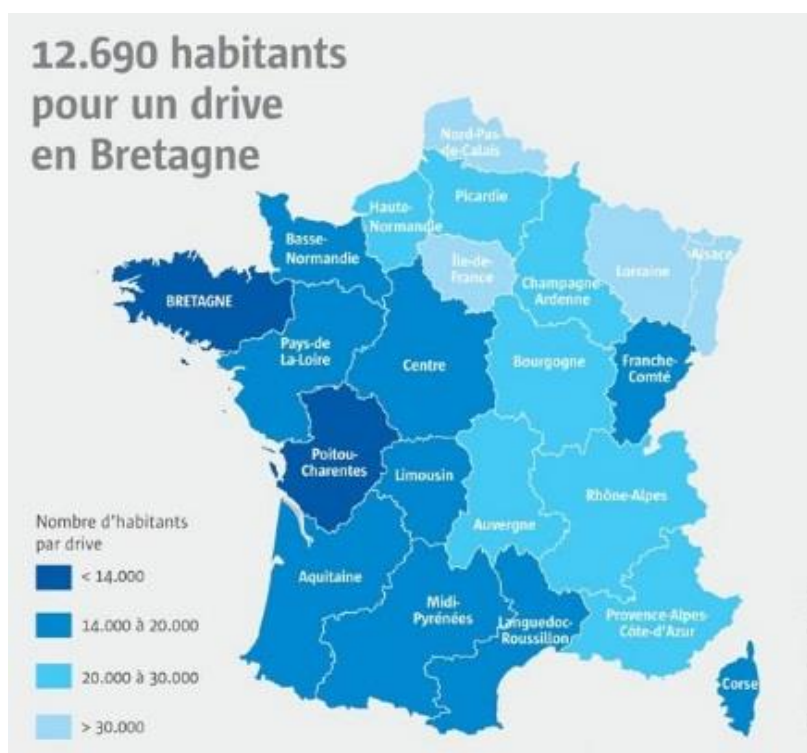
Zoom

Le développement du « drive » en Bretagne

Les points de retrait d'achats faits en ligne, plus communément appelés Drive connaissent un développement important en France, malgré le récent durcissement de la réglementation sur leur ouverture (loi ALUR). Suivant la logique des flux, adossés à un centre commercial, ou isolés, les principaux groupes (ou opérateurs) commerciaux jouent la carte de la concurrence, multipliant les arguments pour séduire les consommateurs : gain de temps, facilité d'utilisation, implantation le long de grands axes routiers. Selon une étude Kantar Worldpanel, à la mi-juin 2013, 6 250 000 ménages se déclaraient ainsi clients de ce circuit, soit 23% des foyers français, pour des achats évalués à quelque 2,2 milliards d'euros sur un an.

La région Bretagne connaît un développement particulièrement important du Drive au regard des autres régions françaises. Avec un maillage commercial dense, elle affiche la plus forte densité de drives par rapport à la population. Le format fonctionne particulièrement bien pour une clientèle résidant dans le périurbain ou le rural et travaillant en ville, situation d'une part importante de la population du territoire régional. Malgré cet évident succès d'implantation, certains connaissent des problèmes de rentabilité entraînant leur fermeture.

Figure 12. 12 690 habitants pour un drive en Bretagne



Source : Le Télégramme.

La multiplication des formats de vente du commerce physique, ainsi que l'essor du commerce en ligne, constituent bien d'autres facteurs reflétant la crise actuelle du modèle de développement du commerce moderne et les évolutions en cours dans ce secteur.

1.2.6. Une régulation insuffisante du développement commercial en périphérie

Le CESER souligne avec force le constat d'une insuffisante régulation du développement commercial en périphérie par l'action publique. Malgré l'existence d'une législation sur l'urbanisme commercial et d'outils mobilisables par les élus locaux, l'ensemble des acteurs auditionnés partagent un bilan mitigé voire négatif de l'action régulatrice dans ce domaine¹²¹.

Au cours des auditions, un élu souligne que *« si la communauté de communes a créé des zones d'activités de manière assez cohérente, cela n'a pas été le cas pour les zones commerciales qui se sont créées au gré des opportunités et qu'il aurait fallu à cet égard un outil de régulation »*. Un autre élu fait observer que *« la problématique commerce et centralité a été prise en compte dans le Schéma de cohérence territoriale (SCoT) de 2008, mais les orientations foncières et celles sur le commerce n'ont de manière générale pas été traduites au sein des PLU »*. Dans le cas de la ville centre de Saint-Brieuc, l'un des problèmes identifié est l'absence de protection de la centralité commerciale traditionnelle au sein du PLU¹²². Un élu rappelle *« qu'à l'issue de la révision du SCoT en février 2015, l'ensemble des maires du Pays a formulé un vœu sur la question du développement commercial. Cependant, ce positionnement n'est pas toujours suivi des actes, les maires ayant des projets restant discrets, et le passage des dossiers en commission départementale d'aménagement commercial (CDAC) manquant souvent de transparence »*. A l'échelle du Pays de Vitré¹²³, les élus ont souhaité *« que le PLU permette de bloquer les projets d'extension des zones périphériques, sauf pour les activités qui ne peuvent pas être localisées dans le centre »*. Ils soulèvent cependant *« la difficulté de restructurer le tissu du centre-ville, dont les locaux sont souvent trop petits par rapport aux besoins de surface exprimés »*. Concernant les bourgs et hameaux principalement, les élus peuvent également être confrontés à la problématique du maintien des commerces de proximité ou du dernier commerce. La boîte à outils existe également et des dispositifs sont mobilisables pour les maintenir. Cependant, comme le précise M. Mathieu JEROME¹²⁴, chargé de mission au service logement de Vitré communauté, *« ce sont souvent les communes qui souhaitent reprendre le dernier commerce pour le maintenir. Or, la pertinence de ce choix ne peut plus être mesurée à l'échelon communal. Par ailleurs, ces opérations peuvent être à risque pour la commune, mais aussi pour les commerçants s'engageant dans le projet »*.

Le CESER souligne ici que, d'une manière générale, les logiques de concurrence territoriale, notamment entre les communes périphériques et la ville centre, constituent encore aujourd'hui un frein important à la régulation de l'implantation du commerce.

¹²¹ Voir chapitre 3.

¹²² En vigueur en avril 2016.

¹²³ Visite de terrain et audition du 10 mai 2016.

¹²⁴ Ibid.

L'analyse de la vacance commerciale permet d'identifier plusieurs moteurs favorisant la dévitalisation des centralités traditionnelles, dont le rôle varie d'un territoire à l'autre. Au-delà de la seule dimension commerciale, le CESER rappelle que le processus de dévitalisation d'un centre-ville ou centre-bourg est bien multifactoriel. La vacance des logements constitue par conséquent un second symptôme à analyser.

2. La dimension logement du processus de dévitalisation

2.1. Les chiffres clés et les principales tendances

L'observation la plus fine de la vacance du logement est le plus souvent réalisée à l'échelle communale. A l'échelle infra-urbaine, la production de cette connaissance implique en effet une étude spécifique nécessitant un travail quantitatif et qualitatif très important.

La définition de la vacance du logement

Définition INSEE :

Un logement vacant est un logement inoccupé se trouvant dans l'un des cas suivants :

- proposé à la vente, à la location ;
- déjà attribué à un acheteur ou un locataire et en attente d'occupation ;
- en attente de règlement de succession ;
- conservé par un employeur pour un usage futur au profit d'un de ses employés ;
- gardé vacant et sans affectation précise par le propriétaire (exemple un logement très vétuste...).

Le taux de vacance est la part des logements vacants dans l'ensemble des logements.

Définition du répertoire du parc locatif des bailleurs sociaux :

La vacance structurelle fait référence à un logement toujours libre trois mois après le départ de ses derniers occupants.

« Zones tendues », « zones détendues » et indicateur de tension sur la fluidité du parc de logements :

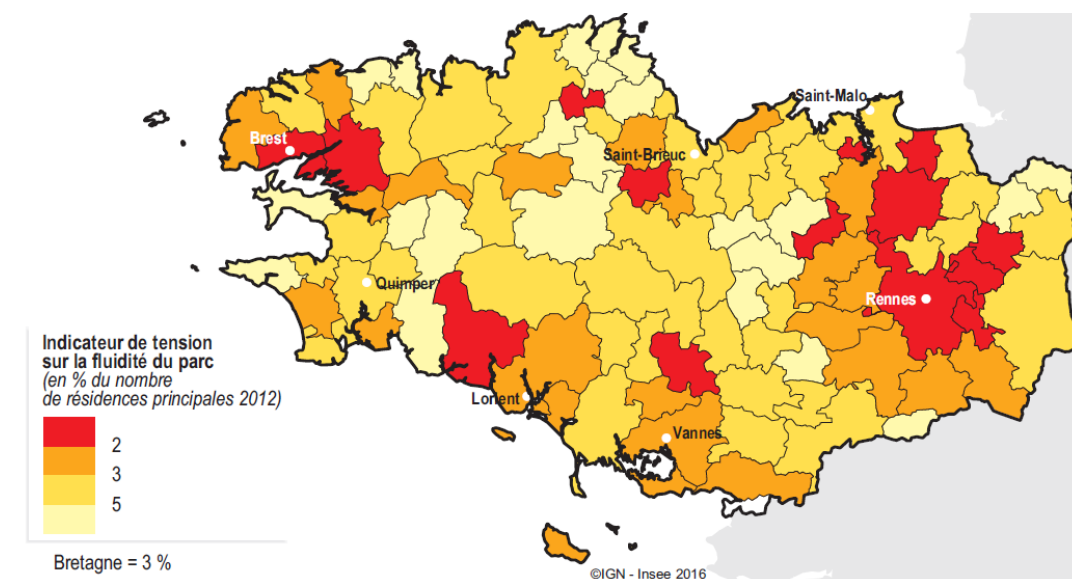
Définition du Ministère du logement et de l'habitat durable :

En matière de logement, la tension d'un marché immobilier local est définie par le niveau d'adéquation sur un territoire entre la demande de logements et l'offre de logements disponibles.

Une zone est dite « tendue » si l'offre de logements disponibles n'est pas suffisante pour couvrir la demande (en termes de volume et de prix).

Une zone est dite « détendue » si l'offre de logements est suffisante pour couvrir les besoins en demande de logements.

Figure 13. Ecart par EPCI entre le nombre de constructions de résidences principales et la variation du nombre de ménages entre 2007 et 2012



Source : IGN – Insee 2016.

Plus l'**indicateur de tension**¹²⁵ est élevé, moins le marché est fluide, mettant en évidence les territoires dits « détendus » situés dans l'ouest de la région et dans les zones rurales. Au contraire, plus il est bas, plus le marché est fluide, mettant en évidence les territoires dits « tendus » correspondant globalement aux zones urbaines et périurbaines. Dans certains territoires ruraux, il dépasse 6% (soit le double de la moyenne régionale). Il s'agit de communes peu attractives d'un point de vue démographique où le parc de logement est ancien et où le nombre de ménages progresse peu. Ces territoires ont probablement renouvelé leur parc et construit au-delà de l'évolution du nombre de ménages. Dans d'autres territoires majoritairement situés en Ile-et-Vilaine et au sein desquels la croissance démographique a été forte, l'indicateur, inférieur à 2%, correspond à une situation de tension du marché du logement. Le nombre de résidences principales construites n'est que légèrement supérieur à l'accroissement du nombre de ménages, comme c'est le cas à Rennes Métropole et dans les zones périurbaines environnantes.

Tendances et chiffres-clés¹²⁶

Vacance des logements à l'échelle nationale :

- En diminution de 1996 à 2006, en augmentation de 2006 à 2016 ;
- **8,3%** en 2016 en moyenne (6% en 2006) ;
- **+ 1 million** de logements vacants depuis 2004 ;

¹²⁵ Écart entre le nombre de constructions de résidences principales et l'accroissement du nombre de ménages varie selon les territoires.

¹²⁶ Sources utilisées pour les chiffres de la vacance du logement :

- DGFiP ;
- Les études INSEE Bretagne, OCTANT ANALYSES n°49, juin 2013, INSEE ANALYSES n°36, mars 2016 ;
- Dossier « Logements sociaux recherchent locataires désespérément », Gazette des communes, 21 mars 2016 ;
- Projet de convention « Opération de revitalisation du centre et de développement du territoire 2016-2022 (valant OPAH) » dans le cadre de l'AMI centres-bourgs ;
- Observatoire de l'habitat de Saint-Brieuc Agglomération, diagnostic réalisé dans le cadre d'un partenariat avec l'EPFB et l'Institut de Géoarchitecture de Brest ;
- Auditions des 19 avril et 10 mai 2016 ;
- Rapport de mission de stage, Lucien JARAUD, « la revitalisation des centres-villes et des centres-bourgs de Bretagne : quelle cohérence de l'action publique ? », septembre 2016.

- **De 8% à 14,3%** taux de vacance moyens dans les zones « détendues », ce taux est également plus élevé dans les communes rurales ou isolées.
- Parc public de logements :
- **3,3 %** en 2016 (3,1 en 2012) ;
 - **10%** taux de vacance moyen dans les zones « détendues ».

Vacance des logements à l'échelle régionale¹²⁷ :

- En augmentation depuis 2007 ;
- **7,2%** en 2012 (6,8% en 2010) ;
- **10%** taux de vacance moyen dans les Pays de l'intérieur (Centre Ouest Bretagne, Centre Bretagne, Ploërmel – Cœur de Bretagne), mais aussi dans ceux de Fougères, et de Redon, en 2010.

Etudes de cas

Guingamp/Pays de Guingamp

- En augmentation régulière sur Guingamp, stabilisation à l'échelle de l'agglomération ;
- Accélération sur le centre-ville ces dix dernières années ;
- **13,2%** parc de logements privés potentiellement indignes¹²⁸ sur Guingamp en 2011 (5,9 à 8,3% sur les communes périphériques).

Saint-Brieuc/Pays de Saint-Brieuc

- **3,8%** progression annuelle de la vacance des logements à l'échelle de Saint-Brieuc Agglomération entre 2007 et 2011 ;
- **10%** taux de vacance sur Saint-Brieuc, commune la plus touchée de l'agglomération, au 1^{er} janvier 2012 ;
- **+ de 5 000** logements concernés en 2014 ;
- **14%** taux de vacance moyen du centre-ville en 2015 (1 logement sur 4 est vacant depuis plus de deux ans et 1 sur 20 depuis plus de dix ans. Plus d'un tiers datent d'avant 1949 et sont composés à plus de 45% de petits logements. Près de 40% appartiennent à des propriétaires (occupants ou bailleurs) âgés de 60 ans ou plus.

Vitré/Pays de Vitré

- En progression depuis 1999 (5,2%) ;
- **6,6%** à l'échelle du Pays de Vitré en 2010 ;
- **7%** à l'échelle du Canton de Vitré ;
- **9%** à l'échelle du Canton de la Guerche de Bretagne ;
- **8%** à l'échelle du Canton de Retiers ;
- **≤ 6%** taux de vacance de la première et de la seconde couronne de Vitré.

Lorient agglomération

- **10%** taux de vacance moyen du centre-ville en 2015 (5,5% à l'échelle de l'aire urbaine).

Olivier PIRON¹²⁹, urbaniste et ancien secrétaire permanent du Plan urbanisme construction et architecture (PUCA), souligne que la dynamique de la vacance génère « *près de 100 000 nouveaux logements vides par an, plus du quart de la production neuve [dont] une partie est hors d'usage, difficile d'accès, sans stationnement ni rénovation possible à coût raisonnable, les multiples normes et réglementations accélérant cette obsolescence. Cette part, la plus dégradée du parc, se situe souvent en centralité traditionnelle de villes, de bourgs ou de*

¹²⁷ Le taux de vacances a moins progressé dans les autres régions dites attractives, comme la région Pays de La Loire où il atteint 5,8%.

¹²⁸ La loi de « mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion » du 25/03/2009, en donne pour la première fois une définition légale : « Constituent un habitat indigne les locaux utilisés aux fins d'habitation et impropres par nature à cet usage, ainsi que les logements dont l'état, ou celui du bâtiment dans lequel ils sont situés, expose les occupants à des risques manifestes pouvant porter atteinte à leur sécurité physique ou à leur santé. ».

¹²⁹ Le Monde, « L'inquiétante dévitalisation des bourgs, la France vit un second exode rural », 5 août 2016, Isabelle REY-LEFEBVRE.

villages ». Concernant les villes moyennes, David LESTOUX¹³⁰ rappelle que les chiffres montrent une progression de la vacance des logements dans leur cœur de ville.

S'agissant de la Bretagne, l'INSEE met en lumière la situation particulière de la région, entre une attractivité démographique parmi les plus fortes à l'échelle des régions françaises, une diminution de la construction de logements entre 2006 et 2015 et une augmentation de la vacance « *Parmi les régions attractives sur le plan migratoire, la Bretagne est celle où la part des logements vacants a le plus progressé depuis 1999, passant de 5,7% à 6,8%* »¹³¹. L'INSEE souligne qu'en 2010 le modèle de la maison individuelle étant très plébiscité par la population, le parc breton de logements vacants était composé à 60% de maisons individuelles et à 40% d'appartements ; dans les Pays les plus ruraux, le rapport passait à 80/20. Ce phénomène concerne surtout des logements anciens, situés souvent dans le centre historique des villes ou dans le bourg des communes rurales (12% des logements construits avant 1946 sont inhabités, dont 17% pour l'habitat collectif construit sur la même période).

Le CESER note cependant que la dynamique du marché du logement n'est pas homogène sur le territoire régional. Plusieurs acteurs observent d'ailleurs que sur les pôles métropolitains la vacance des logements est moindre, le renouvellement urbain se faisant en raison de la tension du marché. Il faut préciser que la relation entre la vacance et la tension sur le parc est assez complexe. Les études montrent que la diminution de la part des logements vacants observée dans certaines communes (ce sont majoritairement des communes rurales qui sont concernées) ne se traduit pas obligatoirement par une augmentation de la tension du marché et « dans la majorité des communes bretonnes et spécialement dans les communes urbaines, l'augmentation de la population entraîne, non pas une compression, mais une augmentation de la part des logements vacants »¹³². L'INSEE constate, par exemple, que le Pays de Ploërmel – Cœur de Bretagne a connu, entre 2000 et 2010, une croissance de la population supérieure à la moyenne régionale. Or, la part des logements vacants y a fortement augmenté sur la même période (+2,7 points contre +1,1 à l'échelle de la région) et parmi ceux-ci, les logements anciens y sont beaucoup plus fréquents (54% datent d'avant 1949 contre 42% à l'échelle régionale).

S'agissant du parc locatif public, de manière logique, la vacance est plus importante dans les territoires les moins attractifs. Le CESER constate de manière générale une remise en cause du modèle économique français du logement social, problématique qui mériterait un approfondissement.

¹³⁰ Audition de M. David LESTOUX, directeur associé du cabinet Cibles et Stratégies, 30 mai 2016.

¹³¹ « En Bretagne, la construction de logements ralentit mais reste supérieure à la hausse du nombre de ménages », INSEE ANALYSES n°36, mars 2016.

¹³² « Plus de population à loger et plus de logements vacants : un paradoxe breton ? », INSEE Bretagne, Octant Analyses n°49, juin 2013.

Paradoxe, la vacance des logements progresse alors que la région Bretagne reste très attractive sur le plan migratoire. Les territoires moins attractifs sont plus touchés, mais au final aucun n'échappe à ce phénomène. Le CESER souligne qu'au-delà de la situation du marché en logement, la vacance touche particulièrement les centralités traditionnelles, en raison de l'ancienneté du parc, privé et public¹³³. Les principaux facteurs d'explication identifiés au cours des auditions et de l'analyse des études de cas vont dans le sens des travaux de recherche et expertises réalisés dans le champ du commerce et de l'urbanisme. Ils mettent notamment en évidence l'inadéquation de l'offre et de la demande, la manque d'anticipation et les contradictions de l'action publique et la problématique spécifique de l'intervention sur l'existant.

2.2. Les causes identifiées

2.2.1. L'impact des dynamiques démographique et économique

La conjoncture économique et au-delà, les évolutions structurelles de l'économie, ainsi que les dynamiques démographiques, comme le vieillissement de la population, ont un impact important sur la dynamique de la vacance des logements.

A l'échelle de la région Bretagne, la situation est cependant bien différente d'un territoire à l'autre en fonction de la situation du marché du logement. Le CESER constate, par exemple, que la rénovation du logement ancien est plus fréquente dans les zones les plus attractives, et notamment dans les principaux pôles métropolitains. C'est le cas du territoire de Rennes métropole et des zones périurbaines proches, y compris sur l'axe Rennes/Saint-Malo.

De nombreux acteurs constatent la situation difficile dans laquelle se trouvent les territoires où l'offre de logements disponibles est bien supérieure à la demande. La croissance démographique bénéficie souvent aux communes périphériques au détriment de la ville centre. Philippe LE GOFF¹³⁴, maire de Guingamp rappelle que *« la ville connaît une déprise démographique forte et durable puisqu'elle peine d'une part, à maintenir ses habitants et d'autre part, à en attirer de nouveaux »*. La population a ainsi diminué de 5,6% entre 2007 et 2012, alors qu'elle augmentait en moyenne de 1,2% sur le reste de l'intercommunalité pour la période 2007-2012. En parallèle, un vieillissement important est observé avec une diminution de la part des jeunes entre 2007 et 2012. Les ménages habitant Guingamp sont de plus en plus petits, 59% sont composés d'une seule personne, et les familles avec enfants sont de moins en moins nombreuses dans la ville centre. A Saint-Brieuc, la croissance démographique est positive¹³⁵ à l'échelle de

¹³³ L'INSEE précise que s'agissant du parc public en milieu urbain, il s'agit surtout des grands ensembles, composés de tours et de barres, construits dans les années 1960/1970 ; en milieu rural, cela concerne aussi de petits ensembles de 3 ou 4 étages sans ascenseur.

¹³⁴ Visite de terrain et audition du 19 avril 2016.

¹³⁵ En date du 31 décembre 2015. Source INSEE.

l'EPCI depuis 1975. Alors qu'elle augmente entre 2006 et 2013 sur ce périmètre (+4,8%), elle connaît une évolution négative à l'échelle de la ville centre, Saint-Brieuc (-1,6%). Les pôles périphériques, qui concentrent 80% de l'offre de logements, sont les principaux bénéficiaires de cette dynamique. Le CESER souligne ici les impacts des logiques de concurrence territoriale entre communes et d'insuffisante solidarité territoriale, en matière d'attractivité et de développement à l'échelle d'un EPCI ou d'un Pays.

Le CESER note en parallèle le phénomène constaté d'érosion de la richesse du centre-ville par rapport au reste de l'agglomération. M. LE GOFF rappelle que *« le revenu net déclaré moyen par foyer fiscal est seulement de 17 135 euros pour Guingamp, alors qu'il est supérieur à 22 000 euros à l'échelle de l'EPCI »*. Ces disparités entre la ville-centre et les autres communes s'illustrent également par le fait que 85% des logements locatifs sociaux publics de l'agglomération sont situés sur la ville de Guingamp, particularité qui s'explique par la construction de nombreux collectifs après la seconde guerre mondiale. La ville de Saint-Brieuc a elle aussi développé de manière importante le logement social public sur son territoire, ce qui n'a pas été le cas dans les communes périphériques. Cela s'est traduit notamment par une perte de mixité sociale, y compris dans le centre-ville, participant de fait à sa paupérisation progressive et à sa dévitalisation.

2.2.2. Une logique de l'action publique en matière de logement incohérente sur le long terme et peu anticipée

En novembre 2013, Cécile DUFLLOT, alors ministre de l'Égalité des territoires et du Logement, lançait la démarche de concertation « objectifs 500 000 », associant l'ensemble des acteurs du logement et du bâtiment, visant à la construction de 500 000 logements privés et sociaux par an. Cette démarche cherchant à répondre aux difficultés d'une partie des ménages à accéder à un logement, n'a jamais atteint son objectif depuis 2012. De nombreux acteurs s'interrogent sur son adéquation aux besoins de la population et aux réalités du territoire, dans un contexte où la vacance des logements poursuit sa progression, et même explose en plusieurs lieux. En parallèle, cette politique nationale intégrait également un objectif de rénovation de 500 000 logements par an d'ici 2017. L'ambition quantitative de ce programme de construction et de rénovation ne doit cependant pas faire oublier les réalités de cette problématique à l'échelle locale. La situation des territoires en manque de logement et ceux où l'offre dépasse largement la demande appelle, aux yeux du CESER, des réponses spécifiques à chaque territoire. Ces solutions au cas par cas doivent également prendre en compte les besoins exprimés par les populations et cela, aussi bien dans le neuf que dans l'ancien.

Le CESER souligne, par ailleurs, que les aides et financements à la production de logements neufs ont dans certains territoires rendu une partie du parc existant « obsolète ». S'agissant du parc privé, la mise en œuvre de plusieurs dispositifs

de défiscalisation¹³⁶ a pu conduire à une multiplication de logements en centre-ville qui restent vides. Ces dispositifs sont appréciés par les acteurs, tant publics que privés, car ils permettent d'attirer ou de maintenir des investisseurs sur un territoire. Cependant, la vacance constatée sur ce type de produit ne peut que témoigner de leur inadéquation avec les besoins de la population. Cette situation place ainsi les acteurs publics dans une situation contradictoire.

Enfin, la vacance touchant les logements sociaux comme privés dans les territoires moins attractifs génère une forme de concurrence entre les deux parcs. Ainsi, dans les territoires peu denses, le parc privé joue souvent le rôle de « parc social de fait ». Les acteurs de l'immobilier social notent « *qu'en moyenne, la différence de prix est de plus ou moins 30% entre logements sociaux et logements privés [alors que] dans les territoires détendus, cette différence est quasi nulle* »¹³⁷. Laurent GOYARD, directeur général de la Fédération nationale des Offices publics de l'habitat, précise que « *dans ces villes où les marchés sont étroits, le moindre immeuble neuf vide les anciens et l'importante production de logements défiscalisés a produit des réactions en chaîne dévastatrices pour l'ensemble du secteur – privé, public, collectif ou individuel, centre ou périphérie et alerte sur la nécessité d'une régulation* »¹³⁸. De nombreux acteurs du logement social pointent aussi du doigt l'excédent de construction, notamment dans les années 2000. Le CESER souligne que ce sujet est d'ailleurs sensible sur bon nombre de territoires. Un article du Monde de juillet 2015 note que « *jusqu'ici le sujet était tabou chez les bailleurs sociaux et chez les élus. Les premiers ont du mal à admettre que l'avenir n'est pas pavé d'inaugurations d'immeubles neufs. Les seconds ne veulent pas entendre parler de déclin, mais plutôt de « territoires détendus* » »¹³⁹.

Derrière ces constats se pose la question de la localisation et de la nature de l'offre en logements. La problématique doit donc être appréhendée dans une dimension qualitative, mais aussi à la bonne échelle, afin de répondre au plus près des besoins de la population. David LESTOUX¹⁴⁰ soulève également la question des logiques de localisation de la production de logement social : « *leur implantation, dans les petites villes et villes moyennes, aux franges dans les lotissements avec des typologies de petits logements, créerait une concurrence vis-à-vis des mêmes types de logements situés dans le centre* ».

De manière générale, l'action de la politique du logement au niveau national doit être interrogée sur le temps long : « *bâtir permettait de répondre à des besoins à court terme, mais la question de la pérennité des revenus générés par ces logements n'a pas été anticipé* »¹⁴¹.

¹³⁶ Les dispositifs SCÉLLIER, DUFLLOT et PINEL. Source www.impots.gouv.fr.

¹³⁷ « Ces villes où il faut démolir des logements », Le Monde, 30 juillet 2015.

¹³⁸ Ibid.

¹³⁹ Ibidem.

¹⁴⁰ Audition de M. David LESTOUX, directeur associé du cabinet Cibles et Stratégies, 30 mai 2016.

¹⁴¹ « Ces villes où il faut démolir des logements », Le Monde, 30 juillet 2015.

2.2.3. L'inadéquation de l'offre et de la demande

La maison individuelle en accès à la propriété reste le modèle auquel aspire encore fortement la population en Bretagne. En 2013, l'INSEE¹⁴² soulignait que les nouveaux ménages accédant à la propriété ont une préférence pour les constructions neuves, notamment les maisons, correspondant à leurs aspirations et prenant en compte les nouvelles formes d'habitabilité, à un logement vacant ancien à la rénovation potentiellement coûteuse. En 2016, l'INSEE distingue désormais la situation des ménages déjà installés dans la région dont la préférence va au logement récent¹⁴³, et celle des nouveaux ménages qui sont moins fréquemment propriétaires et vivent principalement en habitat collectif. A l'échelle de l'agglomération de Guingamp, le marché locatif, en particulier sur la ville centre, est marqué par une inadéquation entre l'offre et la demande qui s'explique principalement par l'ancienneté du parc : *« sur le marché de la vente, un certain nombre de biens ne trouvent pas acquéreurs. Au-delà d'une conjoncture défavorable après 2008, l'état du parc pour le marché de l'ancien et son inadaptation ont été identifiés comme une cause structurelle, alors que la demande pour l'ancien existe bien, notamment en logement individuel avec jardin »*¹⁴⁴.

S'agissant du logement social, l'évolution de la demande aboutit à une offre de plus en plus inadaptée. Ainsi, de nombreux bailleurs sociaux notent un développement des demandes des personnes âgées seules, des familles monoparentales ou isolées, des jeunes, en lien notamment avec le « desserrement » des ménages, alors que le modèle du logement social reste familial.

Concernant la problématique de l'adaptation des logements en centralité traditionnelle, David LESTOUX¹⁴⁵ constate *« qu'aujourd'hui, l'offre en logements en cœur de ville répond au début et à la fin du cycle résidentiel. Il s'agit souvent de logements de très petite taille à loyer bas car souvent dégradés. Dans le cadre des OPAH, le soutien apporté par les pouvoirs publics aux propriétaires occupants ou bailleurs est lié à l'objectif de rénovation. Or, derrière cet objectif, il est possible pour un propriétaire bailleur de mobiliser ces aides afin de transformer une habitation en plusieurs logements plus petits. Les rentabilités étant plus fortes, cette situation se traduit par une croissance des petits logements qui ne favorise pas la diversification de l'offre dans le centre-ville »*.

¹⁴² « Plus de population à loger et plus de logements vacants : un paradoxe breton ? », INSEE Bretagne, Octant Analyses n°49, juin 2013.

¹⁴³ L'étude précise cependant que ce logement récent est principalement constitué de maisons individuelles, mais avec une proportion d'habitat collectif atteignant pratiquement le tiers.

¹⁴⁴ Source : Projet de convention « Opération de revitalisation du centre et de développement du territoire 2016-2022 (valant OPAH) » dans le cadre de l'AMI centres-bourgs.

¹⁴⁵ Audition de M. David LESTOUX, directeur associé du cabinet Cibles et Stratégies, 30 mai 2016.

Au vu de ces constats, la CESER souligne l'importance des enjeux liés à la question de la mixité sociale et générationnelle, ainsi qu'à la notion de proximité, pour répondre à la dévitalisation des centralités traditionnelles.

La définition de la proximité selon le dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation¹⁴⁶

La proximité géographique correspond à la distance entre deux entités différentes (individus, ménages, lieux, espaces...). Pour les géographes, cet entre deux lieux est la nature même de l'espace (Brunet, 1992). Elle peut être mesurée sur un plan métrique mais aussi prendre en compte le temps ou le coût du transport ainsi que le franchissement de limites. La notion de proximité comporte deux propriétés essentielles. Elle est graduelle (on est plus ou moins loin de, plus ou moins près de) et elle est relative, notamment aux moyens de transport.

Bien que souvent objectivée dans des cartes, des statistiques et des schémas, la proximité n'est pas une donnée objective. Elle relève de l'opinion des groupes sociaux se jugeant plus ou moins éloignés les uns des autres qu'ils s'en félicitent ou le déplorent. Ainsi la proximité est-elle une donnée symbolique qui mobilise différemment l'espace bâti selon les cultures nationales (Hall, 1984 [1966]). Elle affecte aussi les rapports interindividuels structurés par des jeux de mises à distances et de production de rôles (Goffman, 1973).

Trois débats questionnent cette notion. D'une part, les chercheurs et les praticiens du territoire s'interrogent sur la capacité de la proximité géographique à produire du lien social. D'autre part ils se questionnent sur l'efficacité de la proximité géographique dans le monde actuel caractérisé par l'action à distance grâce aux nouvelles technologies. Mais quelle que soit la réponse à ces deux questions, l'inégalité des individus et des groupes sociaux a une influence sur leur capacité d'accès aux ressources territoriales, dont la proximité géographique est partie prenante.

2.2.4. La complexité du processus de rénovation

Tous les acteurs reconnaissent la lourdeur des coûts de rénovation de l'habitat ou de bâtiments mixtes¹⁴⁷ dans les centres urbains. Les modalités techniques et réglementaires sont en effet particulièrement contraignantes, et l'absence d'un modèle économique concurrentiel est pénalisante. Les acteurs partagent le constat des difficultés qu'a un porteur de projet, particulier ou société, à s'emparer de ce sujet et réaliser l'opération.

Ce constat est d'autant plus vrai dans les zones moins attractives. A Guingamp, l'ancienneté du parc de logements, notamment dans le centre-ville (seulement 21,4% du parc y a été construit après 1975), a été identifié comme l'un des principaux freins à la dynamique du marché du logement sur ce périmètre. Au cours des auditions, un élu souligne « *qu'un certain nombre de propriétaires ont fait le choix de l'économie de la rente au détriment de l'économie de l'investissement* ». Ce choix, parfois contraint pour des propriétaires n'ayant pas les moyens de rénover leur logement, entraîne une baisse progressive de la qualité du logement, une baisse des loyers, des locataires aux revenus moins importants, moins d'investissements dans l'entretien du bien, et au final une accentuation de la dégradation du bien et de sa valeur. De vraies difficultés sont signalées dans le cadre de la mise en œuvre de l'OPAH copropriétés dégradées sur le centre-ville de

¹⁴⁶ Yankel FIJALKOW, « Proximité géographique », in CASILLO I. avec BARBIER R., BLONDIAUX L., CHATEAURAYNAUD F., FOURNIAU J-M., LEFEBVRE R., NEVEU C. et SALLES D. (dir.), Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation, Paris, GIS Démocratie et Participation, 2013.

¹⁴⁷ Local de commerce ou de service au rez-de-chaussée et logement à l'étage.

Guingamp. L'achat d'un bien dans le cadre d'une copropriété en difficulté implique des coûts supplémentaires liés à la rénovation. Cela suppose que les propriétaires bailleurs aient à la fois des ressources suffisantes pour financer les travaux et se mettent tous d'accord pour leur réalisation. M. LE GOFF, maire de Guingamp, constate que *« depuis trois ans, aucune opération de ce type n'est encore sortie »*. A Saint-Brieuc, la moitié des résidences principales datent d'avant 1974, soit avant la première réglementation thermique. Cette situation est identifiée par les élus locaux¹⁴⁸ comme *« un facteur majeur dans la question du déséquilibre de l'offre entre la ville centre et sa périphérie »*. Ils soulignent également la question du coût de la rénovation de l'habitat privé, *« 25 à 30% plus élevée que de faire du neuf »*.

S'agissant du parc de logements anciens en centre-ville, Alain ECOBICHON, Adjoint au Maire de Saint-Brieuc, en charge de la vie économique, du commerce, du tourisme et de l'attractivité du centre-ville pointe du doigt une difficulté supplémentaire, celle des *« étages au-dessus des commerces de centre-ville délaissés et ne disposant pas d'une entrée individuelle »* et précise que *« les problématiques sont très différentes d'un logement à l'autre et appellent donc des solutions adaptées au cas par cas avec le propriétaire ou les propriétaires dans le cadre d'une copropriété »*.

A Vitré, les élus locaux¹⁴⁹ rappellent *« la création d'un secteur sauvegardé dans les années 1970, mais signalent le coût très élevé de cette protection, et la complexité de sa mise en œuvre notamment par rapport aux mises aux normes réglementaires. L'importance des travaux peut parfois décourager les potentiels investisseurs. Le coût de la rénovation de l'habitat en centre-ville entraîne un différentiel important entre le foncier en périphérie (1 000 euros du m²) et celui en centre-bourg ou centre-ville (2 500 euros). Même en transformant du logement privé en logement social, les coûts restent élevés »*. Par ailleurs, les élus soulignent une difficulté supplémentaire liée au fait que les bailleurs sociaux ne viennent pas sur ces opérations, obligeant les communes à porter ce type de projet.

La problématique de la déconstruction¹⁵⁰ de logements, comme celle de la vacance, a également été pendant longtemps un sujet tabou. Aujourd'hui, l'urgence de la situation sur certains territoires rend ce débat indispensable. Il s'agit en effet de trouver les solutions les plus adaptées pour redonner aux centralités traditionnelles leur attractivité en matière de logement afin de répondre aux besoins des populations. Malgré les difficultés observées, la reconversion des friches et la densification sont des leviers que l'action publique mobilise plus facilement dans les territoires dits « tendus ». En parallèle, le manque de foncier disponible dans les centralités traditionnelles pour la production de logements neufs est mis en évidence sur un certain nombre de territoires. La déconstruction

¹⁴⁸ Visite et audition de terrain du 19 avril 2016.

¹⁴⁹ Visite et audition du 10 mai 2016.

¹⁵⁰ Démontage sélectif d'installations techniques ou de certains éléments d'une construction, afin de valoriser les déchets et de réduire les mises à la décharge. Source : dictionnaire Larousse.

d'une partie du patrimoine, bien identifié, peut dans ce cadre être une réponse aux besoins exprimés par la population. Pour autant, il reste encore souvent difficile de convaincre des élus locaux de s'inscrire dans cette démarche. En effet, la destruction du bâti existant peut entraîner de vives réactions, voire des résistances parmi les habitants, que les élus ont parfois des difficultés à surmonter. Enfin, le coût de la déconstruction, comme c'est le cas dans des opérations de rénovation, peut également freiner les acteurs concernés, collectivité publique, société ou individu. Ce sujet nécessite pour le CESER de repenser les modalités d'élaboration du projet de territoire et notamment le rôle des différents acteurs concernés¹⁵¹.

L'analyse de la vacance du logement permet d'identifier plusieurs causes favorisant la dévitalisation des centralités traditionnelles, dont le rôle varie d'un territoire à l'autre. Ce processus étant multifactoriel, et afin de compléter l'analyse des symptômes de ce processus, il reste à appréhender plus en détail la dimension services de ce processus.

3. La dimension services du processus de dévitalisation

3.1. Les principales tendances

La question des services reflète une troisième dimension de la dévitalisation des centres-bourgs et centres-villes. Mais, contrairement au commerce et au logement, il n'existe pas d'observation, ni nationale, ni régionale, de la vacance des locaux de services. Le suivi de la vacance commerciale peut parfois en intégrer certains, mais sans toujours les distinguer des locaux de commerce. L'étude réalisée en novembre 2016 par l'agence d'urbanisme AUDELOR souligne ainsi *« qu'à l'échelle de la ville [Lorient], peu de données sont réellement accessibles concernant l'évolution des services en général »*¹⁵².

La production de données, lorsqu'elle existe, est souvent éclatée sur le plan géographique, mais aussi selon les catégories de locaux de services, c'est le cas par exemple de l'observation des locaux de bureau. Aucune donnée à l'échelle du centre-ville ou centre-bourg n'est à priori aujourd'hui accessible. Le CESER regrette également que les données existantes ne soient pas toujours transmises par les organismes et administrations publiques notamment, et ne fassent pas l'objet d'une publication ou d'une communication. Il a donc été parfois difficile de mesurer précisément l'évolution de la présence physique de certains services publics sur le territoire régional.

¹⁵¹ Voir chapitre 3.

¹⁵² « Synthèse socio-économique du centre-ville », n°85, AUDELOR, novembre 2016.

La notion de services étant également complexe à définir, le CESER a choisi de retenir la notion de services collectifs telle que définie dans son étude¹⁵³ « *Les services collectifs demain en Bretagne, une étude prospective* » de 2013.

La définition des services collectifs

Cette notion peut être sujette à de nombreuses interprétations. Comme les autres concepts connus et dont elle se distingue, tels que ceux de « services publics », « services au public », « service d'intérêt général », « services à la population », « services d'utilité publique » ou « d'utilité sociale », elle peut faire l'objet d'éventuelles controverses sémantiques.

Le CESER a choisi d'ancrer cette notion sur l'intérêt général et de valoriser par sa définition la pluralité des formes d'interventions, qu'elles soient publiques ou privées, sans aboutir à la négation de leurs principes respectifs et de leurs spécificités. C'est pourquoi, les services collectifs représentent ici l'ensemble des services définis et gérés par des personnes publiques ou privées satisfaisant des besoins, collectifs reconnus d'intérêt général par la collectivité et bénéficiant à ce titre d'un soutien et d'un contrôle direct ou indirect (au travers d'une gestion en régie, par délégation, par des mécanismes de solvabilisation, de subvention et/ou de régulation).

Il n'est pas possible de proposer une série de chiffres-clés actualisés permettant de connaître le niveau de la vacance des locaux de services dans les centralités traditionnelles ou tout au moins à l'échelle de la commune, ni d'en mesurer l'évolution. Le CESER souhaite cependant s'appuyer d'une part, sur l'étude qu'il a consacrée à ce sujet en 2013 et d'autre part, sur les études de cas et auditions réalisées dans le cadre de ce nouveau sujet. Il constate en effet que des tendances de fond se dégagent, voire se renforcent, en lien étroit avec les dynamiques observées dans le champ du commerce et du logement.

Tendances et chiffres-clés¹⁵⁴

Le « détricotage » progressif du tissu historique des services collectifs, publics comme privés, accompagné d'un désengagement de l'Etat

Services publics

- Plus de 200 fermetures de services et des centaines de fusions dans le cadre de la fusion des réseaux des impôts et de la comptabilité publique ;
- La Douane a fermé 120 structures sur un total de 710 ;
- Le Ministère de la défense a modifié ses implantations territoriales et fermé différents sites ;
- Certains opérateurs publics ont réduit leur implantation ;
- La réforme de la carte judiciaire a abouti à la suppression de près du tiers des implantations judiciaires, touchant principalement les tribunaux d'instance. En Bretagne, trois tribunaux de grande instance ont été remplacés par des tribunaux d'instance, deux tribunaux des prud'hommes et huit tribunaux d'instance ont été supprimés.

Services de santé

- Diminution de la densité médicale en zone rurale et périurbaine.

Officines de pharmacie

A l'échelle nationale :

- Disparition de 1 000 officines à l'échelle nationale entre 2006 et 2015 (baisse de 4%) avec une accélération du rythme ces deux dernières années.

En région Bretagne :

- 34 fermetures entre 2000 et 2009 ;

¹⁵³ CESER de Bretagne, septembre 2013, *Les services collectifs demain en Bretagne, une étude prospective*. Rapporteurs : Christine TANVET et Roger MORIN.

¹⁵⁴ Sources utilisées : Conseil national et Conseil régional de l'ordre des pharmaciens, Direction de La Poste Grand Public et du Développement territorial, Synthèse socio-économique du centre-ville de Lorient, AUDELOR, novembre 2016, CGET, Agence régionale de santé (ARS) Bretagne.

- 32 fermetures entre 2010 et 2013 ;
- 16 fermetures entre janvier 2014 et juin 2015 ;
- 12 regroupements entre 2012 et 2016.

Maisons de santé pluriprofessionnelles (MSP)

A l'échelle nationale :

- 170 maisons en 2012 ;
- Près de 800 début 2016.

A l'échelle régionale :

- 21 ouvertes ou en construction en décembre fin 2012 ;
- 80 au 1^{er} janvier 2017.

Une dynamique de transfert du centre vers la périphérie

Guingamp

A l'échelle de la commune, on observe un transfert du centre vers la périphérie, même si le niveau d'équipement du centre reste assez satisfaisant.

Saint-Brieuc :

Le centre est dense, mais loin d'être suréquipé. On observe un transfert important de services à la population du centre vers la périphérie.

Vitré :

Les activités médicales sont assez dispersées. La tentation de partir en périphérie est observée également dans le cadre des services éducatifs. Ainsi, un projet de transfert d'une école du centre vers la périphérie a été récemment abandonné.

Lorient :

Le centre-ville de Lorient dispose d'un bon niveau d'équipements. L'activité tertiaire est bien présente notamment au travers des activités administratives. Le centre-ville concentre également 15% des équipements sportifs de la ville (INSEE 2014) et 40% des équipements culturels de l'aire urbaine. En matière de santé, on observe une concentration importante dans le centre-ville de généralistes et surtout de spécialistes. Risque important, d'ici à une dizaine d'années, de voir de nombreux praticiens quitter le centre-ville. Le tiers des nouveaux locaux vacants en 2016, concerne des services tertiaires et l'activité de restauration.

Le CESER recommandait en 2013 de conforter le maillage territorial régional des services, au regard des nombreuses évolutions en cours impactant sa géographie et faisant craindre une « désertification » des territoires : « *la problématique des services publics et privés dans les milieux ruraux, déjà très présente depuis les années 1970, s'est doublée progressivement d'une interrogation relative aux territoires périurbains, ainsi qu'au maintien d'une offre de services dans les centres-villes* »¹⁵⁵. Le « détricotage » au cours du 20^{ème} siècle du tissu commercial historique situé en centralité et d'abord conçu pour couvrir des marchés de proximité, s'observe également dans le secteur des services, publics et privés, suivant une temporalité différente et une géographie très contrastée. Le CESER souligne cependant qu'à l'échelle nationale comme régionale, la disparition progressive d'un certain nombre de services « physiques » implantés traditionnellement dans le centre-ville ou centre-bourg se poursuit. Nicolas VENARD¹⁵⁶, Directeur général du Crédit agricole du Finistère, rappelle que traditionnellement les agences sont implantées dans le centre de la commune. Il observe « *un phénomène général de baisse de fréquentation des agences, souvent en lien avec un amenuisement global de la vie et de l'animation du centre,*

¹⁵⁵ CESER de Bretagne, septembre 2013, *Les services collectifs demain en Bretagne, une étude prospective*.
Rapporteurs : Mme Christine TANVET et M. Roger MORIN.

¹⁵⁶ Audition de M. Nicolas VENARD, directeur du Crédit agricole du Finistère, 23 février 2016.

notamment à l'échelle des bourgs. Ainsi, certaines agences disposent de bureaux vides. Un inventaire a donc été réalisé à l'échelle de chaque agence et de chaque commune pour mesurer le potentiel de surfaces disponibles. Cette logique vaut également pour les surfaces situées à l'étage, correspondant aux anciens logements des directeurs ».

Conséquence des transformations de la géographie des services, la facilité ou les difficultés d'accès dépendent largement du type de territoire dans lequel les populations vivent. L'INSEE¹⁵⁷ rappelle ainsi que « *plus la densité de la commune est faible et plus le temps d'accès aux équipements et services s'allongent* ». Les populations des communes très peu denses sont directement concernées, ainsi que celles des communes peu denses. Or, spécificité régionale, ces dernières représentent 82% des 1 270 communes du territoire régional, concentrent 53% de la population et sont celles qui ont connu la plus forte augmentation de population entre 2007 et 2012. Le CESER souligne qu'un plus faible niveau de ressources des habitants d'un territoire renforce la problématique de l'accessibilité aux services.

*« En permettant de répondre aux besoins les plus immédiats de la population (éducation, santé, transport, etc.), les services collectifs s'ancrent dans un socle d'intérêt général essentiel où les enjeux d'accessibilité et de qualité de l'offre sont prépondérants. A tel point que les services collectifs participent désormais de l'attractivité des territoires et qu'ils doivent être intégrés comme tels par les administrations dans des stratégies de valorisation voire de labellisation »*¹⁵⁸.

- Les services publics

Le CESER constate que « *l'ouverture à la concurrence de certains services publics de réseau, ainsi que les démarches de réorganisation conduites dans d'autres domaines ont suscité de fortes interrogations quant au devenir de l'aménagement du territoire* »¹⁵⁹. Les réorganisations territoriales de l'administration, menées au travers de la Révision générale des politiques publiques (RGPP) et de la Réforme de l'administration territoriale de l'Etat (RÉATE) ont ainsi eu un impact important sur la répartition géographique des services publics difficilement mesurable, notamment dans les centralités traditionnelles. La RGPP a en effet « *donné lieu à une réorganisation sans précédent des services administratifs [...] Elle s'est également accompagnée d'une politique de rationalisation immobilière (baisse de 500 000 m² des surfaces utilisées entre 2007 et 2011)* »¹⁶⁰.

¹⁵⁷ « Un temps d'accès aux équipements et services plus court pour les communes bretonnes les plus denses », INSEE Analyses n°31, janvier 2016. L'INSEE distingue quatre niveaux de densité : communes très denses, de densité intermédiaires, peu denses et très peu denses. La méthodologie du calcul y est rappelée.

¹⁵⁸ Hugues JENNEQUIN, « Politiques publiques et développement territorial en France : quid des activités tertiaires ? », in « L'action publique dans la crise. Vers un renouveau en France et en Europe ? », Publications des universités de Rouen et du Havre, 2012, pp.97-120.

¹⁵⁹ CESER de Bretagne, septembre 2013, *Les services collectifs demain en Bretagne, une étude prospective*. Rapporteurs : Christine TANVET et Roger MORIN.

¹⁶⁰ Ibid.

Ces réorganisations ont entraîné la fermeture de nombreux tribunaux, bureaux de poste et administrations, laissant par ailleurs un certain nombre de bâtiments à l'abandon et à l'état de friche. Cette dynamique continue à affecter la vitalité de nombreux bourgs structurants et constitue de fait un facteur aggravant du déclin d'attractivité de certains territoires de l'espace rural et du périurbain éloigné. Elle touche également à l'échelle de la région Bretagne – de manière sans doute plus récente – des villes petites et moyennes (préfectures, sous-préfecture) dont la fonction de centralité et le rôle structurant sont ainsi remis en cause, obligeant les populations à se déplacer dans une ville plus importante, mais plus éloignée, afin d'accéder au service en question. Le CESER observe une prise de conscience des élus et habitants de ces communes sur cette problématique, pouvant se traduire par une mobilisation active pour maintenir la présence physique de services collectifs jugés essentiels.

Zoom

Les Maisons de services au public (MSAP)

Les MSAP ont été créées dans le cadre du Plan d'action pour les territoires ruraux (2010) pour répondre aux besoins des citoyens éloignés des opérateurs publics, notamment en zones rurales et périurbaines. A l'échelle nationale, l'objectif affiché par l'Etat de 1 000 MSAP avant la fin 2016 est dépassé. La région Bretagne compte actuellement 7 MSAP en fonctionnement. De nombreux opérateurs nationaux sont impliqués aux côtés de l'Etat et de ses services déconcentrés : pôle emploi, les caisses d'allocations familiales, maladie, retraite, la mutualité sociale agricole, La Poste, GrDF, etc. A l'échelle nationale, par exemple, 500 MSAP sont labellisées « La Poste ». Dans le département du Finistère, 6 des 8 MSAP sont portées par ce groupe. Le CESER note cependant que le niveau de service proposé est moins élevé que dans une MSAP portée par la collectivité territoriale.

- Les services de santé

L'accès aux services de santé apparaît en tête des préoccupations des habitants d'un territoire, et en premier lieu la question de la présence à proximité d'un médecin généraliste et d'une pharmacie. LE CESER constate qu'en effet les zones rurales et périurbaines sont affectées par une diminution de la densité médicale, phénomène provoqué par une conjonction de facteurs, liés aux évolutions démographiques, à la désaffection relative des jeunes médecins pour la médecine généraliste, à la préférence pour le milieu urbain et le secteur hospitalier¹⁶¹.

Des enquêtes menées sur le terrain et de nombreux articles de presse mettent en lumière la situation inquiétante dans laquelle se trouvent nombre de communes confrontées au départ du dernier médecin généraliste. Certaines, ne trouvant pas de médecin sur le territoire national, se tournent alors vers la procédure d'appel d'offre européen. Le CESER signale les effets négatifs à long terme de cette dynamique sur le développement des pays d'origine des médecins y répondant.

¹⁶¹ Ibidem.

Zoom

Les Maisons de santé pluriprofessionnelles (MSP)

Dans le cadre du « Plan d'action pour les territoires ruraux » (2010), le financement de 250 MSP était prévu pour la période 2010-2013. Majoritairement implantées dans des bassins de vie à dominante rurale, l'objectif est d'atteindre 1 400¹⁶² maisons de santé en service d'ici 2018. L'Etat rappelle que *« les maisons de santé pluriprofessionnelles (MSP) sont composées de plusieurs professionnels de santé libéraux. Elles se différencient des cabinets de groupe par un exercice pluriprofessionnel et coordonné, c'est-à-dire dont la collaboration entre les différents professionnels de l'équipe est formalisée par un projet de santé validé par l'Agence régionale de santé (ARS). Elles sont avant tout, des initiatives locales menées par des professionnels de santé (regroupement) ou des élus locaux (construction immobilière). Les maisons de santé renforcent l'attractivité des territoires pour les professionnels de santé et améliorent la qualité des soins et du suivi médical, grâce à une prise en charge pluriprofessionnelle et coordonnée des patients »*¹⁶³.

- Les officines de pharmacie

Une étude de l'Ordre national des pharmaciens¹⁶⁴ note que « toutes les régions françaises ont été concernées par les fermetures d'officines à l'exception de l'Alsace qui n'en comptabilise aucune [...] On s'aperçoit que certaines régions sont surreprésentées dans les fermetures comme les régions Aquitaine, Auvergne, Bretagne, Centre-Val de Loire, Champagne, Ile de France, Limousin, Haute et Basse Normandie et Picardie [...] La région Bretagne par exemple, regroupe 5,1% des pharmacies de France mais représente 7,4% des fermetures ». A une échelle plus fine, l'étude souligne que les petites villes et villes moyennes sont particulièrement touchées. Le CESER constate les difficultés économiques de nombreuses officines fortement dépendantes de la localisation des médecins : « *si certaines optent pour une stratégie de diversification au travers d'une offre de services à la personne, « d'autres en viennent à se regrouper ou à fermer »*¹⁶⁵. Cette situation se traduit par une vacance des bâtiments inoccupés, souvent situés en centralité. Elle peut concerner uniquement le rez-de-chaussée, mais aussi l'étage lorsque les pharmaciens y logeaient. Le CESER tient également à soulever la problématique de l'accessibilité des pharmacies de garde en milieu rural. Les distances à parcourir peuvent empêcher une partie de la population, la moins mobile, d'accéder à ce service.

- Les services postaux

La présence postale sur le territoire a profondément été modifiée depuis les années 2000. Cette évolution se traduit par un recul de plus en plus marqué des bureaux de poste au profit des points postaux¹⁶⁶ (relais poste, point poste, relais poste commerçant, agences postales communales ou intercommunales). Les délégations de service postal ont donc connu un développement massif. Anne NICOLAS, Déléguée régionale du groupe La Poste souligne que « *la fréquentation*

¹⁶² Source : <http://www.cget.gouv.fr/thematiques/services-au-public/maisons-de-sante-pluriprofessionnelles>.

¹⁶³ Ibid. Voir aussi : loi n° 2011-940 du 10 août 2011 et loi n° 2009-879 du 21 juillet 2009.

¹⁶⁴ Ordre national des pharmaciens : « Fermetures d'officines en métropole : évolution au 30 juin 2015 », novembre 2015.

¹⁶⁵ CESER de Bretagne, septembre 2013, Les services collectifs demain en Bretagne, une étude prospective. Rapporteurs : Christine TANVET et Roger MORIN.

¹⁶⁶ Ibid.

des bureaux de poste est en baisse (-7% par an) dans le milieu urbain comme rural et il est impossible de savoir si l'ensemble des points de contact sera maintenu ». La baisse de fréquentation entraîne souvent dans un premier temps des réductions d'horaires, avant le choix de la fermeture ou de la délégation de service postal. Le Groupe La Poste identifie comme enjeu prioritaire de « *trouver un modèle économique viable pour ces points de contact en faisant le choix de les transformer. La stratégie mise notamment sur la dématérialisation et le maillage numérique des territoires* ». Anne NICOLAS précise ainsi « *qu'en s'appuyant sur son maillage exceptionnel, il s'agit pour La Poste d'ajuster sa présence en cherchant des mutualisations ou bien en accueillant des partenaires, notamment en milieu rural, pour contribuer à maintenir une activité, une présence de services publics, là où d'autres ne sont plus là* ». Le Groupe est ainsi très engagé dans la démarche des Maisons de services au public (MSAP) en Bretagne.

S'agissant de l'accessibilité au service postal, les chiffres du bilan annuel relatif à la présence postale 2013¹⁶⁷ sont présentés par département. Dans les Côtes d'Armor, « 94,6% de la population est à moins de 5 km et à moins de 20 minutes de trajet automobile d'un point de contact », « 97,6% » dans le Finistère, « 97,9% » en Ille-et-Vilaine et « 96,9% » dans le Morbihan. Ces chiffres veulent illustrer la très forte accessibilité au service postal et cela dans un souci de proximité. Cependant, le CESER constate que ces moyennes ne permettent pas de comparer la situation du littoral et de l'arrière-pays du département. Par ailleurs, le fait de prendre en compte le temps de déplacement moyen en voiture exclut de fait les personnes ne possédant pas ce moyen de transport ou ne pouvant pas conduire. Olivier RAZEMON¹⁶⁸ rappelle « que 20% en moyenne des habitants d'une ville ne possèdent pas de voiture : 30% à Guingamp... ». Les personnes âgées, les jeunes et les populations fragilisées sur le plan social sont concernées, particulièrement dans le périurbain éloigné et le rural. Le CESER souligne également que les populations vivant dans ces territoires ne disposent pas souvent d'un bon accès aux transports en commun. Il serait d'ailleurs intéressant de connaître l'estimation du temps de trajet moyen en ayant recours à ce mode de déplacement. De plus, « *l'amélioration du temps d'accès aux services ne recouvre qu'une partie de la question de l'accessibilité* ». En effet, connaître le temps d'accès à un service ou à un équipement ne donne pas d'indication sur la qualité du service rendu.

Zoom

Le retour d'enquêtes réalisées auprès des habitants et usagers

Les Conseils départementaux, au travers de leurs compétences, sont particulièrement mobilisés sur la problématique de l'accessibilité aux services.

¹⁶⁷ Source : Groupe La Poste.

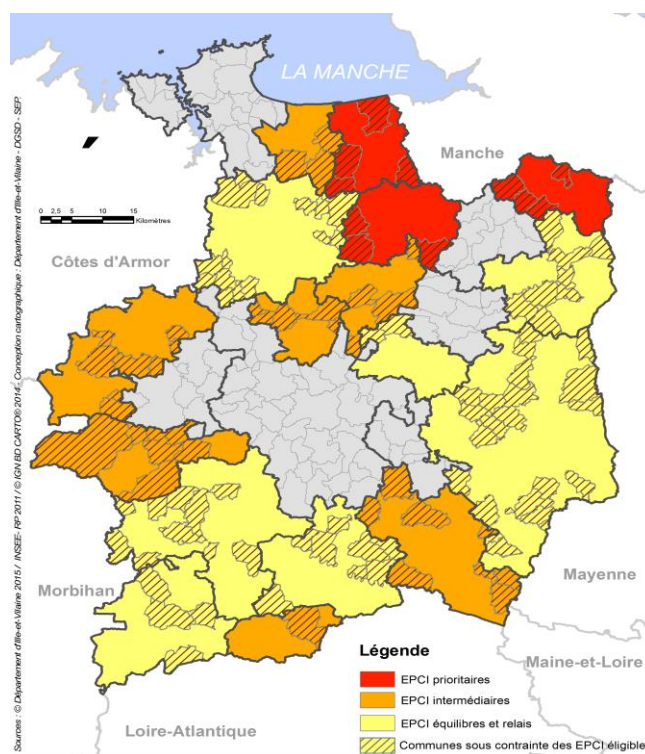
¹⁶⁸ Entretien avec Olivier RAZEMON, « Les centres-villes se meurent : comment peut-on les sauver ? », 12 février 2017. <https://tempsreel.nouvelobs.com/>.

Le Département d'Ille-et-Vilaine et la démarche du « bouclier rural »¹⁶⁹, préfiguration à l'élaboration du Schéma départemental d'amélioration de l'accessibilité des services au public (SDAASP).

Les enseignements tirés d'une enquête sur le terrain auprès des habitants mêlant questionnaire et entretiens (Démarche « Bouclier rural », Les services en milieu rural : retour d'enquêtes, convention de partenariat entre le Conseil général d'Ille-et-Vilaine et l'Université Rennes 2. Octobre 2014 Equipe ESO-Rennes.

Ce territoire se caractérise par une attractivité importante sur le plan démographique : 10 000 habitants supplémentaires par an et 90% de ses communes au solde positif. M. Bernard MARQUET, Vice-président en charge notamment des contrats départementaux de territoire au Conseil départemental, souligne la logique de « détricotage » à l'œuvre si les acteurs publics et leurs partenaires n'interviennent pas. Cela vaut pour les services en général et pour les services publics en particulier. Il précise que les impacts liés à cette logique sont particulièrement importants pour les populations les plus éloignées et les plus fragilisées. Plusieurs territoires périphériques sont ainsi confrontés à des difficultés dans le cadre de l'accès des populations aux services. La cartographie des territoires éligibles au dispositif « Bouclier rural », préfigurant l'adoption du Schéma départemental d'amélioration de l'accessibilité des services au public (SDAASP) (en cours d'élaboration sous le pilotage conjoint du Département et de l'Etat) permet d'appréhender les inégalités d'accès aux services à l'échelle de l'Ille-et-Vilaine. M. Bernard MARQUET précise que depuis le lancement de ce dispositif, ce sont les services de santé qui mobilisent le plus les budgets alloués.

Figure 14. Territoires éligibles au dispositif Bouclier rural



Source : Département d'Ille-et-Vilaine 2015/INSEE 2011/IGN BD CARTO 2014.

¹⁶⁹ Initiée par le Département d'Ille-et-Vilaine en 2015, cette démarche mobilise les acteurs publics et privés dans le cadre d'un partenariat. Son objectif est de favoriser le maintien des services d'intérêt général dans les campagnes : pharmacie, commerces, transport, etc. L'élaboration du Schéma départemental d'amélioration de l'accessibilité des services au public (SDAASP) s'est appuyé sur cette démarche.

Dans le cadre de cette démarche, une enquête menée en partenariat avec l'Université Rennes 2¹⁷⁰ sur deux territoires (Communauté de communes du Pays de la baie du Mont-Saint-Michel – Portes de Bretagne et Communauté de communes de Louvigné-Communauté) met en évidence l'enjeu de la proximité dans le cadre de l'accès aux services. S'agissant des pratiques, « certains services apparaissent plus fréquemment utilisés par les personnes enquêtées lorsqu'ils sont implantés sur leur commune de résidence. ». Les justifications apportées confirment que « la proximité est le principal facteur explicatif » dans la majorité des services cités. 31,8% du total des enquêtés disent renoncer à l'usage d'un service en raison des limites de l'accessibilité. Sur la base des différentes catégories de population interrogées, les résultats de l'enquête montrent que les difficultés d'accessibilité aux services sont plus vivement ressenties par les personnes âgées et les jeunes, mais qu'elles concernent aussi les jeunes actifs. Les motifs exprimés de renoncement à l'usage de services sont de deux ordres : « l'éloignement des services » (28% des réponses) et « la desserte en transports ou l'absence de véhicule personnel » (36% des réponses). S'agissant des lieux de recours aux services à l'échelle du territoire, l'enquête montre une attractivité importante des petits pôles de centralité.

Le Département du Finistère et la démarche de co-construction du SDAASP

Le Conseil départemental et les services déconcentrés de l'Etat ont lancé en 2016 une large démarche participative dans le cadre de l'élaboration du SDAAP¹⁷¹. Les principaux enseignements tirés de l'enquête auprès des habitants, réalisée entre mars et avril 2015.

Parmi les différents éléments de diagnostic réalisés¹⁷², l'enquête auprès de la population montre que les services de santé (médecin généraliste, pharmacien, infirmier/kinésithérapeute, hôpital/Maternité et médecin spécialiste), les services alimentaires (boulangerie, alimentation de proximité), les services publics (le service postal, Police/gendarmerie, pompiers/SAMU), les services financiers (distributeur bancaire) sont considérés comme les plus importants. Parmi les services importants, plusieurs sont identifiés comme peu performants sur le territoire : autocar et train régional, transport urbains, hôpital/maternité, médecin spécialiste, et services aux personnes âgées et/ou en situation de handicap. Le diagnostic réalisé dans le cadre de l'élaboration du SDAAP du Finistère montre l'importance accordée à la présence d'un distributeur automatique de billet à l'échelle de la commune ou à proximité.

A l'issue de cette démarche globale, cinq thématiques prioritaires ont été identifiées : la santé, les services du quotidien, les services d'accompagnement aux personnes fragilisées (services sociaux et de l'emploi), le transport et le numérique. L'enquête auprès des élus locaux fait ressortir un certain nombre d'inquiétudes face au constat d'une baisse du niveau de service à l'échelle communale. La diminution des horaires d'accès aux services et la disparition d'un certain nombre de permanences, c'est le cas notamment pour la Caisse d'allocation familiale, sont ainsi pointées du doigt.

De manière générale, du côté des élus comme des populations, cette démarche met en évidence un attachement fort à la notion de proximité s'agissant de l'accès aux services. Cependant, les réflexions menées autour de ce principe doivent prendre en compte des évolutions notables dans les modes d'habiter le territoire à savoir la poursuite de la dispersion de la population et celle de la réduction des dépenses publiques.

Cette équation rend plus complexe la problématique de la présence physique des services sur les territoires pour répondre aux besoins des habitants.

Le développement des technologies numériques se poursuit et ainsi que leur adaptation à des usages quotidiens de plus en plus nombreux.

Ce dernier facteur a modifié en profondeur et rapidement le rapport des populations à la question des services, mais avec un décalage très important entre les générations de l'avant internet et celles qui sont nées avec.

Plus généralement, le CESER souligne qu'une dynamique de transfert du centre vers la périphérie se renforce pour l'ensemble des services collectifs. Pourtant, le maintien en centre-ville et centre-bourg d'équipements publics ou privés, ou bien

¹⁷⁰ « Les services en milieu rural : retour d'enquêtes », convention de partenariat entre le Conseil général d'Ille-et-Vilaine dans le cadre de la démarche « Bouclier rural », et l'Université Rennes 2. Octobre 2014.

¹⁷¹ Tous les documents sont en accès libre sur les sites du Département du Finistère.

¹⁷² Il a été réalisé à partir d'une analyse sociodémographique du territoire, d'entretiens auprès des acteurs, d'une enquête auprès des habitants, de réunions territoriales, d'une enquête auprès des Communautés de communes et d'une cartographie des temps d'accès aux services.

encore la présence de professionnels de santé par exemple, constituent un véritable atout en raison des flux générés, garantissant ainsi l'attractivité et l'animation de la centralité. Cette logique de transfert vers la périphérie se traduit également par une problématique de gestion et de rénovation des sites et locaux délaissés en centre-ville sur les territoires concernés. Elle alimente par conséquent de différentes manières le processus de dévitalisation des centralités traditionnelles.

3.2. Les causes identifiées

3.2.1. Périurbanisation et périphérisation¹⁷³ des activités

La périphérisation croissante des activités de services est à mettre en relation avec la poursuite de la périurbanisation. L'augmentation du prix de l'immobilier, du niveau des loyers ou encore des charges d'entretien (logement, locaux commerciaux et de services) en centralité traditionnelle conduit un certain nombre de professionnels à choisir une implantation en neuf en périphérie. Les arguments sont multiples : moindre coût, facilité d'accès en voiture (parkings) notamment. En cela, ils alimentent la logique de flux déjà observée pour les activités de commerce.

S'agissant de la problématique de la rénovation, les élus locaux auditionnés s'accordent pour dire que si un projet d'installation dans le centre dépasse de 60% le coût du même projet en neuf, cela ne fonctionne pas. Or, les expériences sur le terrain montrent que c'est pratiquement toujours le cas. La rénovation de locaux en centre-ville ou centre-bourg, du fait de leur ancienneté, entraîne en effet un surcoût important, en comparaison de l'achat ou de la location d'un local neuf en périphérie. Les jeunes professionnels notamment sont très sensibles à cette question et ne s'installent pas là où ça coûte cher et où l'aménagement du local est jugé trop contraignant. La loi de 2005 sur l'accessibilité, qui rend obligatoire l'adaptation des cabinets médicaux aux personnes à mobilité réduite et leur meilleure accessibilité, sont ainsi fréquemment identifiées comme un frein important à l'installation en centralité.

Les stratégies liées à l'emploi du conjoint ou à la prise en charge des enfants interviennent également sur le choix du lieu de résidence de ces professionnels. Béatrice ALLARD-COUALAN¹⁷⁴, médecin généraliste et Présidente de l'association Equipe de Soins et Organisation Territoriale (ESSORT) note, par exemple, que « *parmi les jeunes professionnels de santé beaucoup souhaitent (ou sont contraints si le centre est trop cher) résider en première ou seconde couronne d'une agglomération* ». Dans le cadre des déplacements domicile-travail réalisés en grande partie encore en véhicule individuel motorisé, il est en effet souvent

¹⁷³ Déplacement des activités et des populations vers la périphérie.

¹⁷⁴ Audition du Mme ALLARD-COUALAN, médecin généraliste et Présidente de l'association Equipe de Soins et Organisation Territoriale (ESSORT), 20 septembre 2016.

plus rapide de rejoindre la périphérie que le centre, notamment pour les principales agglomérations du territoire régional. Ils alimentent ainsi les logiques de flux favorisant la périurbanisation.

3.2.2. Responsabilité des acteurs publics

Le CESER souligne le recul du niveau ou la disparition de services publics, historiquement implantés en centralité, dans un certain nombre de villes ou bourgs structurants du territoire régional. Il constate ainsi le désengagement progressif de l'Etat (services sociaux et de l'emploi, finances publiques, justice...) et d'un certain nombre d'opérateurs aux missions de services publics (SNCF, Orange, La Poste...).

Le CESER constate que la dynamique de mutualisation et de dématérialisation à l'œuvre dans les administrations publiques a des conséquences sur la présence physique des services dans les territoires. Quatre formes de mutualisation ont ainsi été identifiées¹⁷⁵, facilitées par le développement des technologies du numérique :

- Cofinancement d'un équipement unique ouvert à toutes les communes (ex : piscine, gymnase) ;
- Mise en réseau des équipements existants ; gestion mutualisée (ex : bibliothèque intercommunale) ;
- Services itinérants (ex : halte-garderie ou jardin d'éveil itinérant) ;
- Regroupement de différents services en un lieu (ex : Relais de services publics, Points information médiation multi-services (PIMMS)).

Si la mutualisation offre de nombreux avantages, elle s'accompagne d'effets contradictoires en termes d'accessibilité aux services en question. La généralisation de la dématérialisation peut en outre « justifier la fermeture de permanences dans des pôles secondaires »¹⁷⁶. Le CESER rappelle que « L'enjeu de la proximité physique est considérablement redéfini par le recours systématique aux usages numériques. Les enjeux se reportent en partie sur l'accessibilité à ces outils de communication. Cependant, la présence [physique] des services collectifs joue aussi un rôle majeur dans l'organisation des bassins de vie qu'ils animent »¹⁷⁷. Il insiste donc sur la nécessité de penser le développement de la mutualisation et la diffusion massive de la dématérialisation au regard de la problématique des centralités et de l'accessibilité, dans le cadre de l'élaboration du projet de territoire.

Par ailleurs, le CESER souligne la nécessaire anticipation des conséquences de la périphérisation pour mieux la réguler. Si les transferts en périphérie répondent à des motivations économiques et financières de la part des acteurs privés, il s'agit

¹⁷⁵ CESER de Bretagne, 2013, *Les services collectifs en Bretagne, une étude prospective*. Rapporteurs : Catherine TANVET et Roger MORIN.

¹⁷⁶ Ibid.

¹⁷⁷ Ibidem.

pour les acteurs publics de choix politiques motivés par des enjeux en matière d'accessibilité, d'aménagement et d'attractivité du territoire. Le CESER insiste sur le fait que ces choix politiques ont des conséquences à court, mais aussi à long terme, sur la vitalité des centralités, devant être anticipées et prises en compte dans la définition de l'action publique. Il s'interroge par exemple sur les coûts indirects engendrés pour les collectivités territoriales en matière d'aménagement (connexion aux différents réseaux) dans le cadre d'un transfert de services publics ou privés en périphérie. La multiplication de pôles périphériques monofonctionnels contraint également la collectivité à « devoir recréer dans chaque polarité les services ou les réseaux (fibre optique, transport en commun, réseau de chaleur, etc.) pour répondre aux besoins et attentes des particuliers ou des entreprises. Pour les collectivités cela peut se traduire par des difficultés à « atteindre le seuil de rentabilité pour ces équipements et services collectifs, ainsi qu'à financer le déploiement des réseaux »¹⁷⁸. Le CESER rappelle que les acteurs publics disposent de nombreux outils, et en premier lieu le projet de territoire et les documents d'urbanisme locaux, pour réguler l'installation des activités de service sur le territoire, dans un souci notamment de développement équilibré du territoire.

3.2.3. Une logique de flux « aspirante »

Le CESER insiste sur le fait qu'une logique de flux « aspirante » favorise l'installation en périphérie au détriment du centre. Les logiques d'implantation des services notamment se sont modifiées en cascade avec le développement de nouvelles « centralités » périphériques. Anne NICOLAS¹⁷⁹, Déléguée régionale du Groupe La Poste, rappelle que « *le maillage territorial historique du réseau postal correspond peu ou prou à l'armature de la France des années 1950, privilégiant donc une localisation en centralité traditionnelle* ». Cependant, elle précise « *qu'aujourd'hui, certains services ont plus d'impact sur les lieux les plus générateurs de flux et certains services ont parfois plus d'impact sur le lieu de travail que sur le lieu de résidence* ». La stratégie actuelle du Groupe La Poste est donc de se développer sur les pôles et axes les plus dynamiques (parking relais et nœuds de communication notamment), dont la localisation est souvent périphérique. Le secteur de la santé est aussi de plus en plus soumis à cette logique. Dans le cadre de réflexions sur la restructuration de leurs galeries marchandes, des grands groupes de la distribution souhaitent attirer les services médicaux afin de redynamiser des espaces souvent en perte de vitesse. La diversification et l'enrichissement de l'offre au sein de ces galeries répond, comme dans les années 1990 pour les loisirs, à une logique concurrentielle qui s'appuie sur la dynamique des flux de consommation et de mobilité.

Les centralités périphériques ont donc un effet aspirant sur les activités de services. Ce phénomène n'est pas récent. Le champ des loisirs a été ainsi concerné

¹⁷⁸ « Localisation des activités de production ou de service dans la ville et le bourg : enjeux pour les collectivités et les entreprises », DREAL Pays de la Loire, Economie de l'aménagement, décembre 2015.

¹⁷⁹ Audition de Mme Anne NICOLAS, Déléguée régionale du Groupe La Poste, 29 mars 2016.

dès le début des années 1990 avec notamment le développement des cinémas multiplexes. C'est en 1993, comme le rappelle René-Paul DESSE, Professeur d'urbanisme à l'Université de Bretagne Occidentale, dans un article de 2002¹⁸⁰ que ce nouveau concept d'équipement de loisirs s'implante en France (Toulon, Metz et Lille dans un premier temps). L'auteur précise que « cette stratégie de diversification était le seul moyen d'accéder au rang d'espaces à vocation régionale [et] de se démarquer d'espaces commerciaux plus classiques, constituant de simples centres d'achat. L'arrivée, dans ces espaces, d'activités spécifiques aux centres-villes comme le cinéma, les salles de spectacles ou la restauration renvoie à la concurrence de plus en plus vive entre les deux pôles de la cité. » Cette logique a donc pendant longtemps contribué à la dévitalisation des centralités traditionnelles. Le CESER note cependant la volonté politique de plusieurs agglomérations d'implanter des multiplexes en centralité.

¹⁸⁰ René-Paul DESSE, « Les centres commerciaux français, futurs pôles de loisirs ? », in revue Flux, n°50, 2002/4.

Chapitre 3

Les acteurs face au processus de dévitalisation des centralités traditionnelles

« Depuis vingt ans, on fait à peu près le contraire de ce qu'il faudrait pour activer les centres-villes »¹⁸¹.

La situation dans laquelle se trouvent de nombreuses centralités traditionnelles pose ainsi la question de la responsabilité collective, et notamment celle de l'action publique. On observe pourtant, depuis 2014 en Bretagne, une vraie préoccupation pour cette problématique, ce qui n'était pas autant le cas cinq ou six ans auparavant. Cette prise de conscience collective se confirme au travers des dynamiques de la mobilisation de nombreux élus, habitants et usagers. Pour autant, le CESER observe un certain nombre de contradictions liées qui freinent et parfois empêchent la mise en œuvre de projets de revitalisation. Analyser les effets de l'action publique nécessite par conséquent d'interroger à la fois le rôle des élus et celui des habitants et usagers, les pratiques quotidiennes de ces derniers participant directement ou indirectement au dynamisme des centres-villes et centres-bourgs.

Le CESER analyse les modalités de l'action publique au regard de la problématique de dévitalisation des centres traditionnels. Il propose ainsi d'identifier un certain nombre de logiques de l'action publique ayant accompagné ce processus ou n'ayant pas réussi à l'enrayer.

1. L'action publique en question

Le CESER partage l'analyse globale visant à penser que si les difficultés actuelles des centres-villes et centres-bourgs relèvent en partie d'un contexte global touchant de nombreux pays, les politiques nationales et les choix locaux, anciens ou plus récents, jouent un rôle déterminant dans ce processus.

1.1. Le modèle d'aménagement du territoire : des logiques historiquement défavorables aux centralités

1.1.1. Un modèle extensif sans gestion durable de la consommation foncière et des coûts d'aménagement

Dans le cadre du modèle d'aménagement extensif mis en œuvre à partir des années 1960, l'action publique a pendant longtemps accompagné la périphérisation des activités et de la population, contribuant ainsi à plus long terme à la dévitalisation des centralités traditionnelles. Jusqu'aux années 2000, la gestion économe du foncier et la protection des ressources n'étaient pas identifiées comme des priorités et les dépenses publiques n'étaient pas encore fortement contraintes. La situation actuelle est donc le fruit de plus de quarante ans d'une

¹⁸¹ Audition de M. David LESTOUX, directeur associé du cabinet Cibles et Stratégies, 30 mai 2016.

logique d'aménagement où le foncier agricole et naturel a été considéré comme une ressource quasi inépuisable et facile à mobiliser.

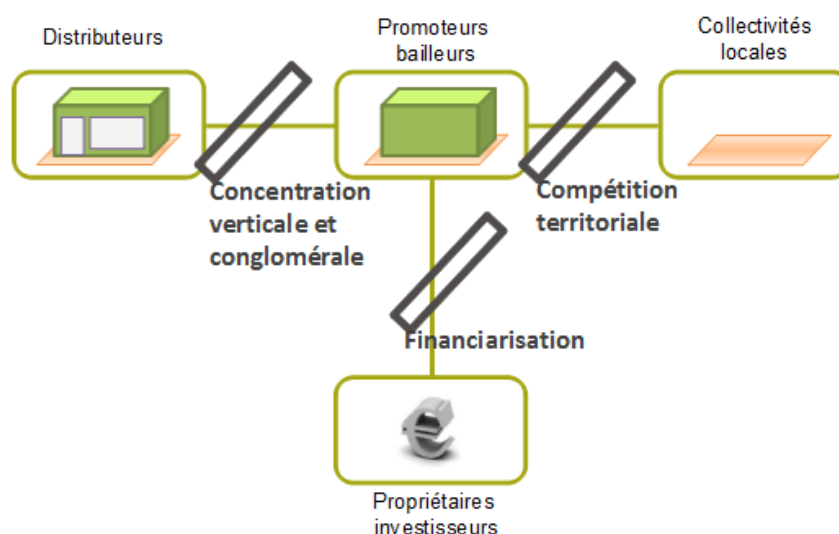
La DREAL Pays de la Loire¹⁸² rappelle que « *les politiques d'aménagement comme celle de développement économique tendent à privilégier la zone d'activité « périphérique », y compris en subventionnant le foncier, au détriment des autres localisations possibles, participant ainsi à la dévitalisation de certains centres-bourgs ou centres-villes car les secteurs périphériques deviennent plus attractifs pour les commerces de proximité et pour les services du quotidien* ». Depuis près de cinquante ans, les collectivités ont donc ainsi mis à disposition des entreprises un foncier facilement mobilisable en périphérie, à un coût modéré. Le CESER souligne que cette logique a eu un impact très négatif à long terme sur les centralités traditionnelles, parce qu'elle a longtemps été mise en œuvre dans une logique de concurrence territoriale à l'échelle des communes qui en tiraient des ressources financières importantes.

Le CESER identifie également un enjeu fort autour de l'élaboration des documents d'urbanisme locaux et de la cohérence en matière de zonage, au regard de la problématique d'équilibre entre développement périphérique et dynamisme du centre. Il constate également que les coûts indirects induits par la logique d'un modèle d'aménagement en extension n'ont pas été suffisamment pris en compte et ne le sont toujours pas. Il pointe du doigt également le chantier à venir de la rénovation ou réaffectation des friches en périphérie et les enjeux d'ordre sanitaire, financier ou technique qui l'accompagnent. Le CESER reconnaît cependant les nombreuses contraintes pesant sur les élus locaux, rendant parfois difficile l'anticipation des évolutions en matière d'aménagement.

1.1.2. Une logique de croissance génératrice de fortes concurrences territoriales

¹⁸² « Localisation des activités de production ou de service dans la ville et le bourg : enjeux pour les collectivités et les entreprises », DREAL Pays de la Loire, Economie de l'aménagement, décembre 2015.

Figure 15. Les acteurs intervenant dans la production des surfaces commerciales



Source : Thèse de Pascal MADRY, sous la direction de René-Paul DESSE, « ville et commerce à l'épreuve de la déterritorialisation », Brest, 2016.

Eclairage national

Les acteurs intervenant dans la production des surfaces commerciales

Dans le cadre de ses travaux de recherche, Pascal MADRY, revient sur le système complexe des acteurs intervenant dans la production de surfaces commerciales.

Il explique notamment que le phénomène de compétition territoriale contribue à la surproduction de surfaces commerciales, par le biais de deux types de politiques de développement mises en œuvre par les collectivités :

- Les politiques de développement de type opportuniste. Pour les collectivités, les retombées du développement du commerce sur leur territoire se mesurent en termes de charges foncières, mais aussi en termes de création d'emplois, de nouvelles recettes fiscales, de gains d'image associés à l'arrivée d'enseignes de notoriété nationale ou internationale, de renforcement de l'animation de leur espace public, etc. ;
- Les politiques de développement de type expansionniste, visant à accroître l'attraction de leur territoire. De fait, les villes affirment depuis une quinzaine d'années, dans un contexte de renforcement de la compétition territoriale, une volonté nouvelle à la fois de limiter l'évasion commerciale sur leur zone de chalandise et d'élargir leur rayon d'attraction commerciale (visible notamment dans les Schémas de cohérence territoriale (SCoT)). Et cela, quelles que soient les perspectives d'évolution à la hausse ou à la baisse de la demande réelle de consommation attachée à leur territoire. Dans cette perspective, deux types d'opérations commerciales ont ainsi connu un développement ces dernières années : la création de centres commerciaux péricentraux, cautionnés par des enseignes emblématiques et/ou de grandes signatures architecturales ; les créations ou extensions d'ensembles commerciaux distinctifs (centres « distractifs », centres thématiques, « retail parks¹⁸³ », etc.) supposés accompagner la modernisation de l'appareil commercial périphérique d'une agglomération. Ainsi les collectivités encouragent elles aussi la surproduction de surfaces commerciales, par l'injection surabondante de foncier (ou de droit foncier), quel qu'en soit le prix, dans la filière de l'immobilier commercial.

¹⁸³ Un retail park est l'expression anglaise consacrée pour désigner un parc d'activités commerciales. Il se définit comme un ensemble commercial à ciel ouvert comprenant au minimum 5 unités locatives pour une surface globale supérieure à 3 000 m² de surface construite (SHON), source : <http://www.toute-la-franchise.com/lexique-80-retail-park.html>.

David LESTOUX¹⁸⁴, illustre cette logique en prenant l'exemple du territoire de l'agglomération de Saint-Brieuc : *« alors que le centre-ville de la ville centre connaît le taux de vacance le plus élevé de Bretagne parmi les villes moyennes, les zones commerciales continuent leur développement dans les communes périphériques »*. Il cite l'exemple de Languieux, où *« le centre commercial doit doubler sa surface. Les travaux commenceront début 2017. Un « retail park » de 4 650 m² abritant cinq surfaces nouvelles surfaces et enseignes, jusqu'ici inconnues à Saint-Brieuc, doit voir le jour »*.¹⁸⁵

S'agissant du développement de leur commune et territoire, le CESER souligne que les élus locaux ont pendant longtemps fait le choix de la facilité et du moindre coût immédiat, en accompagnant voire en promouvant une croissance en extension pour attirer de nouveaux habitants. Ils ont ainsi souvent privilégié l'aménagement en périphérie sous la forme standard du lotissement, opérations plus simples à monter et au coût moins élevé que la rénovation en centralité. Le développement en extension le long des axes de communication et l'absence de politiques foncières, ont par conséquent fortement marqué l'aménagement urbain en France ces cinquante dernières années. En favorisant l'étalement urbain et le déploiement d'un espace périurbain toujours plus large, les élus locaux ont directement participé à la dévitalisation de leur centre-ville ou centre-bourg. Comme pour les activités économiques, cela s'est traduit par des coûts indirects, parfois lourds à supporter pour la collectivité, en matière de services, d'équipements et d'infrastructures. Il faut également souligner que pendant longtemps, les collectivités de rang supérieur, Région et Département, ont accompagné cette logique en finançant notamment des ZAE et des équipements communaux, conduisant ainsi à un essaimage sur le territoire qui a pu affaiblir progressivement un certain nombre de centralités.

1.1.3. En toile de fond, le débat autour du modèle des finances et de la fiscalité communale et intercommunale

Il est important de souligner, à la décharge des élus locaux, que les modalités de l'action publique sont très dépendantes du modèle des finances et de la fiscalité locale. Or celles-ci restent basées sur un critère de croissance continue du territoire communal (augmentation de la population, déploiement des réseaux etc.). C'est pourquoi dans le cadre de l'élaboration du projet de territoire à une échelle supra-communale la question de la croissance future des communes peut susciter de nombreux débats. Les élus ruraux notamment, dont l'enveloppe urbaine est peu limitée, ont souvent des difficultés à envisager une diminution du rythme de croissance. Dans le cadre de la révision du SCoT du Pays de Saint-Brieuc lancée en 2011 par exemple, un débat important a eu lieu autour de la problématique de la consommation foncière. Au cours des auditions, un élu¹⁸⁶

¹⁸⁴ Audition de M. David LESTOUX, directeur associé du cabinet Cibles et Stratégies, 30 mai 2016.

¹⁸⁵ « Un centre qui ne joue plus son rôle », entretien avec David LESTOUX, directeur associé du Cabinet Cibles et Stratégies, Le Télégramme, 10 décembre 2016.

¹⁸⁶ Visite de terrain et auditions, 19 avril 2016.

rappelle « *la volonté des communes plus rurales du territoire de poursuivre leur développement en maintenant un niveau de consommation foncière élevé. Or si en 2008, la taille moyenne des terrains à bâtir à l'échelle du Pays était de 700 m², l'objectif en 2011/2012, était que cela devienne le seuil maximal, nécessitant donc que toutes les communes diminuent leur consommation d'espaces agricoles et naturels de 10 à 20%* ». Le CESER souligne que, de manière générale, les communes et leurs élus ont encore beaucoup de difficultés à accepter cette dynamique. On observe le même type de résistances à l'échelle du Pays de Guingamp ou du Pays de Vitré. Cependant, sous l'effet des législations mises en œuvre depuis les années 2000¹⁸⁷, une tendance générale à la baisse des surfaces moyennes des terrains à bâtir est observée. Le CESER constate cependant que la densification se fait de manière plus systématique dans les territoires les plus tendus et dans les territoires où une volonté politique forte est affichée en matière de réduction de la consommation foncière.

Malgré de nombreuses évolutions en cours, le modèle de l'aménagement du territoire reste encore fortement marqué par des logiques à terme défavorables à la dynamique des centralités traditionnelles : développement continu et en extension à l'échelon communal, spécialisation et zonage monofonctionnel sans stratégie globale, concurrence territoriale. Le CESER constate que ces pratiques persistent car elles sont favorisées par un modèle de ressources incitant à la croissance continue du territoire et à la concurrence territoriale. Il souligne que ce modèle est inadapté aux enjeux actuels qui se posent à l'échelle communale et intercommunale, et plus particulièrement à celui de la revitalisation des centralités. De nombreux élus restent encore largement dépendants de cette approche, et se sentent parfois « démunis » lorsqu'il s'agit de mettre en œuvre d'autres logiques comme celle du renouvellement urbain, de la ville sur la ville. D'autres, de plus en plus nombreux, mettent en œuvre conjointement les deux logiques, extension urbaine et densification/renouvellement urbains, tout en étant confrontés à leurs effets contradictoires. De la même manière, les logiques encore très fortes de concurrence territoriale, se traduisent souvent par des projets de territoire à l'échelle communale ou intercommunale aux effets contradictoires, certaines décisions sur un territoire annulant l'impact d'un projet sur le territoire voisin.

1.2. L'action publique : des logiques de silo génératrices de fortes contradictions

Le CESER constate que les choix et orientations politiques de l'action publique ont longtemps privilégié une approche sectorielle, « en silo », et descendante, à l'échelle nationale comme à l'échelle locale. L'insuffisante prise en compte des dimensions transversales de l'action publique et l'absence souvent observée d'une stratégie globale de développement se traduit par un certain nombre de

¹⁸⁷ Lois SRU, Grenelle I et II, ALUR, dans le domaine de l'urbanisme et plus récemment Transition énergétique et croissance verte.

contradictions, voire d'incohérences dans la mise en œuvre opérationnelle des politiques publiques.

La première de ces difficultés aux yeux du CESER est le manque fréquent de lisibilité de l'action publique. Les programmes d'action, dispositifs et aides mobilisables par les acteurs locaux se sont démultipliés, alors que depuis les années 2000 il est de plus en plus demandé à l'action publique de s'inscrire dans un « projet de territoire » global et transversal. Ce manque de lisibilité s'accompagne aussi de fréquentes contradictions, comme par exemple s'engager dans un projet de revitalisation du centre-bourg ou centre-ville et décider conjointement du transfert d'équipements et de services en périphérie.

Par ailleurs, s'agissant des effets induits d'une politique publique sectorielle dans un autre champ de l'action publique, le CESER rappelle que la mise en œuvre de la RGPP a participé indirectement au processus de dévitalisation des centralités traditionnelles¹⁸⁸. Il souligne que si l'objectif premier était d'identifier les réformes susceptibles de réduire les dépenses de l'Etat tout en améliorant l'efficacité des politiques publiques, la réorganisation de la présence territoriale de l'Etat s'est traduite notamment par la fermeture et l'abandon d'un certain nombre de bâtiments publics et a contribué de fait à l'assèchement des flux en centralité, identifié comme l'un des principaux moteurs de la dévitalisation des centralités.

Concernant la politique du logement, le CESER constate l'échec des pouvoirs publics à maintenir une mixité sociale et générationnelle dans un certain nombre de quartiers urbains, dont des centres-villes et centres-bourgs. Sylvie FOL, professeur en Aménagement et Urbanisme à l'Université Paris 1 Panthéon – Sorbonne, pointe du doigt « *une vision nationale aveugle des contextes locaux* » et appelle de ses vœux « *la fin d'une vision homogène du territoire* ». Elle explique ainsi que si la politique du logement est « *axée sur la production de logements neufs visant à répondre à la pénurie des métropoles [...], calquée sur tout le territoire, elle a contribué à inonder de logements les zones détendues et accentué la déprise des centres* ». Le CESER note que les logiques descendantes sont de plus en plus remises en cause à l'échelle locale et que se développent de plus en plus l'initiative publique locale et l'expérimentation. Des acteurs auditionnés ou sollicités insistent par exemple sur le manque de souplesse de certains dispositifs nationaux ou le décalage observé entre les montants annoncés dans la cadre des enveloppes attribuées et ceux reçus. Les fléchages des crédits de l'Agence nationale de l'habitat (ANAH), dans le cadre de l'Appel à manifestation d'intérêt (AMI) national « centre-bourg », ont pu être perçus comme trop rigides et ne correspondant pas toujours aux pratiques du territoire. Des échanges réguliers ont été nécessaires pour parvenir à des ajustements au plus proche des réalités vécues¹⁸⁹.

¹⁸⁸ Voir chapitre 2.

¹⁸⁹ Contribution de Mme Maud LE HERVET, Chargée de projet « revitalisation des centres-bourgs » à Louvigné Communauté et Mme Marjolaine LE DU, Chargée de mission Aménagement et Développement Local à la mairie de Louvigné du Désert.

Les politiques publiques menées en matière de développement économique ou d'attractivité et en matière d'aménagement du territoire et de la protection des ressources sont directement concernées. Ce constat peut être fait à l'échelle locale, nationale, mais aussi européenne.

1.3. Une volonté régulatrice insuffisante de la part des acteurs publics, à l'échelle nationale comme locale

S'agissant de la régulation de la périphérisation des populations et des activités par l'action publique, le CESER constate le décalage fréquent entre les discours et les actes. A titre d'illustration, David LESTOUX¹⁹⁰ évoque les pratiques contradictoires de nombreux élus locaux qui « *d'un côté, développent un projet de revitalisation de leur centre-ville ou centre-bourg, tout en autorisant de l'autre implantation d'activités en extension ou leur transfert du centre-ville vers la périphérie* ». Le CESER note par conséquent la difficulté à trouver un équilibre entre le développement du centre et celui de la périphérie en dehors d'une stratégie globale d'attractivité pour le territoire. Il insiste sur le fait que cette situation est largement favorisée par les logiques de gestion à court terme marquées par la concurrence territoriale.

Ces contradictions mettent donc en évidence des enjeux importants en matière d'action publique, notamment ceux de la cohérence et de l'équilibre entre les différentes logiques et politiques à l'œuvre dans les territoires, en vue de garantir l'intérêt général des populations.

En matière d'habitat, l'étude du CESER de Bretagne sur la sécurisation des trajectoires résidentielles des actifs en Bretagne souligne que « *l'insécurité résidentielle résulte essentiellement d'un déséquilibre économique entre l'offre de logements existants sur un territoire et la demande des ménages. En effet, le logement s'inscrit principalement dans l'économie de marché : plus celui-ci est tendu, moins les ménages sont solvables et plus les difficultés d'accès et de maintien dans le logement, donc l'insécurité résidentielle, augmentent. Le degré d'acceptation de ce déséquilibre du marché de l'habitat, sa plus ou moins grande régulation publique, sont un choix de société* »¹⁹¹.

En matière de développement commercial, le CESER constate que la question de la régulation publique, à travers les évolutions de l'urbanisme commercial, n'a pas encore trouvé son point d'équilibre. Cette insuffisance, pourtant soulignée depuis de longues années et admise par l'ensemble des acteurs, participe activement à la dévitalisation des centralités traditionnelles.

¹⁹⁰ Audition de M. David LESTOUX, directeur associé du cabinet Cibles et Stratégies, 30 mai 2016.

¹⁹¹ CESER de Bretagne, 2013, *Sécuriser les trajectoires résidentielles des actifs en Bretagne*. Rapporteurs : Christine DIVAY et Michel MORVANT.

Zoom

Historique de l'action publique en matière d'urbanisme commercial¹⁹²

Les premières politiques d'urbanisme commercial sont apparues dans l'après-guerre, dans les pays anglo-saxons, pour lesquels « les préoccupations de qualité de l'environnement et d'harmonie paysagère revêtaient un caractère essentiel » (Mérenne-Schoumaker, 1996). Les préoccupations des aménageurs dans le domaine commercial visaient alors en particulier à « respecter la hiérarchie urbaine existante, renforcer l'accessibilité et l'animation des centres villes, assurer une desserte commerciale efficace des villes nouvelles » (ibid.).

En France, le terme apparaît pour la première fois en 1961, dans une circulaire interministérielle. Il s'agit alors de remédier au sous-équipement en commerces et services des nouveaux quartiers aménagés dans les zones à urbaniser en priorité (Zup).

L'encadrement des implantations commerciales s'instaure progressivement à partir de la fin des années 1960, des suites d'un mécontentement grandissant des petits commerçants indépendants à l'encontre des distorsions de concurrence introduites par le développement des grandes surfaces de périphérie (Roy, 1971). Les gouvernements de l'époque [...] ont mis progressivement en place à partir de 1969 des dispositions visant à encadrer la création de tout nouveau projet commercial, dépassant un certain seuil de surfaces de vente. L'ensemble de ces dispositions aboutit à la formalisation d'un cadre réglementaire, fixé par la loi du 27 décembre 1973 d'orientation du commerce et de l'artisanat, dite « loi Royer ». Dès son origine, cette politique s'est révélée ambiguë dans ses objectifs. Présentée comme une loi d'urbanisme, elle instituait d'abord une police de concurrence.

A partir des années 2000, plusieurs textes¹⁹³, rappelés ci-dessous, viendront amoindrir sa portée économique et renforcer sa portée en matière d'aménagement, d'urbanisme et de développement durable. Progressivement, le législateur organise le transfert du régime d'urbanisme commercial du Code de commerce vers le Code de l'urbanisme.

Loi de modernisation de l'économie du 4 août 2008 dite « loi LME » :

Elle relève le seuil des surfaces de vente soumises à autorisation à 1 000 m². Elle recompose les Commissions départementales d'équipement commercial (CDEC), qui se transforment en Commissions départementales d'aménagement commercial (CDAC), et redéfinit les critères d'appréciation des projets au regard de l'aménagement du territoire, du développement durable et de la protection du consommateur. Elle donne également aux collectivités locales la possibilité d'intégrer un Document d'aménagement commercial (DAC) à leur SCoT.

Loi portant Engagement National pour l'Environnement du 12 juillet 2010 dite « loi ENE » ou « loi Grenelle 2 » :

Elle instaure l'obligation d'intégration d'un DAC dans les SCoT.

Loi pour un Accès au logement et un urbanisme rénové du 24 mars 2014 dite « loi ALUR » ou « loi Duflot » :

Elle supprime les DAC, remplacés par les orientations relatives à l'équipement commercial du document d'orientation et d'objectif (DOO) dans les SCoT. Les drives sont désormais soumis au régime des autorisations d'exploitation commerciale. Elle instaure une taxe sur les friches commerciales.

Loi relative à l'artisanat, au commerce et aux TPE du 18 juin 2014 dite « loi ACTPE » ou « loi Pinel » :

Elle réintègre la possibilité d'un document d'aménagement artisanal et commercial (DAAC) facultatif dans le DOO, déterminant les conditions d'implantation des équipements commerciaux qui, du fait de leur importance, sont susceptibles d'avoir un impact significatif sur l'aménagement du territoire. Elle recompose les CDAC.

Les CDAC, créées par la loi de modernisation de l'économie de 2008, sont présidées par le préfet de département. Les acteurs socio-professionnels, en l'occurrence les chambres consulaires, en étant exclus depuis la loi LME de 2008, la responsabilité des décisions prises dans ce cadre repose principalement sur les

¹⁹² Ces éléments sont extraits de la thèse de Pascal MADRY, sous la direction de René-Paul DESSE, « ville et commerce à l'épreuve de la déterritorialisation », Brest, 2016.

¹⁹³ Source : Légifrance.

élus locaux, mais aussi départementaux et régionaux y siégeant. Leur composition, différente à Paris et en région, a été modifiée par la loi Pinel élevant notamment le nombre de ses membres à 11 personnes contre 8 précédemment¹⁹⁴. Philippe SCHMIT, secrétaire général de l'Assemblée des communautés de France (AdCF), souligne que la « *réforme de l'urbanisme commercial est une Arlésienne [...] sans cesse reportée par les gouvernements successifs* »¹⁹⁵. Il précise : « *pire, la loi de modernisation de l'économie (LME) [...] a ouvert les vannes en supprimant les autorisations pour les surfaces de moins de 1 000 m² ; de nombreux centres en ont profité pour s'agrandir, malgré la crise* »¹⁹⁶. Le CESER rappelle que le phénomène de « course aux surfaces commerciales » en périphérie date d'avant 2008, mais qu'à cette date deux facteurs ont renforcé son impact négatif sur les équilibres commerciaux dans les territoires : le développement continu du commerce en ligne et la crise économique et financière, plus limitée dans le temps. Le CESER souligne que c'est à ce moment-là que la régulation par l'action publique était encore plus nécessaire.

Dans le cadre de la « table ronde sur les commerces de centre-ville », organisée par la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale en mai 2016, M. Jean-Pierre LE ROCH, alors Député de la 3^{ème} circonscription du Morbihan souligne que « *parmi les facteurs d'accélération de la vacance commerciale [...], la procédure d'autorisation, par les commissions départementales, de commerces en périphérie de ville, basée uniquement sur des critères d'urbanisme et de développement durable, et non plus de densité commerciale, a provoqué le basculement qui a eu lieu à ce moment-là, à la « faveur » de la loi de modernisation économique (LME)* »¹⁹⁷. Les évolutions récentes apportées par la loi « Pinel »¹⁹⁸, précisent cependant les critères d'appréciation des projets pris en considération par la commission en matière d'aménagement, de développement durable et de protection des consommateurs. Le législateur a également intégré la possibilité de prendre en compte la contribution du projet en matière sociale, sans précisions cependant. Gestion économe du foncier, intégration du projet à la ville (architecture, animation...), accessibilité et impact sur les modes de transport, contribution du projet à la revitalisation du tissu commercial notamment par la préservation des centres urbains, autant de critères d'appréciation d'un projet, qui désormais, peuvent être mis en avant par les acteurs locaux présents en CDAC pour mieux réguler l'implantation commerciale entre le centre et les périphéries.

¹⁹⁴ 11 membres répartis entre 7 élus locaux (le maire de la commune d'implantation ; le président de l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière d'aménagement de l'espace et de développement dont est membre la commune d'implantation ; le président de l'établissement public de SCoT, ou le maire de la commune la plus peuplée de l'arrondissement, autre que la commune d'implantation ou à défaut, un membre du Conseil général) ; le président du Conseil général ; le président du Conseil régional ; un membre représentant les maires au niveau départemental ; un membre représentant les intercommunalités au niveau départemental) et 4 personnalités qualifiées (2 en matière de consommation et de protection des consommateurs ; deux en matière de développement durable et d'aménagement du territoire).

¹⁹⁵ « Urbanisme commercial. Une implication croissante des communautés, mais un cadre juridique à repenser », AdCF, juillet 2012.

¹⁹⁶ « Urbanisme commercial : l'impossible réforme ? », ADCF, 28 mars 2014. Source : Localtis.info.

¹⁹⁷ Compte-rendu de la Commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale, n°77, 18 mai 2016. Source : <http://www.assemblee-nationale.fr>.

¹⁹⁸ Les 3 critères fixés par l'article L. 752-6 du code de commerce sont précisés par la loi Pinel.

David LESTOUX¹⁹⁹ précise cependant que « la dimension facultative des DAAC introduite par la loi « Pinel » rend aussi moins prégnante la question de la régulation au niveau territorial ».

Plusieurs acteurs soulignent que le volume moins important des demandes d'autorisation d'implantations commerciales observé depuis 2013 est le signe d'un ralentissement de la course aux surfaces commerciales. La CCI Quimper Cornouaille va dans ce sens en rappelant, dans l'Atlas thématique du commerce en Cornouaille de juin 2015, que « *la baisse des demandes en CDAC et l'apparition des friches commerciales sont deux éléments en partie explicatifs [de son] ralentissement* »²⁰⁰. Cependant, le CESER rappelle que ce volume reste important et, qu'une immense majorité des demandes aboutit à l'issue du passage des dossiers en commission (CDAC, Commission nationale d'aménagement commercial (CNAC)).

Le CESER constate donc que, même imparfaites, les réglementations existent et peuvent être appliquées sur les territoires par les acteurs en charge de la régulation publique. A ses yeux, les documents d'urbanisme et de planification à l'échelle locale, SCoT comprenant un DAAC, et Plan local d'urbanisme intercommunal (PLUI), constituent les outils les mieux à même de réguler le développement commercial en périphérie. Cependant, il partage le constat d'autres acteurs du manque d'ambition de nombreux SCoT, ainsi que l'insuffisante prise en compte des recommandations du SCoT sur ce sujet dans de nombreux PLU. David LESTOUX, va également dans ce sens en faisant observer, s'agissant des documents de planification locaux, « *la très faible volonté d'utiliser leur rôle régulateur* ». Le CESER signale cependant que de nombreux territoires sont engagés, parfois depuis longtemps, dans cette voie, au travers de l'élaboration ou de la révision de leurs documents d'urbanisme. La dynamique des chartes d'urbanisme commercial a été lancée dans les années 1990 sur le territoire de Rennes métropole et du Pays de Brest²⁰¹. Le volet commerce du SCoT du Pays de Brest de 2011 a ainsi été établi sur la base des principes de ces chartes et des orientations d'aménagement du territoire et du développement durable issues de la Loi de modernisation de l'économie (LME) de 2008. Le PLUI « Facteur 4 » de Brest Métropole approuvé en janvier 2014 reprend, quant à lui, les orientations du SCoT et introduit une réglementation d'urbanisme commercial accompagné de prescriptions spécifiques. Le Pays de Lorient est également engagé dans la même dynamique. La révision du SCoT²⁰² a été l'occasion d'élaborer, sur la base de la charte commerciale adoptée en février 2014 par le Syndicat mixte du Pays de Lorient, un DAAC.

De nombreux outils fiscaux, impôts locaux mais aussi taxes, sont également mobilisables à l'échelle des communes et intercommunalités par les élus locaux

¹⁹⁹ Audition de M. David LESTOUX, directeur associé du cabinet Cibles et Stratégies, 30 mai 2016.

²⁰⁰ « Atlas thématique du commerce en Cornouaille », CCI Quimper Cornouaille, janvier 2015.

²⁰¹ Présentation de la situation du Pays de Brest. Voir : *L'exemple du Pays de Brest et de Brest métropole : le volet commercial du schéma de cohérence territoriale et du plan local d'urbanisme*, In René-Paul DESSE et Sophie LESTRADE (ss dir.), *Les mutations de l'espace marchand*, Rennes, Presses universitaires de Rennes (PUR), 2016.

²⁰² Document finalisé, adoption courant 2017 par les différentes communes formant le Pays de Lorient.

pour maîtriser les implantations commerciales : modulation de la taxe sur les surfaces commerciales (TaSCom), taxe sur les friches commerciales, taxes sur les locaux vacants, taxe locale sur les enseignes et publicités extérieures (TLPE), etc. Si certaines municipalités s'emparent progressivement de ces moyens d'action, comme la ville de Saint-Brieuc en 2011 sur les logements vacants depuis plus de cinq ans et plus récemment, en 2015, sur les friches commerciales, cette pratique reste encore limitée, les élus locaux n'osant pas toujours avoir recours à des outils coercitifs qui pénalisent financièrement certains de leurs concitoyens.

Zoom

Protection des centralités et droit à la concurrence, l'exemple de l'Allemagne²⁰³

Depuis les années 1960, les pouvoirs publics en Allemagne ont choisi de protéger les centres-villes. « Les Allemands sont partis d'un constat simple : la pente naturelle des choses conduit à l'implantation des grandes surfaces commerciales dans la périphérie des villes, en jouant de la concurrence entre petites communes, ce qui menace à terme les centres villes. La réglementation allemande précise donc que pour les produits de consommation courante, les projets d'implantation ne sont recevables que s'ils se situent dans une zone commerciale centrale et qu'ils ne nuisent ni au bon fonctionnement des zones commerciales centrales situées sur le territoire d'une commune ou de communes voisines, ni au commerce de proximité de leur zone de chalandise. S'agissant des autres produits, les projets ne doivent nuire ni au bon fonctionnement de zones commerciales centrales, ni au commerce de proximité situé dans leur zone de chalandise.

Les communes disposent d'un important pouvoir dans la mise en œuvre de ces règles générales. « Le choix de l'Allemagne est [donc] en réalité celui d'une régulation par l'action publique qui permet à la liberté du commerce de proximité de s'exprimer sans être écrasée par d'autres formes de distribution »²⁰⁴.

La Commission européenne conteste cette réglementation au nom du droit de la concurrence et a invité en 2006 le gouvernement fédéral allemand à se mettre en règle avec le droit communautaire. En 2009, celui-ci lui a répondu en soulignant ses nombreuses contradictions. En effet, la Commission reconnaît « que les objectifs de protection de l'environnement et de l'urbanisme, ou l'aménagement du territoire sont des raisons d'intérêt général de nature à justifier des restrictions aux libertés fondamentales garanties par le traité CE » et que « l'accessibilité des commerces pour tous [...] est un objectif d'intérêt général lié à l'aménagement du territoire qui devrait justifier des restrictions aux libertés fondamentales »²⁰⁵.

Le gouvernement fédéral n'a pas donné suite à la demande de la Commission et maintient toujours son système d'autorisation commerciale.

Le constat de l'urgence à agir pour réguler le développement commercial périphérique étant mis en évidence, le CESER souligne, à partir de l'exemple des territoires engagés en Bretagne dans ce défi et de la situation de l'Allemagne, que si les leviers existent, leur mise en œuvre implique une volonté politique et une cohérence de l'action publique à tous les niveaux de décision (collectivités territoriales et Etat).

²⁰³ « Quand l'Allemagne défend ses centres-villes contre l'Union européenne », entretien avec Franck GINTRAND, directeur général de Global conseil, 16 août 2016. Source : www.courrierdesmaires.fr.

²⁰⁴ M. Michel PIRON, député, Rapport fait au nom de la Commission des affaires économiques sur la proposition de loi relative à l'urbanisme commercial, juin 2010.

²⁰⁵ Communication de la Commission européenne. Source : www.ec.europa.eu.

2. Les habitants et usagers

Si le rythme de l'étalement urbain et de la périurbanisation ralentit globalement ces dernières années, le processus se poursuit²⁰⁶. La logique de périphérisation de la population se traduit donc par un éloignement croissant des centralités. Les modes de vie et de consommation se sont transformés depuis les années 1960/1970 avec l'entrée dans « l'ère de la modernité ». Dernier basculement en date, la diffusion massive des technologies numériques modifient à nouveau les pratiques et usages des populations. Ces évolutions ont modifié en profondeur la relation au territoire. L'étude²⁰⁷ du CESER sur les services collectifs pointait déjà cette question : « *La répartition de la population sur le territoire régional questionne l'offre de services collectifs quant à son adéquation aux besoins identifiés localement, eux-mêmes en perpétuelle évolution.* »

Le CESER souligne le phénomène majeur que constitue l'élargissement et la multiplicité des lieux de vie, élargissement qui se renforce encore grâce à l'amélioration continue du rapport distance/temps dans les déplacements. En Bretagne, la mise en service de la LGV en juillet 2017 en est une illustration. Se déplacer plus vite, optimiser la chaîne des déplacements, permettent de parcourir de plus grandes distances et donc d'habiter encore plus loin des activités, des lieux où se concentrent les emplois, les services, les produits de consommation. Cet éloignement se traduit en revanche par une dépendance plus forte à l'automobile. En parallèle, l'explosion des mobilités numériques ou virtuelles se poursuit, transformant le rapport des individus et des sociétés au réel. Elle remet en cause, pour une part, ce qui pendant longtemps fondait le rapport au territoire, à savoir la proximité et la centralité. La mise en œuvre du Plan très haut débit (BTHD) participe en outre à ces transformations. Le CESER insiste cependant sur le fait qu'une partie des habitants reste en dehors de ces dynamiques, on parle alors de « population captive » car peu mobile, dans les deux dimensions, physique et numérique. Il rappelle par exemple que « *l'éloignement des services peut, de ce point de vue, être à l'origine de nombreux désavantages sociaux et constituer de véritables « ruptures territoriales* » »²⁰⁸. Les problématiques de proximité et de centralité constituent à ce titre des enjeux forts de développement.

²⁰⁶ CESER de Bretagne, 2013, *Les dynamiques territoriales de Bretagne en questions*. Rapporteurs : Alain LAPLANCHE et Jacques UGUEN.

²⁰⁷ CESER de Bretagne, septembre 2013, *Les services collectifs demain en Bretagne, une étude prospective*. Rapporteurs : Christine TANVET et Roger MORIN.

²⁰⁸ Ibid.

2.1. Les modes d'habitat

2.1.1. Aspiration des ménages et dynamiques de périurbanisation

Toutes les analyses mettent en évidence la prépondérance d'un habitat individuel diffus et le fort attachement à la propriété privée en Bretagne²⁰⁹ ; pour rappel 62% des ménages actifs sont propriétaires de leur logement²¹⁰. Cette aspiration générale s'est principalement traduite par le phénomène de périurbanisation et sa diffusion spatiale depuis plus de quarante ans, effaçant progressivement les frontières entre l'urbain et le rural. Les populations citadines expriment des attentes fortes en matière d'espace et de nature, rendant l'espace rural d'autant plus attractif qu'il symbolise la qualité du cadre de vie. Cependant, *« le développement de la périurbanisation a favorisé l'émergence d'une conception assez extensive de l'espace rural. La perception par les Français de leur lieu de résidence diffère en effet sensiblement des classifications spatiales statistiques. En particulier, 85% des habitants classés dans les couronnes périurbaines considèrent qu'ils résident à la campagne. Au total, presque la moitié des individus qui estiment vivre dans une zone rurale habite dans « l'espace à dominante urbaine » »*²¹¹, au sens de l'INSEE. Les travaux de l'Agence d'urbanisme de la région de Saint-Nazaire²¹² (ADDRN) sur le périurbain confirment ce ressenti des populations. Ainsi, 41% des enquêtés vivant dans un bourg ont le sentiment de vivre « à la campagne », contre 8% « en ville » et 46% « un peu des deux ». Quant à ceux vivant en lotissement, 41% ont le sentiment de vivre « à la campagne », contre 3% « en ville » et 55% « un peu des deux ».

2.1.2. Eloignement des centres : entre choix et contraintes

L'éloignement des centralités constitue bien souvent le seul moyen d'accéder à la maison individuelle en propriété : *« pour la plupart des couples d'actifs, la périurbanisation s'avère le moyen de mettre en adéquation attentes et possibilités en termes d'habitat »*²¹³. Les mouvements centrifuges dominant, les mobilités étant davantage polarisées vers l'extérieur des agglomérations. La deuxième et la troisième couronne des villes sont par conséquent très attractives pour les ménages quittant les villes-centres, mais aussi dans une moindre mesure, pour les ménages quittant la première couronne. Une part importante des mobilités résidentielles se fait également au sein même des deuxième et troisième

²⁰⁹ CESER de Bretagne, 2013, *Sécuriser les trajectoires résidentielles des actifs en Bretagne*. Rapporteurs : Mme Christine DIVAY et M. Michel MORVANT.

²¹⁰ INSEE Bretagne, Octant analyse n° 46, février 2013.

²¹¹ « L'étalement urbain, réflexions croisées », France nature environnement, VEOLIA (coédition), septembre 2013.

²¹² « Familles en campagne, la fabrique individuelle de l'étalement urbain », enquête sociologique de l'ADDRN, 2015.

²¹³ « Mobilité résidentielle des ménages actifs bretons : entre éloignement et rapprochement des villes-centres au gré des trajectoires de vie », INSEE Bretagne, Octant analyse n° 46, février 2013.

couronnes. L'observation du profil des ménages introduit en revanche une différenciation importante : si les ménages bi-actifs s'éloignent toujours plus des villes-centres, les personnes seules, notamment les jeunes s'insérant dans la vie active, ainsi que les familles monoparentales, se dirigent beaucoup plus vers les villes centres, mais connaissent « *des situations de logement beaucoup plus contraintes* »²¹⁴. Le CESER souligne que l'hypercentre est marqué par de forts contrastes socio-spatiaux, certains quartiers concentrant les ménages à forts revenus, tandis que d'autres sont en voie de paupérisation.

L'analyse des choix de localisation des ménages actifs montre que le prix du foncier ou de l'immobilier constitue souvent le principal critère. Dans le cadre d'un projet d'accession à la propriété, de nombreux ménages sont ainsi contraints de s'installer en seconde et troisième couronne, en raison des prix trop élevés et de l'inflation immobilière en première couronne, notamment pour la métropole rennaise. L'INSEE précise cependant que si « *franchir une couronne permet de gagner une pièce supplémentaire, pour autant la périurbanisation concerne deux profils de ménages : certaines catégories à revenus supérieurs ou, au contraire, d'autres à revenus inférieurs à la moyenne* ». Le CESER souligne toutefois que les alternatives à la maison individuelle et à l'accès à la propriété se développent, notamment dans les territoires les plus attractifs, sous la forme de petits collectifs en accession à la propriété ou en location par exemple.

De manière générale, l'accès au logement, du fait de la pression foncière et du marché de l'immobilier, est contraint pour une part importante de la population. S'agissant des trajectoires résidentielles des actifs en Bretagne²¹⁵, le CESER note que les itinéraires résidentiels sont devenus plus heurtés et mouvementés posant la question de leur sécurisation : « *alors que le logement est devenu le premier poste budgétaire des ménages, un nombre croissant d'actifs rencontrent des difficultés pour accéder au logement ou pour s'y maintenir. Dans une sorte de cercle vicieux, l'insécurité est aussi bien la cause que la conséquence d'une insécurité sociale et économique croissante dans un contexte de montée des précarités et de la pauvreté* ». Il souligne notamment l'enjeu que constitue l'itinéraire résidentiel des personnes âgées et en perte d'autonomie, confronté à des choix souvent contraints d'ordre familial, médical ou encore financier.

Le fait de résider dans le périurbain éloigné ou l'espace rural, s'accompagne de contraintes indirectes. Cette situation, voulue ou subie, signifie que chaque kilomètre supplémentaire rend la situation des ménages un peu plus fragile car incertaine. Les coûts indirects liés aux déplacements peuvent augmenter, le bien acquis peut voir sa valeur chuter en cas de « crise » du marché de l'immobilier.

²¹⁴ Ibid.

²¹⁵ CESER de Bretagne, 2013, *Sécuriser les trajectoires résidentielles des actifs en Bretagne*. Rapporteurs : Christine DIVAY et Michel MORVANT.

La dépendance à la voiture individuelle augmentant fortement, le budget transport peut atteindre un niveau élevé, notamment en période d'augmentation du prix du carburant. Pour les populations ne disposant pas de voiture, l'éloignement signifie alors l'isolement. Dans le cadre de la démarche « Bouclier rural » initiée par le Département d'Ille-et-Vilaine, l'enquête²¹⁶ menée auprès d'habitants montre que le renoncement à l'usage de services repose sur deux facteurs : « l'éloignement » et « la desserte en transports ou l'absence de véhicule personnel ». Les enquêtés les mettent également en relation avec d'autres motifs, comme la « désertification des zones rurales », l'existence de « zones d'ombre » ou encore « l'absence d'offre sur place ». En période de crise économique ou de faible croissance, la perte d'emploi, en fragilisant la situation financière d'un ménage primo-accédant par exemple, peut enclencher un cercle vicieux : difficultés à entretenir le logement (précarité énergétique, indignité et insalubrité etc.), revente difficile, pertes financières en cas de revente rapide. Une étude de l'INSEE²¹⁷, souligne qu'« au vu de leurs ressources, 24% des ménages bretons sont en position de vulnérabilité énergétique, soit deux points au-dessus du niveau national » et que « si les coûts de l'énergie augmentaient brusquement, la part des ménages en difficulté s'étendrait rapidement aux classes moyennes ». En dissociant les deux postes de dépenses observés, l'INSEE note que la vulnérabilité énergétique liée au logement concerne près de 15% des ménages, souvent des personnes seules, jeunes ou retraitées, vivant en milieu rural, tandis que la vulnérabilité énergétique liée aux transports touche 12% des ménages, fréquemment des familles éloignées des pôles urbains.

2.1.3. Eloignement des ménages : une forme de coupure des centres-bourgs et centres-villes

En matière d'habitat, l'installation dans le périurbain, notamment pour les ménages accédant à la propriété, a souvent signifié à partir des années 1970, l'accession à une maison individuelle neuve en lotissement périphérique. Valérie JOUSSEAUME²¹⁸, enseignant-chercheur à l'Institut de Géographie et d'Aménagement de l'Université de Nantes (IGARUN), parle à ce sujet de « révolution de la modernité », liée à la révolution industrielle et à l'entrée dans l'ère de la société de consommation de masse à partir des années 1960. Au cœur de cette modernité se situe l'individu, et la nouvelle liberté dont il bénéficie. Les valeurs et normes véhiculées sont le salariat, la voiture individuelle, la maison individuelle, la consommation de masse. La diffusion spatiale massive des constructions pavillonnaires dans le périurbain s'inscrit dans ce modèle. Leur localisation périphérique en extension de la ville ou du bourg s'est en revanche souvent traduite par un éloignement voire un effet de « coupure » avec le centre-

²¹⁶ « Les services en milieu rural : retour d'enquêtes », convention de partenariat entre le Conseil général d'Ille-et-Vilaine dans le cadre de la démarche « Bouclier rural », et l'Université Rennes 2. Octobre 2014.

²¹⁷ « Un quart des ménages bretons en situation de vulnérabilité énergétique », INSEE Analyses Bretagne n° 14, janvier 2015.

²¹⁸ Ces éléments sont tirés de présentations réalisées à l'occasion du colloque « Re-vitalisons nos centres-bourgs », Saint-Brieuc, 7 juin 2016 et lors de la conférence-débat organisée par le Conseil de développement du Pays des Vallons de Vilaine, Goven, 30 novembre 2016.

ville ou centre-bourg. Cette situation s'explique d'une part, par la configuration souvent « fermée » des lotissements (boucle de circulation interne), et d'autre part, par l'absence fréquente de liaisons douces, à pied ou à vélo, permettant de relier l'espace central traditionnel, l'ensemble réduisant de fait les flux vers ce dernier. Ce mode d'habiter, s'il a contribué à renforcer l'individualité des modes de vie et une plus grande autonomie ou indépendance vis-à-vis des lieux et activités collectives, a donc participé activement à la dévitalisation des centralités traditionnelles.

2.2. Les modes de travail

Les études les plus récentes de l'INSEE²¹⁹ soulignent que de plus en plus de personnes travaillent en dehors de leur commune de résidence, témoignant ainsi de la déconnexion croissante entre le lieu de domicile et le lieu de travail. En Bretagne, ce sont désormais 64% des actifs qui sont « navetteurs », alors qu'ils n'étaient que 55% en 1999, cette augmentation étant la plus élevée des régions métropolitaines et touchant l'ensemble des territoires. L'INSEE précise que les distances parcourues augmentent depuis 1999 : en 2013 la moitié des navetteurs travaille à plus de 15 km du domicile, alors que le nombre d'actifs devant faire moins de 10 km a diminué de 5,2%. Le temps passé dans les transports augmente également en moyenne, mais les situations sont très contrastées : si 14% des actifs effectuent leur trajet en moins de 10 minutes, 12% le font en plus de 40 minutes et 25% en plus d'une demi-heure. L'INSEE souligne que, plus encore que dans d'autres régions, les navetteurs privilégient le véhicule individuel motorisé (9 sur 10), le recours aux transports en commun étant plus faible que dans d'autres régions de province, à l'exception de l'aire urbaine de Rennes qui se distingue avec 10% de navetteurs utilisant les transports collectifs. Le CESER note en effet que dans certains territoires, l'offre en transport en commun est insuffisante ou inadaptée. Or, si l'offre en transport en commun pour les trajets du quotidien est bien adaptée, une augmentation de la fréquentation est observée. Il est donc important d'appréhender ces évolutions dans le cadre d'une transition nécessitant une volonté politique dans la durée de réduire la part modale²²⁰ du véhicule individuel en solo au profit du développement des transports collectifs ou de modes de déplacement collectifs alternatifs.

Pour mieux comprendre ces évolutions, il faut mettre en relation l'éloignement croissant du domicile par rapport aux principaux pôles de centralité avec la localisation de l'emploi et donc le lieu de travail. Une étude de l'INSEE Bretagne²²¹ souligne que si les grands pôles urbains rassemblent une part importante de l'emploi régional, celui-ci est moins concentré que dans d'autres régions, les villes moyennes étant plus importantes et les couronnes périurbaines offrant

²¹⁹ « De plus en plus de personnes travaillent en dehors de leur commune de résidence », INSEE Première n°1605, juin 2016 et « En Bretagne, la moitié des navetteurs travaille à plus de 15 km de leur domicile », INSEE Flash Bretagne n°20, octobre 2016.

²²⁰ La part modale fait référence à la répartition des différents moyens de transport.

²²¹ « Une répartition plus homogène de l'emploi en Bretagne », INSEE Analyses Bretagne n°33, février 2016.

relativement plus d'emplois qu'ailleurs. Deux constats sont à retenir quant à l'évolution de la répartition de l'emploi entre les territoires : un développement plus important dans l'est de la région et une tendance à la déconcentration de l'emploi dans les principales aires urbaines au profit de leur périphérie. La croissance de l'emploi est ainsi désormais plus rapide dans les couronnes périurbaines que dans les principaux pôles urbains, à l'exception de Quimper. L'étude précise que la moindre concentration de l'emploi, au détriment des villes centres s'observe pour les activités productives hors agriculture et de manière encore plus nette pour les activités présentesielles. Les pôles urbains continuent cependant de concentrer la moitié de l'emploi régional dans certaines fonctions (conception-recherche, fourniture de prestations intellectuelles et certains services de proximité).

Eclairage régional

Emploi et population, des rythmes de concentration différents

« En 1968, dans une Bretagne encore très rurale, 80% de l'emploi se situait dans 482 communes (soit 38% des villes bretonnes). En 1982, 331 communes (26%) regroupaient la même proportion d'emploi et en 2012, seulement 238 (19%). En 1968, l'emploi était à peine plus concentré que la population. La grande majorité des Bretons travaillait alors à proximité de leur domicile, souvent dans la même commune. L'écart entre concentration de la population et concentration de l'emploi s'est creusé par le double mouvement de polarisation de l'emploi et de périurbanisation de la population. Selon la « Nouvelle économie géographique » (Krugman), la localisation de l'emploi résulte d'un arbitrage entre deux forces opposées. D'une part, une force centripète qui incite les entreprises à s'agglomérer pour bénéficier de rendements d'échelle croissants, d'un marché du travail suffisamment large pour y trouver des compétences, des débouchés, et un écosystème d'entreprises propice aux synergies et à l'innovation. D'autre part, des forces centrifuges liées à la congestion des centres urbains, au coût du foncier et aux temps de transport. Enfin, les activités directement au service de la population (dites présentesielles), qui sont par nature plus proches des lieux d'habitation, suivent en partie les mouvements de périurbanisation. Alors que d'autres (dites productives) à destination d'un marché plus large sont moins sensibles à la répartition de la population. »²²²

Ces évolutions ont un impact important sur la manière dont les populations pratiquent le territoire et les centralités. Elles ont indirectement alimenté le processus de dévitalisation de ces dernières. D'une part, la périphérisation des activités au service de la population, qui ont en partie suivi le mouvement de périurbanisation, ont contribué à l'affaiblissement du poids des principaux pôles de centralité. D'autre part, le mouvement de concentration porté désormais par la périphérie, banlieues ou couronnes périurbaines, a participé à la dévitalisation des centres-villes des villes centres. L'évolution des localisations du domicile et de l'emploi ont par ailleurs modifié la géographie fine des flux. Ainsi, en se détournant progressivement des centres-villes et centres-bourgs, les flux bénéficient de plus en plus aux périphéries des villes et des bourgs, phénomène renforcé par l'effet « boule de neige » décrit plus haut. Cette dynamique est d'ailleurs confirmée par le développement important des flux périphérie/périphérie.

²²² Idem.

2.3. Les modes de consommation

Les constats établis pour les modes d'habiter et de travailler se confirment lorsque l'on observe la géographie des modes de consommation.

A l'échelle nationale, la dernière enquête « Budget des familles » de l'INSEE datant de 2011²²³ souligne que sur la période 2001 à 2011, le choix du lieu d'achat n'a pas enregistré d'évolution forte et qu'il dépend à la fois du produit acheté et des caractéristiques du ménage, en particulier son niveau de vie et son lieu de résidence. Elle montre que les habitants des grandes villes choisissent de préférence les commerces proches de leur domicile. En revanche les villes de moins de 20 000 habitants et particulièrement les communes rurales sont celles où l'on fait le plus ses courses en voiture. Dans le secteur de l'habillement, l'enquête observe que l'évolution est favorable aux grandes surfaces. La CCI d'Ille-et-Vilaine²²⁴ précise cependant que l'enquête de l'INSEE ne prend pas en compte les éléments plus qualitatifs qui peuvent influencer sur le choix du lieu d'achat : au-delà de son niveau de vie et de son lieu de résidence, le consommateur peut en effet choisir de faire ses courses dans un magasin parce qu'il est attaché à une enseigne et à son offre de produits, ou parce qu'il apprécie le confort du lieu, l'accueil et le conseil à la clientèle.

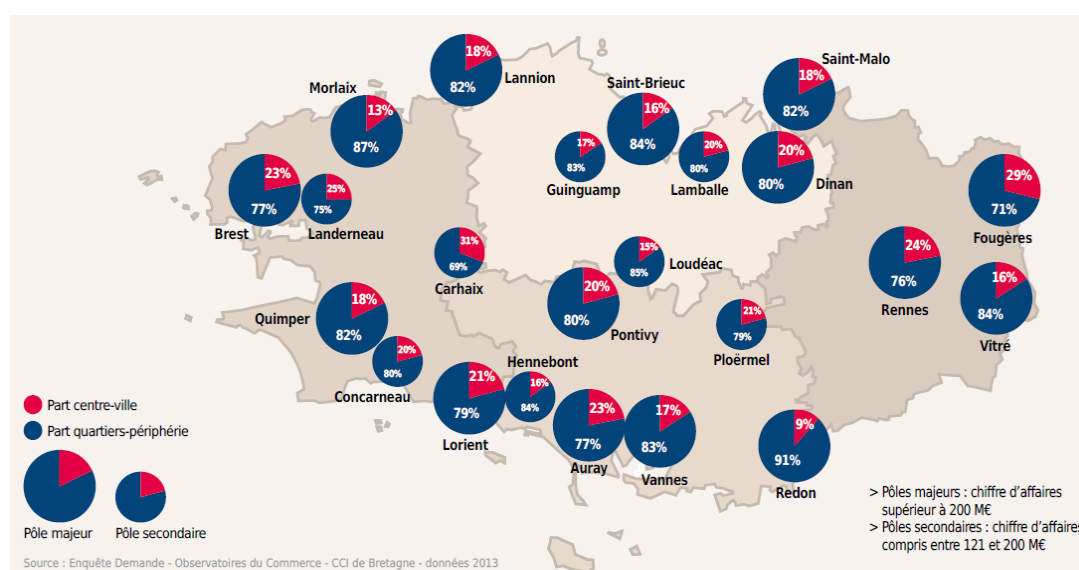
Les travaux de la Chambre de commerce et d'industrie de Bretagne²²⁵ basés sur une enquête menée par les CCI territoriales auprès d'un panel de 13 040 ménages sur leurs comportements d'achats et l'analyse des 23 principaux pôles commerciaux de Bretagne, montrent que « *la part de marché du centre-ville (20%) est partout inférieure à celle des quartiers et de la périphérie (80% à eux deux)* ».

²²³ « Où fait-on ses courses ? », INSEE Première n°1526, Décembre 2014. L'analyse s'appuie sur la dernière enquête « budget des familles » (2011) portant sur la nature des dépenses, leur montant, les quantités achetées et le lieux d'achat.

²²⁴ Site de la CCI Ille-et-Vilaine, www.themavision.fr.

²²⁵ « Panorama du commerce de détail en Bretagne », CCI Bretagne, édition 2016.

Figure 16. Dépenses des ménages selon les lieux d'achat pour les principaux pôles commerciaux



Source : Enquête demande – Observatoires du commerce – CCI Bretagne – données 2013.

Selon les pôles, le poids du centre-ville oscille entre 9 et 31% toutes dépenses confondues. L'étude précise que l'alimentaire et l'équipement de la maison, deux grands postes de consommation, sont sous-représentés dans les dépenses de centre-ville des ménages, le regain allant aux magasins présents en périphérie. L'observation de la nature des dépenses effectuées en centre-ville montre un poids dominant de l'équipement à la personne (40%), puis viennent les services (30%), et les activités de culture-loisirs (18%).

La diffusion massive des technologies numériques depuis la fin des années 2000 modifie également la géographie des flux et donc la relation au territoire. Si les achats en ligne progressent, il n'est pas possible d'accéder à des éléments précis permettant de mesurer l'impact de ces pratiques sur les centralités traditionnelles. Une étude de l'INSEE²²⁶ de 2014 souligne que l'usage d'Internet reste marginal pour les achats alimentaires, mais que la vente en ligne se développe dans le secteur de l'habillement au détriment des petits commerces spécialisés et des hypermarchés. LE CESER souligne que ce constat doit être nuancé au regard du développement des Drive observé depuis 2014, notamment en région Bretagne²²⁷. Une forte progression des ventes sur Internet est observée dans le domaine des biens durables²²⁸. Enfin, le commerce en ligne connaît sa plus forte croissance auprès des jeunes générations et pour les produits culturels (musique et vidéo).

La CCI Ille-et-Vilaine précise aussi qu'un nouveau facteur intervient avec la possibilité d'acheter sur Internet et de se faire livrer dans un lieu de son choix.

²²⁶ « Où fait-on ses courses ? », INSEE Première n°1526, Décembre 2014.

²²⁷ Voir chapitre 2.

²²⁸ Un bien durable est un bien qui ne s'use pas rapidement ou, plus spécifiquement, dont l'utilité se maintient dans le temps au lieu d'être complètement consommée en une utilisation, source : Wikipédia.

Ainsi le consommateur qui achète un vêtement sur le site Internet d'une marque peut choisir de récupérer le produit dans un magasin de cette marque. Une fois dans le magasin, le client pourra être tenté d'acheter un produit complémentaire, en particulier s'il bénéficie d'une offre promotionnelle. Selon la Fédération des entreprises de vente à distance (Fevad), aujourd'hui près d'une commande en ligne sur trois est ainsi livrée dans un point de retrait physique. La CCI d'Ille-et-Vilaine souligne qu'il n'est plus possible de dissocier comme c'était le cas auparavant le commerce physique où l'on se rend en voiture ou à pied, du commerce en ligne que l'on pratique chez soi ou depuis son smartphone : le commerce étant de plus en plus multicanal, ces deux formes de commerce ne sont plus hermétiques, elles tendent au contraire à se rapprocher. Le succès du drive en est une illustration.

2.4. Paradoxe : l'attachement aux centralités mais des pratiques quotidiennes qui affaiblissent ces dernières

Le CESER s'est intéressé à l'étude menée dans la région de Saint-Nazaire car celle-ci permet de saisir le rapport des populations aux centralités à travers une analyse notamment qualitative. Des travaux similaires n'ayant pas été menés en région Bretagne à une échelle aussi large, il a souhaité en rendre compte afin de valoriser certains enseignements, sans pour autant vouloir calquer la situation de la région de Saint-Nazaire sur les territoires de Bretagne. Le CESER incite d'ailleurs les acteurs de l'aménagement du territoire, et notamment les élus locaux, à engager ce type d'étude à l'échelle des territoires de vie dans le cadre de projets portant sur les centralités.

Eclairage régional

Périurbanisation et rapport à la centralité

L'étude de l'Agence d'urbanisme de la région de Saint-Nazaire²²⁹ conduite entre 2014 et 2015, « Familles en campagne, la fabrique individuelle de l'étalement urbain »²³⁰, s'est intéressée aux modes de vie dans l'espace périurbain. La problématique du rapport à la centralité a très vite émergé quant à son rôle et à son fonctionnement.

La maison, en tant que « chez soi familial » apparaît comme la première centralité dans la vie des ménages. La taille du logement est considérée comme plus importante que la taille de la parcelle et le jardin, qui, s'il est essentiel aux yeux des enquêtés notamment par rapport aux enfants, n'a pas besoin d'être forcément très grand. La localisation est considérée comme la qualité principale du logement, mais le prix étant le premier critère contraignant en matière de localisation, les ménages acceptent de s'éloigner un peu plus des pôles de centralité pour pouvoir accéder au rang de propriétaire d'une maison individuelle. Les trajectoires résidentielles des ménages enquêtés font apparaître que pour

²²⁹ Audition de M. Claude MAILLÈRE, Directeur du développement et de l'innovation de l'Agence d'urbanisme de la région de Saint-Nazaire (ADDRN), 15 novembre 2016.

²³⁰ Les objectifs de ce travail étaient de réfléchir à l'étalement urbain dans le cadre des documents de planification locale, de réaliser une analyse qualitative venant compléter les données quantitatives, de mieux connaître les pratiques et usages des populations à l'échelle du bassin de vie et du territoire d'influence de Saint-Nazaire et enfin, de changer le regard porté sur le périurbain. La cible choisie a été les jeunes ménages en primo-accession à la maison individuelle car ils participent fortement à la transformation récente des espaces périurbains. L'enquête a été menée à l'échelle de 9 communes et s'est déroulée en deux phases, une série de 30 entretiens réalisés à domicile complétée par un questionnaire. Au total, 767 ménages âgés de 25 à 45 ans ayant au moins un enfant de 3 à 10 ans, ont été enquêtés, soit plus de 3 000 habitants touchés.

47% d'entre eux, leur logement précédent était situé dans le pôle urbain de Saint-Nazaire, et que pour 53%, il était déjà situé dans l'espace périurbain ou rural. Les déplacements induits par le choix résidentiel du périurbain ne sont pas considérés comme un obstacle. 97% des ménages enquêtés utilisent la voiture de manière très régulière tout en cherchant à optimiser la chaîne de leurs déplacements pendant la semaine. L'existence d'un potentiel d'emplois dans les pôles secondaires favorise pour une partie de ces ménages le rapprochement entre le lieu de résidence et le lieu de travail. Le week-end, la voiture semble assez peu utilisée.

Concernant le rapport des populations enquêtées aux espaces de centralité, les résultats de l'enquête ont surpris nombre d'élus locaux du territoire qui pensaient par exemple que les déplacements liés à la consommation alimentaire se concentraient sur la zone commerciale périphérique de Saint-Nazaire. Or, ils mettent au contraire en évidence des pratiques de consommation très diversifiées et un phénomène de « zapping » spatial se traduisant par la multiplication des centralités pour ces ménages en fonction de l'usage (culture, loisirs...), la maison se situant au centre de ce parcours quotidien.

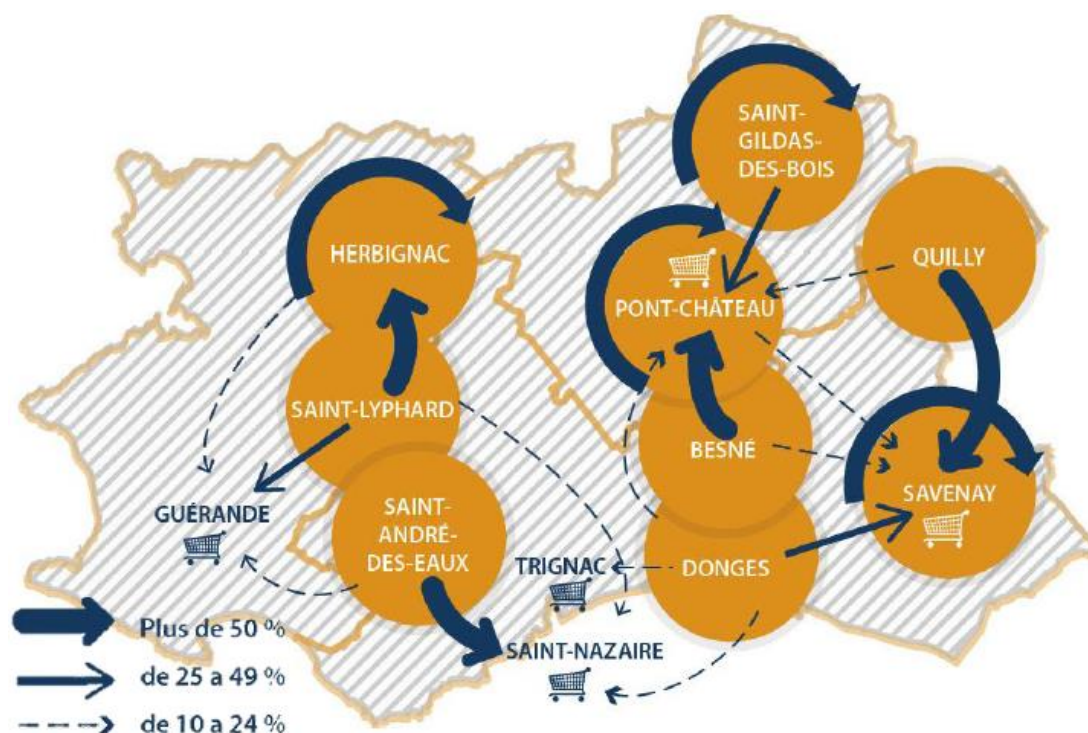
Par ailleurs, l'Enquête déplacements grand territoire²³¹ (EDGT) réalisée à l'échelle du département de la Loire-Atlantique en 2014/2015 montre que « *les achats, les loisirs et les visites constituent les principaux motifs de déplacements sur le territoire d'enquête (43%). Ils devancent les déplacements pour le travail (22%), pour affaires personnelles (21%) et pour les études (13%)* ».

Les pratiques des ménages enquêtés sont donc multipolarisées, formant autant de bassins de vie individuels. Cette prise de conscience a amené les acteurs locaux à s'interroger plus en profondeur sur la manière dont les habitants et usagers vivent le territoire au quotidien, à réfléchir aux impacts en matière d'organisation spatiale et, au-delà, en matière de projet de territoire.

Le choix du périurbain, même contraint, apparaît comme assumé et n'est pas vécu comme une forme de rejet de la ville. Au contraire, si le mode de vie urbain est finalement assez méconnu, la connexion à la ville en tant que génératrice de ressources est considérée comme essentielle. Il faut en effet prendre en compte le fait qu'aujourd'hui, se succèdent la deuxième et la troisième génération de « périurbains ». La priorité accordée au caractère individuel du logement ne signifie pas pour autant le choix d'un mode de vie individualiste. Les retours de l'enquête montrent au contraire une présence importante d'initiatives collectives, un dynamisme commercial et un lien social généré par les activités liées aux enfants.

²³¹ La méthodologie des Enquêtes ménages déplacements (EMD) est développée depuis les années 1970 par le Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques (CERTU), aujourd'hui Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA).

Figure 17. Des pratiques de consommation diversifiées qui multiplient les centralités



Source : Dans quelle commune les ménages enquêtés réalisent-ils leur plein de courses ? enquête ADDRN – Septembre 2014 – Ensemble des enquêtés.

Au regard des conclusions de l'enquête, le schéma classique centre-périphérie, encore très prégnant dans la conception des élus locaux du rapport au territoire, se trouve déconstruit. Cela montre aussi que les pratiques et besoins des populations ne correspondent pas toujours aux résultats modélisés issus des analyses quantitatives. Le CESER souligne que l'observation des mobilités doit être élargie à l'ensemble des flux (domicile-travail, domicile-études, courses, services, loisirs, etc.) dans le cadre de la chaîne de déplacements quotidiens.

Par ailleurs, le CESER note que la géographie des centralités est sujette à des changements importants. L'influence ainsi que la hiérarchisation des polarités peuvent connaître des modifications liées à l'évolution des modes de vie et des pratiques du territoire. Les dimensions spatiale et temporelle de ces évolutions sont à prendre en compte au regard de la problématique de l'étude. Les nouvelles pratiques et les nouveaux usages, liés aux innovations sociétales et à l'essor des technologies numériques, produisent également des centralités éphémères sur les territoires. Anticiper et mesurer l'impact de ces transitions est par conséquent essentiel pour penser le territoire.

Connaître les aspirations et besoins des populations constitue également un préalable à toute réflexion sur l'organisation spatiale d'un territoire. Un sondage²³² réalisé en juin 2016 sur le logement à l'échelle nationale souligne que « les

²³² Sondage réalisé par Elabe pour le Crédit foncier, « les Echos » et Radio Classique les 31 mai et 1^{er} juin 2016 auprès de 1 002 personnes.

Français [sont] satisfaits de leur sort mais tiraillés entre espace et proximité ». 7 personnes interrogées sur 10 estiment que l'avenir du logement sera le pavillon individuel, en périphérie des villes, la proportion étant encore plus élevée chez les 25-50 ans. Cependant, parmi ceux qui envisagent de déménager, ils se répartissent à 50-50 entre la préférence pour un pavillon ou un appartement. S'agissant du choix résidentiel, parmi les critères les plus importants en matière de cadre de vie, la « *proximité de commerces et de services de proximité* » arrive en tête, suivie par la « *proximité de services publics* ». A l'échelle de la région Bretagne, plusieurs enquêtes de terrain²³³ vont dans le même sens soulignant notamment l'attachement aux services de proximité et aux centralités de proximité pour y accéder. Concernant la relation aux espaces de centralité traditionnels, une enquête²³⁴ publiée en octobre 2016, note ainsi que « *9 Français sur 10 estiment que la modernisation des centres-villes doit être une priorité pour les maires* ».

Le CESER souligne ici les contradictions entre le discours et les actes puisque les pratiques de consommation montrent que les achats, tous domaines confondus, sont réalisés majoritairement en périphérie. Le sondage national sur le logement²³⁵ met ainsi en évidence l'existence d'une tension entre l'isolement et la proximité, l'espace et la vie quotidienne. Paradoxalement, les populations vivent toujours plus loin des pôles de centralité alors qu'elles expriment de forts besoins en matière de proximité (commerces, services collectifs...). L'enquête réalisée sur la région de Saint-Nazaire montre elle aussi un territoire en tension, traversé par des évolutions sociétales d'ampleur et des résistances au changement. M. Claude MAILLÈRE²³⁶, directeur du développement et de l'innovation de l'ADDRN, note que « *de nombreuses interrogations ont ainsi émergé liées à la quête d'identité, entre une urbanité qui progresse et une ruralité en recul, soulignant une certaine perte de repères des populations du périurbain* ».

Dans le cadre de ses recherches sur l'espace rural, Valérie JOUSSEAUME²³⁷ souligne les nouvelles aspirations des populations, notamment celles de la jeunesse, et insiste sur la « *révolution numérique à l'œuvre dans les territoires* ». Cette dernière modifie en profondeur le rapport à l'espace, remettant ainsi en cause les hiérarchies traditionnelles. Ces nouvelles attentes se traduisent par un abandon progressif de « *l'imaginaire de la modernité* » favorisant l'émancipation individuelle, au profit de « *l'imaginaire du tourisme* » améliorant la qualité de vie. Précisant que « *le premier correspond à l'idéal des populations qui ont accédé à la*

²³³ Enquêtes réalisées dans le cadre de la démarche « Bouclier rural » du Conseil départemental d'Ille-et-Vilaine et dans le cadre de l'élaboration du SDAAP du Finistère sous le pilotage conjoint du Département et de l'Etat. Voir chapitre 2.

²³⁴ « Nos centres-villes vont-ils devenir des déserts ? », Ça m'intéresse, octobre 2016.

²³⁵ Sondage réalisé par Elabe pour le Crédit foncier, « les Echos » et Radio Classique les 31 mai et 1^{er} juin 2016 auprès de 1 002 personnes.

²³⁶ Audition de M. Claude MAILLÈRE, Directeur du développement et de l'innovation de l'Agence d'urbanisme de la région de Saint-Nazaire (ADDRN), 15 novembre 2016.

²³⁷ Présentations lors du colloque « Re-vitalisons nos centres-bourgs », Saint-Brieuc, 7 juin 2016 et à l'occasion de la conférence-débat organisée par le Conseil de développement du Pays des Vallons de Vilaine, Goven, 30 novembre 2016.

maison individuelle en lotissement, en périphérie des villes, à partir des années 1970. Le second est celui d'une jeunesse à la recherche de communautés d'individus et d'une convivialité villageoise, se réappropriant l'héritage paysan à travers un enjeu contemporain de valorisation de la campagne comme mode de vie », elle présente cette nouvelle dynamique comme la « nouvelle révolution pour l'alter-ruralité »²³⁸.

Saisir les aspirations des populations et leur pratique quotidienne du territoire implique le recours à des méthodes d'analyse quantitative, dont les résultats précis ne sont pas généralisables à tous les territoires. Parmi les enseignements globaux qui peuvent être tirés, l'attachement aux centralités, notamment celles de proximité, et à leurs valeurs semble partagé. Le CESER souligne toutefois que cette relation symbolique s'est progressivement dissociée de la pratique quotidienne des populations, sous l'effet conjoint de l'évolution des modes de vie et du phénomène de périphérisation à l'œuvre dans les territoires depuis les années 1970. L'éclatement des lieux de la vie quotidienne et la multiplication des territoires de vie se traduit par un phénomène de dilution des centralités traditionnelles qu'incarnent les centres-villes et centres-bourgs. Un transfert symbolique semble également s'être opéré de cette centralité collective publique, à la centralité familiale privée, représentée par le logement. Claude MAILLÈRE²³⁹ souligne que pour les populations enquêtées, « *la maison constitue la première centralité du parcours de vie, et qu'il existe autant de bassins de vie que de foyers* ». La centralité traditionnelle n'a pour autant pas disparu ; elle est intégrée au parcours de vie en tant qu'elle participe à améliorer la qualité de l'habitat.

Confrontés à ces transitions, les élus locaux peuvent être mis en difficultés. D'une part, il est plus complexe d'appréhender ces changements qualitatifs à l'échelle d'un territoire de vie assez large pour tenir compte des transformations des modes de vie. Cette échelle implique de fait la mobilisation de plusieurs élus, les maires notamment, en charge de périmètres de gestion plus petits. D'autre part, ces acteurs peuvent avoir le sentiment de ne pas pouvoir surmonter les contradictions qui s'expriment, tant au travers des politiques publiques que dans les attentes des populations du territoire.

Malgré les difficultés et les contradictions, de nombreux acteurs publics (élus, techniciens, habitants, usagers et associations) sont mobilisés en Bretagne dans le cadre de projets de revitalisation de centres-bourgs ou centres-villes.

²³⁸ Valérie JOUSSEAUME fait référence à l'idée de l'alter-ruralité développée par l'architecte suisse Peter VERSTEEGH : il faut redonner vie à un imaginaire rural, pas un imaginaire projeté par les citadins, il faut que les ruraux eux-mêmes donnent voix, proposent un rêve novateur, intense, de grande qualité de peuplement, un lieu humain, libéré.

²³⁹ Audition de M. Claude MAILLÈRE, Directeur du développement et de l'innovation de l'Agence d'urbanisme de la région de Saint-Nazaire (ADDRN), 15 novembre 2016.

3. La dynamique de revitalisation des centres-villes et centres-bourgs en Bretagne

3.1. Un contexte national marqué par une prise de conscience plus forte ces dernières années et une mobilisation importante en matière d'action publique

L'ensemble des acteurs observent une prise de conscience renforcée ces dernières années à l'échelle nationale et locale de la problématique de la dévitalisation des centres-villes et centres-bourgs. Une inquiétude croissante s'exprime dans les territoires confrontés directement à ce phénomène, de la part des acteurs publics, mais aussi des habitants et usagers. Les médias se font régulièrement l'écho de la situation de crise dans laquelle se trouvent de nombreux bourgs et villes dont la centralité historique est remise en cause et s'illustre à travers l'image d'une dégradation croissante de leur centre.

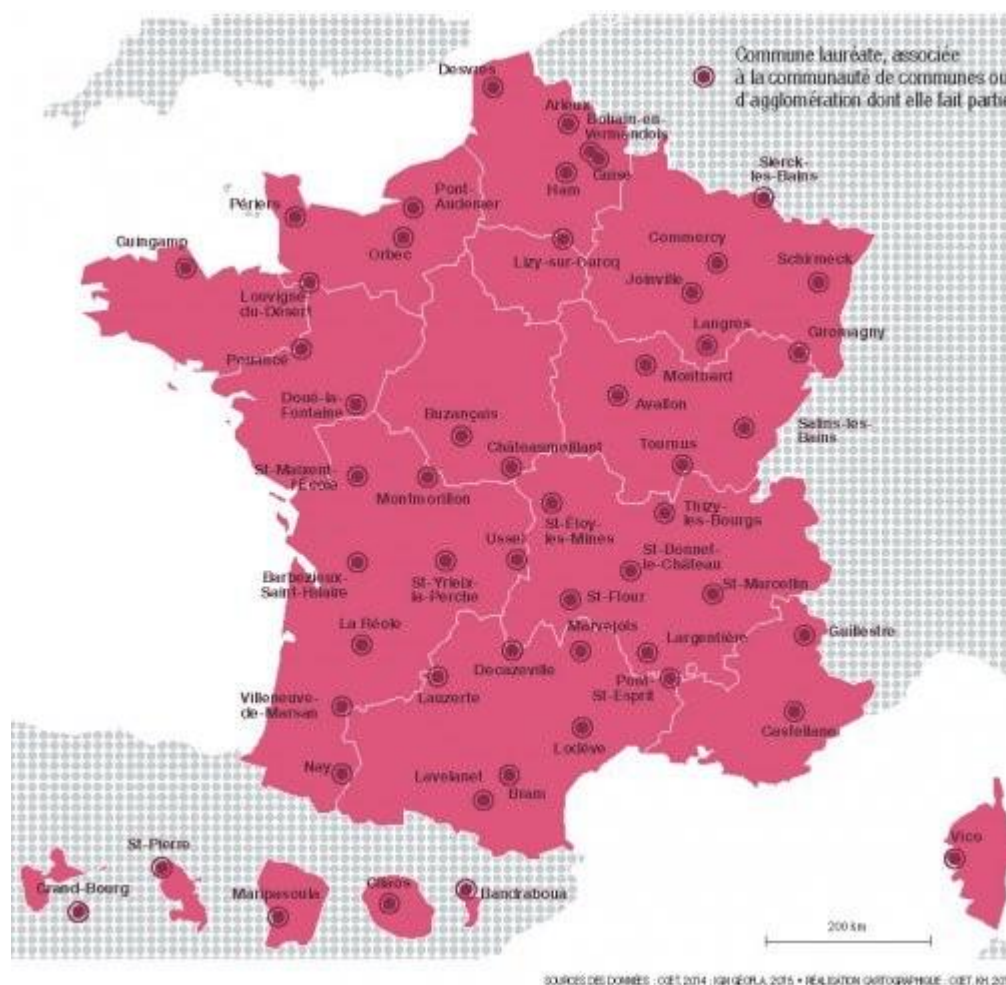
En 2013, le Congrès des maires de France s'est mobilisé sur cette problématique, suivi par les autres associations nationales d'élus qui se sont emparées à leur tour de ces questions.

Depuis 2014, plusieurs missions interministérielles ont abouti à la mise en place de dispositifs visant à redynamiser les centres-bourgs d'un côté, les centres-villes de l'autre.

Début 2014, le gouvernement a ainsi lancé une démarche expérimentale²⁴⁰ visant à revitaliser les centres-bourgs. 300 communes de moins de 10 000 habitants exerçant des fonctions de centralité pour leur bassin de vie et nécessitant un effort de revitalisation de leur centre-bourg ont été identifiées comme éligibles à l'expérimentation. Suite au lancement de l'Appel à manifestation d'intérêt (AMI) national interministériel, 54 communes ont été retenues, dont deux pour la région Bretagne (Guingamp et Louvigné-du-Désert).

²⁴⁰ Toutes les informations sont accessibles sur le site : www.centres-bourgs.logement.gouv.fr/.

Figure 18. Communes lauréates d'une démarche expérimentale de leurs fonctions de centralité pour leur bassin de vie



Source : OCET, 2014 - réalisation cartographique : OCET, 2014.

En 2016, l'État a poursuivi son accompagnement des petites et moyennes villes. Il consacre 300 millions d'euros du Fonds de soutien à l'investissement local à des investissements dans des communes de moins de 50 000 habitants exerçant des fonctions de bourg centre pour leur bassin de vie.

En complément, le gouvernement a annoncé le 20 mai 2016, à l'occasion du 3^{ème} Comité interministériel aux ruralités, la création des contrats de ruralité²⁴¹. À l'instar des contrats de ville, leurs objectifs sont de coordonner les moyens financiers et de prévoir l'ensemble des actions et des projets à conduire en matière d'accessibilité aux services et aux soins, de développement de l'attractivité, de redynamisation des bourgs-centres, de mobilité, de transition écologique ou, encore, de cohésion sociale. Ils sont conclus entre l'État (représenté par le préfet

²⁴¹ Toutes les informations sont accessibles sur les sites : www.territoires.gouv.fr et www.cget.gouv.fr.

de département) et les présidents de Pôles d'équilibre territorial et rural (PETR) ou d'établissements publics de coopération communale. Au 31 décembre 2016, 40 contrats de ruralité ont d'ores et déjà été signés, dont plusieurs en Bretagne.

Visant à renforcer l'action gouvernementale, la Caisse des dépôts et consignations (CDC) a annoncé le 30 mars 2016, la mise en place d'un nouveau dispositif d'accompagnement de la revitalisation des centres-villes²⁴² et un appel à projet sur les « cœurs » de bourg. Prenant la forme d'une convention « Centres-villes de demain », l'expérimentation vise les villes moyennes, dont les centres sont fragilisés.

Suite à la publication du rapport²⁴³ sur la revitalisation commerciale des centres-villes en octobre 2016, le lancement d'un appel à projet doté d'un million d'euros a également été annoncé par Martine PINVILLE, alors secrétaire d'Etat chargée du commerce, de l'artisanat, de la consommation et de l'économie sociale et solidaire. Un site internet a été lancé par le Gouvernement en février 2017 dont l'objectif est de coordonner les actions en faveur de la revitalisation des centres-villes désertés par les commerces. Ce portail internet baptisé "Cœur de ville", doit recenser l'information et les actions en faveur de la revitalisation commerciale des centres-villes.

3.2. Situation en Bretagne : expérimentation et dynamique de réseau multi-acteurs

3.2.1. Une forte implication des acteurs régionaux

A l'échelle de la Bretagne, l'originalité réside notamment dans le fait que c'est l'Etablissement public foncier de Bretagne (EPFB) qui s'est saisi dès 2012 de cette question en raison de la nature de ses missions. Créé en 2009, suite au constat partagé d'une consommation excessive des espaces naturels et agricoles en région Bretagne, l'EPFB s'est, en effet, progressivement positionné sur les problématiques du renouvellement urbain. La démarche expérimentale de revitalisation engagée au niveau régional s'inscrit dans cette dynamique.

Le Conseil régional a affirmé l'enjeu de la revitalisation des centralités à travers notamment la mise en œuvre depuis 2013 du Plan bâtiment durable (PBD) breton. Cette question a par ailleurs été inscrite au cœur des Contrats de partenariat Europe-Région-Pays établis pour la période 2014-2020. Le Conseil régional a ainsi proposé aux Pays qui le souhaitent de définir, aux côtés des priorités thématiques, une priorité de rééquilibrage territorial mobilisant une enveloppe spécifique au sein de la dotation garantie à chaque Pays. Suite au rapport du

²⁴² Toutes les informations sont accessibles sur le site : www.caissedesdepots.fr/.

²⁴³ « La revitalisation commerciale des centres-villes », IGF et CGEDD, juillet 2016.

CESER²⁴⁴, et en s'appuyant sur la notion de « services collectifs » qu'il propose, la Région a également souhaité accompagner plus fortement cette thématique en lui dédiant une enveloppe spécifique de la convention sur les priorités partagées de développement. Par ailleurs, dans le cadre du Contrat de Plan Etat-Région (CPER) 2015-2020, l'objectif « renforcer les centralités des villes petites et moyennes » a été inscrit dans le volet territorial. En parallèle un dispositif de coordination avec le Plan de rénovation de l'habitat (PREH) piloté par la Préfecture de Région a été mis en place. Des opérateurs publics, comme l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), sont également parties prenantes sur ces initiatives.

Les Conseils départementaux interviennent également, dans le cadre de leurs compétences, sur la problématique des centres-bourgs, en particulier deux d'entre eux, ciblant plutôt les territoires ruraux :

- Depuis 2013, le Conseil départemental d'Ille-et-Vilaine propose un appel à projet annuel « revitalisation des centres-bourgs » ;
- En 2014, le Conseil départemental du Finistère, a lancé un AMI revitalisation de « l'habitat des centres-bourgs ».

Conformément aux dispositions de la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) du 7 août 2015, dans chaque département l'État et le Département élaborent conjointement un Schéma d'amélioration de l'accessibilité des services au public (SDAASP) en y associant les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). Il définit, pour une durée de 6 ans, un programme d'actions destiné à renforcer l'offre de services dans les zones présentant un déficit d'accessibilité des services. Il devra être arrêté par le préfet de département avant le 31 décembre 2017. Ce schéma a ainsi pour objet d'assurer à l'ensemble des habitants un accès simplifié aux services indispensables à la qualité de la vie dans les territoires et de réduire les déséquilibres territoriaux.

3.2.2. La politique territoriale du Conseil régional au regard de la problématique des centralités

Le travail réalisé au cours de l'étude entre le CESER et les Conseils de développement a montré que la problématique de dévitalisation des centres-bourgs et centres-villes est bien identifiée dans les territoires, mais qu'elle apparaît inégalement dans les contrats de partenariat. Ainsi, comme le rappelle le Conseil régional, seuls 9 contrats sur 21 ont mobilisé l'axe « rééquilibrage territorial ». L'enveloppe « services collectifs essentiels à la population », limitée à 20% de l'enveloppe financière dédiée aux projets, connaît quant à elle une consommation importante. Au moment où le Conseil régional met en œuvre la révision de la politique territoriale, le CESER souhaite mettre en avant plusieurs éléments de bilan avant de formuler des propositions²⁴⁵.

²⁴⁴ CESER de Bretagne, 2013, *Les services collectifs demain en Bretagne, une étude prospective*. Rapporteurs : Christine TANVET et Roger MORIN.

²⁴⁵ Voir chapitre 5.

Le CESER note par ailleurs sa difficulté à suivre les projets « centralité » ayant reçu un avis favorable en Comité unique de programmation (CUP). Au-delà du financement de nombreuses études de revitalisation pré-opérationnelles, il est difficile d'appréhender le contenu précis de projets libellés « aménagement du centre-bourg ». Parmi eux, un certain nombre par exemple concernent uniquement un équipement du bourg ou une fonction de centralité.

Dans son avis de décembre 2016 sur le dossier²⁴⁶ du Conseil régional « La révision de la politique territoriale : continuité et adaptation aux dynamiques bretonnes », le CESER approuve la mise en place d'enveloppes spécifiques ciblées notamment sur les « centralités », ainsi que la mobilisation dans l'avenant au CPER de fonds supplémentaires pour les bourgs ruraux, soit deux enveloppes de 14 millions d'euros en direction des bourgs ruraux et des villes, petites et moyennes, de Bretagne. Le Conseil régional a privilégié une démarche de type « appel à manifestation d'intérêt », proposant un premier appel à candidatures « dynamisme des bourgs ruraux et des villes en Bretagne »²⁴⁷. Ce nouveau dispositif²⁴⁸ vise à soutenir sur plusieurs années des programmes globaux d'attractivité de centres-bourgs et centres-villes. Pour la première édition, 7 millions d'euros du Conseil régional, 7 millions d'euros de l'Etat²⁴⁹, 400 000 de la Caisse des dépôts et consignations (CDC) et un accompagnement renforcé de l'EPF seront mobilisés en faveur du dynamisme des bourgs. 7 millions d'euros du Conseil régional, des crédits dédiés de l'Etat, 300 000 euros de la CDC et un accompagnement renforcé de l'EPF seront quant à eux mobilisés en faveur du dynamisme des centres-villes. Les objectifs annoncés sont :

- D'aider les communes et plus largement les territoires à ré-inventer leurs centres et répondre aux besoins des habitants sur toutes les dimensions de leur vie quotidienne ;
- De faciliter et de rendre visible la réussite de projets d'ensemble sur des périmètres géographiques délimités, pour démontrer que de nouveaux modèles de développement, et notamment de nouveaux modèles économiques, peuvent prospérer dans les centres-villes et les bourgs ruraux de Bretagne ;
- De passer de l'idée au projet en aidant les collectivités à bien mobiliser tous les moyens disponibles pour sa concrétisation, y compris en facilitant et en sécurisant l'intervention d'une diversité d'acteurs et notamment d'acteurs privés.

Ces financements ont vocation à accompagner les deux cycles du projet : la phase études et la phase opérationnelle.

Cette démarche permet de donner plus de lisibilité aux projets financés dans le cadre de la stratégie de revitalisation des centralités traditionnelles. Les critères

²⁴⁶ Avis du CESER sur le dossier du Conseil régional « La révision de la politique territoriale : continuité et adaptation aux dynamiques bretonnes », Session du 5 décembre 2016.

²⁴⁷ Les dossiers pour cette première édition étaient à déposer au plus tard le 3 juillet 2017.

²⁴⁸ Tous les documents sont accessibles sur les sites notamment du Conseil régional de Bretagne et de l'EPFB.

²⁴⁹ L'Etat et le Conseil régional mobilisent ces financements dans le cadre du volet territorial du CPER 2015-2020.

de sélection retenus²⁵⁰ mettent l'accent sur les modalités de gouvernance du projet et le recours aux méthodes de co-construction, la dimension globale du projet d'aménagement, son articulation au projet de territoire réglementaire, et la cohérence avec les autres outils et dispositifs mobilisés sur le territoire (contractualisations multiples, dispositifs particuliers financés par l'ANAH et l'ADEME notamment). Le CESER note avec intérêt la volonté d'apprécier l'approche intégrée du projet au regard de la mise en œuvre d'un projet transversal dans les thématiques abordées, créant du liant, un récit, une animation entre ces dernières, pour apporter une cohérence, une identité, une visibilité du centre sur le territoire. L'enjeu lié à l'animation du projet de revitalisation est identifié dans les deux appels à candidature, mais d'une manière plus prégnante pour les bourgs, où il est fait référence à « *l'animation pérenne de la stratégie de centralité* ». Il soutient cette démarche qui passe notamment comme le souligne le dossier d'appel à candidatures par la mobilisation d'une ingénierie technique dédiée et mutualisable.

Le CESER souhaite cependant attirer l'attention sur les risques liés à la dimension multi-échelles de la centralité. En effet, la revitalisation d'un centre-ville ou centre-bourg ne traite pas la question de l'équilibre et de la complémentarité des centralités à l'échelle des territoires de vie beaucoup plus larges. Le choix d'une démarche de type AMI, ainsi que des conditions d'éligibilité très ouvertes – au final seules les communes membres des deux métropoles régionales ne sont pas éligibles au dispositif²⁵¹ –, sont aux yeux du CESER en contradiction avec l'idée d'élaborer un réseau de centralités à l'échelle des territoires de projet.

3.2.3. Bilan de l'expérimentation « Revitaliser les centres-bourgs »

Ce bilan à fin 2016 a été réalisé par l'EPFB et prend donc la forme d'une contribution écrite directement insérée dans le rapport.

- La démarche d'expérimentation

Pilotées, subventionnées et accompagnées par l'EPF Bretagne et ses partenaires (Etat, Région Bretagne, ADEME), les démarches se sont concentrées sur :

- L'accompagnement des deux communes pilotes : Mellé et Josselin ;
- L'accompagnement des 6 communes de l'essaimage : Guingamp, Collinée, Guerlesquin, Huelgoat, Martigné-Ferchaud et Muzillac ;
- L'accompagnement des communes²⁵² candidates à l'appel à manifestation : Mur de Bretagne, Gourin, Guer, Audierne, Messac, Guémené sous la format d'un club technique.

²⁵⁰ Qualité du pilotage, de la gouvernance, et de la co-production du projet permettant la réponse aux besoins et aux usages des habitants et des acteurs socio-économiques et approche intégrée du projet.

²⁵¹ S'agissant de l'appel à candidatures « dynamisme des centres-villes », une liste de villes moyennes et petites est proposée mais non exhaustive. S'agissant de l'appel à candidatures « dynamisme des bourgs ruraux », toutes les communes sont éligibles en dehors de celles de la liste précédemment citée.

²⁵² Il s'agit des communes issues de l'essaimage mais aussi plus globalement de celles qui étaient pré-ciblées par le SGAR et volontaires pour associer l'EPF.

Un Comité de pilotage régional s'est réuni régulièrement jusqu'en 2014 avec deux objectifs principaux : assurer le suivi régional des deux expérimentations menées sur les deux communes pilotes et être le lieu de débat de sujets plus techniques en lien avec la problématique des centres-bourgs.

L'EPF mène ainsi depuis fin 2011 une expérimentation innovante à Mellé et Josselin. Les deux communes se sont en effet portées volontaires pour tester la démarche mise en place par l'EPF pour redynamiser les centres-bourgs.

L'expérimentation Mellé

Petite commune rurale de 680 habitants, Mellé a intégré depuis le 1^{er} janvier 2017 Fougères agglomération. Elle dispose d'un cadre de vie agréable porté par une forte dynamique locale qui concourt à la mise en valeur du bourg et à la promotion d'un développement durable (préservation du bâti ancien et rénovations écologiques, valorisation paysagère, organisation de manifestations culturelles...). Malgré cela, son relatif isolement et le vieillissement de la population conduisent à l'augmentation du nombre de logements non occupés. L'étude et les ateliers participatifs menés sur la commune ont permis de définir un projet pour la revitalisation du bourg. Un chantier-pilote pour la rénovation écologique d'une maison individuelle qui est aujourd'hui occupée a été mené.

En parallèle, le Conseil départemental d'Ille et Vilaine a désigné Mellé comme une des communes lauréates de son appel à projet.

Aujourd'hui la commune manifeste son intérêt sur la partie « habitat participatif » en construction neuve du projet initial. Nécessitant néanmoins un dispositif d'animation fort et un risque du fait de la fragilité à mobiliser des ménages volontaires, l'équipe municipale souhaite avoir recours à un prestataire qui assurera la recherche et la mise en réseau des candidats potentiels.

Sur la partie rénovation du bâti existant, la commune a donné son feu vert pour les acquisitions. L'EPCI s'est également engagé dans une démarche globale de valorisation des biens existants. En 2016, l'EPF a cédé les biens bâtis achetés afin que la commune puisse effectivement bénéficier de la subvention du Conseil départemental et continue de l'accompagner sur les procédures en cours. Concernant l'intervention sur ce bâti propriété communal, une étude est actuellement en cours de lancement sur la programmation et la faisabilité d'une transformation en logements. Pays, EPCI et agences départementales sont partie prenante à ces réflexions.

Mellé bénéficie en outre de la montée en puissance de Fougères agglomération qui se positionne clairement sur la problématique de revitalisation des centres-bourgs grâce à l'AMI national qui a retenu la candidature de la commune de Louvigné-du-Désert et de l'EPCI.

L'expérimentation Josselin

La commune de Josselin, petite ville centre de 2 471 habitants, intégrée depuis le 1^{er} janvier 2017 à la communauté de communes Ploërmel communauté, est confrontée à une augmentation importante du nombre de logements vacants. Petite cité de caractère, elle dispose d'un patrimoine remarquable et d'une topographie accidentée qui rendent les projets de réhabilitation des bâtiments anciens particulièrement complexes. La problématique de vacance des logements anciens est particulièrement prégnante sur cette commune qui compte pourtant de nombreux atouts : un nombre d'emplois important, la présence de services et commerces liée à son statut de ville-centre de son territoire, un attrait touristique. La réalisation d'une étude pour la revitalisation du centre-bourg a permis d'identifier environ 200 logements et 15 hectares de foncier bâti et non bâti disponibles pour le développement du centre.

Deux démarches ont été particulièrement investies en 2016 :

- La volonté d'expérimenter des travaux de réhabilitation d'un bien en centre-ville. L'EPF a négocié le bien pour le compte de la commune qui doit l'acheter et conduire les travaux. Conseil d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (CAUE), Confédération de l'Artisanat et des Petites Entreprises du Bâtiment (CAPEB), Commune et EPFB se sont mobilisés à travers une convention pour accompagner ce projet. Les travaux sur ce chantier pilote se sont achevés début 2017 ;

- La nécessité de communiquer auprès des habitants et usagers sur le potentiel de transformation que présente le bâti ancien de centre-ville. Cela s'est concrétisé par un atelier d'étudiants de master 1 et 2 de l'Ecole nationale d'architecture de Bretagne (ENSAB) qui a travaillé

sur une analyse spatiale et historique du centre, sur la transformation de secteurs clefs et affiné ses projets sur des bâtiments à vocations diverses. D'une part, cette production ouvre les perspectives de mutation de la ville et montre le potentiel du centre ancien, voire même, permettra de guider l'action publique sur certains sites. D'autre part, elle constitue un outil de communication et d'appropriation des habitants sur cette problématique.

Pour l'EPF et les partenaires de la démarche, elle représente aussi un bon support de communication sur le potentiel de transformation des villes. Elle constitue également un point de départ pour associer propriétaires, agences, notaires et ménages potentiellement intéressés sur une démarche plus opérationnelle.

Six communes supplémentaires ont été retenues en fin d'année 2013 pour participer à l'essaimage. Le lancement de l'AMI en février 2014 s'est superposé à cette démarche. Une partie de ces communes était dans la liste des communes sélectionnées pour répondre à l'AMI et de fait se sont mobilisées pour la constitution des dossiers et des partenariats ; seule la commune de Guingamp a été lauréate.

Les 6 communes (et leurs EPCI) sont en maîtrise d'ouvrage directe des études à mener et, contrairement à Mellé et Josselin, l'EPF se positionne volontairement en assistance technique, amenant des collaborations à géométrie variable.

Guingamp, lauréate de l'AMI national et Guingamp Communauté

Elles ont bénéficié d'un conventionnement Fonds national pour l'aménagement et le développement du territoire (FNADT). Ce fonds a contribué à la réalisation d'une étude complète sous maîtrise d'ouvrage EPCI qui a permis de dégager une feuille de route sur les actions à mener. La convention de revitalisation et de développement du territoire a été signée avec l'Etat en décembre 2016.

Collinée

En 2014, la commune et l'EPCI ont mené un travail de référentiel foncier et immobilier poussé sur l'ensemble du centre-bourg. Dès l'origine, la volonté a été de travailler à l'échelle de l'EPCI (communauté de communes du Mené) devenue la commune nouvelle du Mené le 1^{er} janvier 2016. Un travail similaire a donc été mené sur l'ensemble des communes. Une étude lancée en avril 2016 porte sur l'ensemble de la commune nouvelle, l'objectif étant de définir un projet de revitalisation pour le centre-bourg de Collinée notamment et de travailler sur un îlot prioritaire pour chacun des 6 autres bourgs. La démarche « Solar Décathlon » a également élu le bourg de Collinée comme lieu d'expérimentation avec une parcelle test identifiée. Chacun des bourgs de la commune nouvelle a également donné lieu à un projet urbain produit par un atelier de l'école d'architecture en 2015.

Guerlesquin

En 2014, la commune a mené un travail de référentiel foncier et immobilier approfondi sur l'ensemble du centre-bourg. La commune a également candidaté à l'AMI du Conseil départemental du Finistère « revitalisation de l'habitat en centre-bourg » sur le volet « ingénierie en amont ». L'étude de revitalisation a été finalisée mi 2016. Elaborée en étroite concertation avec la population locale et les partenaires de la démarche (ballade urbaine, ateliers thématiques...), elle a permis de définir un projet stratégique pour la revitalisation de la centralité. La collectivité travaille depuis à l'élaboration d'un plan d'action pour la mise en œuvre opérationnelle du projet.

Huelgoat

Un référentiel foncier a été réalisé de manière partenariale notamment avec le Parc Naturel Régional d'Armorique (PNRA). La commune est aujourd'hui préoccupée par la localisation de son projet de maison médicale, par le devenir de l'ancien bâtiment de son centre de loisirs et par le devenir de l'EPCI. Une étude de revitalisation du centre-bourg a été lancée en septembre 2016, afin que les élus disposent d'une vision globale, cohérente et durable des aménagements à réaliser. La municipalité souhaitant consulter et associer à la démarche les acteurs économiques et associatifs et la population, une enquête ciblée à destination des acteurs de l'habitat et des commerçants est prévue, ainsi que des ateliers participatifs ouverts à tous (habitants, associations et entreprises).

Martigné-Ferchaud

En 2014, la commune a mené un travail de référentiel foncier et immobilier poussé sur l'ensemble du centre-bourg. La commune est accompagnée dans la démarche par l'EPCI et le syndicat d'urbanisme du Pays de Vitré. La phase de concertation avec les acteurs du commerce a été rendue début 2016 et a permis d'identifier une problématique de vacance commerciale particulièrement présente, ainsi que des périmètres de projet. L'étude de revitalisation devrait être prochainement finalisée.

Muzillac

Un travail de repérage foncier et immobilier dans le centre a mis en évidence une vacance très localisée et liée en particulier à l'état du bâti. Une étude pré-opérationnelle très centrée sur l'évolution du bâti et ses capacités structurelles lancée par l'EPCI a été finalisée début 2017 et présentée à l'occasion d'une réunion publique. Une pré-programmation a été réalisée sur les biens identifiés. Les bailleurs sociaux susceptibles d'intervenir ainsi que les porteurs de projets des locaux commerciaux (l'ensemble des opérations sont envisagées en mixité fonctionnelle) sont en cours de sollicitation.

- Production, animation et mise en réseau

Dans la poursuite de la démarche de production d'outils et méthodes à destination des collectivités²⁵³, l'EPFB, la Chambre de commerce et d'industrie régionale (CCI Bretagne) et le réseau BRUDED ont réalisé en collaboration un document support sur la question du maintien du commerce de centre-bourg, sous la forme de fiches retour d'expériences à destination des élus. Sur cette question, ces derniers se sentent souvent démunis et maîtrisent parfois mal les enjeux de transfert d'enseigne en périphérie notamment et comment être acteur de la stratégie de développement commercial.

Un certain nombre d'organismes financeurs ont axé leur politique d'aide sur la question de la revitalisation, au risque même parfois d'une convergence des aides peu maîtrisée et peu lisible. Devant ces difficultés pour les élus à avoir une approche globale et anticipatrice des dispositifs existants, l'Etat et l'EPF ont réalisé ensemble un livret panorama diffusé en juin 2016.

S'ajoutent à ces productions des documents de capitalisation : les projets de revitalisation présentés lors du cycle de visites organisé avec l'Association BRUDED, l'outil d'analyse sociologique en version communicante, la revitalisation des centres-bourgs en 30 questions etc.

Afin d'assurer une mise en réseau des collectivités engagées dans les démarches de revitalisation, l'EPFB a mis en place un « club d'échanges technique » partenarial délocalisé sur les sites des communes de l'essaimage et de l'AMI. Ces réunions destinées aux communes concernées et aux partenaires présents dans le comité de pilotage, permettent d'échanger sur les difficultés rencontrées, de motiver les communes en mal de lisibilité, d'associer les partenaires et d'avoir une vision partagée des projets. Quatre réunions ont eu lieu en 2016 et début 2017, à Collinée, Guémené-sur-Scorff, Josselin et Guingamp portant sur des thématiques diverses telles que la bâti ancien et sa capacité à être rénové, l'enjeu de la concertation et de l'association des forces vives du territoire (commerces, habitants...) ou encore le devenir des commerces en centre-ville.

²⁵³ Tous ces documents sont accessibles sur le site de l'EPF de Bretagne, www.epfbretagne.fr.

Un objectif était de poursuivre l'appropriation de la problématique et de rendre vivante la démarche auprès de l'ensemble des communes bretonnes et des acteurs régionaux. Cela s'est traduit notamment par la valorisation du travail mené et l'annonce du colloque de juin 2016 à travers un cycle de visites de terrain à destination de l'ensemble des collectivités bretonnes.

L'EPFB et l'Association BRUDED ont ainsi co-organisé un cycle de 4 visites en mars 2016²⁵⁴. L'objectif a été de dépasser le constat aujourd'hui partagé et de s'intéresser aux projets de collectivités soit en phase d'études (abouties) soit en phase plus opérationnelle (chantiers en cours ou opérations réalisées). Il s'agissait également de montrer la diversité des situations et des typologies de communes porteuses de projets de revitalisation. 11 projets de densification de centres-bourgs par de l'habitat, des commerces et des équipements de services, ont ainsi été présentés. En tout, ce sont plus de 200 personnes qui se sont déplacées pour voir ces réalisations, ce qui témoigne de l'importance de cet enjeu dans tous les territoires : 139 élus de 83 communes différentes et 60 personnes représentant des structures telles CAUE, Conseils régionaux, Conseils départementaux, CESER, bailleurs, architectes etc.

Ces visites, au-delà d'une présentation des projets et démarches engagées, ont été aussi l'occasion d'une mise en perspective des problématiques soulevées et des moyens mis en œuvre, sur lesquels est revenu le colloque sur la revitalisation des centres-bourgs organisé en partenariat avec le Conseil régional le 7 juin 2016 à Saint-Brieuc. ADEME, Caisse des dépôts et consignations (CDC) ainsi que l'AdCF en ont été les partenaires.

La matinée a été consacrée à une plénière où il s'agissait d'expliquer le phénomène et de donner à voir des retours d'expériences en région Bretagne et ailleurs. L'après-midi s'est déroulé sous forme de 4 forums simultanés de « retours d'expériences ». Ce colloque²⁵⁵ a donné lieu à une restitution large sous la forme d'un document technique « les 30 questions sur la revitalisation des centres-bourgs », produit et diffusé avec le soutien du Courrier des Maires en septembre 2016. L'évaluation post colloque par les participants a témoigné d'un réel intérêt pour l'évènement, affirmant y avoir trouvé des réponses techniques aux questions posées, ce qui était un des objectifs forts de l'évènement.

Entre 2016 et 2017, une étape a donc été franchie dans la démarche mise en œuvre depuis fin 2011. D'une part, au niveau local, les communes de l'essaimage ont abouti de manière générale à la fin des études permettant le passage à une phase plus opérationnelle au travers d'une feuille de route identifiant sites et/ou biens sur lesquels engager des actions. D'autre part, au niveau régional, le colloque de juin 2016 a permis d'accélérer la mobilisation sur ces problématiques des différents acteurs, collectivités mais aussi partenaires et professionnels.

²⁵⁴ Les documents en lien avec chacune des visites sont accessibles sur le site de l'Association BRUDED, <http://www.bruded.org/bilan-du-cycle-de-visites-re-habiter-les-centres-bourgs>.

²⁵⁵ Le compte-rendu du colloque et l'ensemble des documents présentés durant cette journée sont téléchargeables sur le site l'EPF de Bretagne, www.epfbretagne.fr.

Chapitre 4

Des centralités réinventées au service du bien vivre ensemble

La première partie de l'étude a présenté un état des lieux de la problématique en dissociant chacun des symptômes du processus de dévitalisation des centres-villes et centres-bourgs puis en identifiant les principaux jeux d'acteurs. Non exhaustif, ce diagnostic synthétique a été réalisé à partir de l'expression des acteurs auditionnés, de l'analyse d'études de cas et d'expertises et travaux de recherche. Au-delà de cette approche thématique ancrée dans les pratiques des acteurs et les usages des territoires, le CESER souhaite ici privilégier une approche plus globale en mettant en exergue l'articulation entre les principales causes responsables à ces yeux du phénomène global de fragilisation des centralités traditionnelles en Bretagne.

Dans un second temps, il propose de revenir sur la notion de centralité et de montrer, sur la base notamment des échanges avec les Conseils de développement, en quoi elle est indispensable au bien vivre ensemble.

1. Une approche globale de la fragilisation des centralités traditionnelles : « l'effet spirale »

1.1. Périphérisation et flux, des logiques qui assèchent les centres-villes et centres-bourgs

1.1.1. La périphérisation des activités, des populations et des services s'accélère à partir des années 1960

La périphérisation des activités et des services, et les logiques de flux du centre vers la périphérie et de plus en plus entre périphéries, constituent les moteurs historiques de la dévitalisation des centralités traditionnelles. Le phénomène de desserrement du centre vers la périphérie, comme le rappelle Benjamin PRADEL²⁵⁶, a d'abord concerné les activités industrielles, en raison de la hausse du coût du foncier et de la pression sur l'habitat, liées à la forte croissance urbaine. Le rejet croissant des populations de l'activité industrielle et des nuisances qu'elle génère, a également joué un rôle dans le transfert des usines en périphérie urbaine. Ce mouvement reflète également le passage d'une ville et d'un centre, encore marqués par la mixité fonctionnelle et sociale, à une ville et des espaces urbains de plus en plus conçus dans une logique monofonctionnelle. Ce phénomène de desserrement s'est poursuivi et accéléré dans la seconde moitié du 20^{ème} siècle avec le développement de la société de consommation de masse, la généralisation progressive de l'usage de la voiture et la diffusion du modèle de la « ville automobile ». Les activités de la logistique et du commerce se sont ainsi déplacées massivement du centre vers la périphérie, grâce à un programme d'aménagement national de rocade, échangeurs, autoroutes et voies rapides.

²⁵⁶ Audition de M. Benjamin PRADEL, sociologue, consultant-chercheur, 5 juillet 2016.

« Depuis 50 ans, la localisation des activités économiques, de production et services, est marquée par leur desserrement et une multiplication des implantations nouvelles en périphérie des tissus urbains agglomérés, sous forme de zones ou parc d'activités. Soutenus par la pratique de séparation des fonctions dans le zonage des documents d'urbanisme [...], ces aménagements se sont développés dans les tissus périphériques des agglomérations, en extension des centres-bourgs ou au droit d'un nœud routier »²⁵⁷. Ce mouvement s'est accompagné d'un transfert des emplois de ces différents secteurs suivant la même logique centrifuge, à l'échelle des villes et des agglomérations.

En parallèle, la dispersion de l'habitat, correspondant au mouvement de périurbanisation, s'est accélérée à partir de la fin des années 1960. Traduction spatiale de ce phénomène, le processus d'étalement urbain et d'artificialisation des sols s'est amplifié. Ce mouvement se poursuit aujourd'hui, à un rythme cependant moins soutenu depuis 2010²⁵⁸, et de manière contrastée en fonction des territoires. Les politiques publiques nationales²⁵⁹ faisant de la « gestion économe du foncier » et de la « lutte contre l'étalement urbain », des objectifs prioritaires et incitant les acteurs publics locaux à les mettre en œuvre dans les territoires, jouent un rôle important dans ce ralentissement. Le CESER insiste également sur l'articulation de deux facteurs : l'effet de la crise économique et financière de 2008 et l'évolution du prix du carburant. Le ralentissement de la périurbanisation observée à partir de 2008 s'explique notamment par le report d'un certain nombre de projets d'achats de la part des ménages, en raison de la période d'insécurité liée à la situation économique. Au même moment sont observés des choix de localisation des ménages moins éloignés des pôles de centralité, en lien avec l'augmentation du prix du carburant. Cependant, cette dynamique concerne surtout les territoires les plus « tendus » en matière de marché du logement, principalement Rennes métropole et ses premières couronnes périurbaines. Par ailleurs, il s'agit d'être attentif à la pérennité de ce ralentissement, dans une période à la fois de reprise de l'activité immobilière et de la construction de logements, et de baisse notable du prix du baril de pétrole. De manière générale, la poursuite du phénomène de dispersion de la population s'observe encore dans de nombreux territoires, en particulier ceux dits « détendus », se traduisant par un éloignement croissant des zones et pôles de centralité structurants. Suivant la logique des flux, le transfert des équipements et des services des centres vers les périphéries a suivi et accompagne encore le mouvement de périurbanisation de la population, en lien avec le développement des infrastructures de transport, notamment routières, et la généralisation de la voiture.

²⁵⁷ « Localisation des activités de production ou de service dans la ville et le bourg : enjeux pour les collectivités et les entreprises », DREAL Pays de la Loire, Economie de l'aménagement, décembre 2015.

²⁵⁸ Voir chapitre 1.

²⁵⁹ Lois Grenelle (2009 et 2010), loi ALUR (2014), loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt (LAAAF) (2014).

1.1.2. De l'assèchement des centralités traditionnelles au risque de déclin du territoire

Ainsi, si la dévitalisation des centres-villes et centres-bourgs est visible à travers de nombreux symptômes décrits dans l'état des lieux, son moteur principal est bien le détournement des flux qui irriguaient traditionnellement ces espaces centraux vers les espaces périphériques, provoquant ainsi leur assèchement progressif. Certaines villes, en faisant le choix de maintenir une diversité de fonctions centrales dans le centre-ville, réussissent à freiner en partie ce phénomène d'inversion des flux. C'est le cas par exemple à Lorient où « *la multiplicité des motifs de fréquentation (loisirs, achats, démarches administratives et/ou médicales...) du centre-ville en fait un lieu particulièrement générateur de flux, caractéristique intrinsèque de la centralité urbaine* »²⁶⁰.

Le CESER insiste donc sur l'effet « spirale » lié aux mouvements de transfert des activités, industrielles et artisanales dans un premier temps, puis commerciales et de services, et à la dynamique de périurbanisation. A chacune de ces étapes, les flux irriguant la centralité traditionnelle s'amenuisent, fragilisant toujours un peu plus sa situation. L'émergence de nouvelles centralités périphériques a accentué le phénomène de concurrence spatiale, renforçant ainsi le déséquilibre entre centre et périphérie. Ce constat vaut aussi bien pour les pôles urbains que pour les communes périurbaines et rurales. La captation progressive des flux influence également les choix opérés par les acteurs économiques, les plus dynamiques décidant de déplacer leur activité en périphérie dans une logique concurrentielle ou bien par anticipation du déclin de l'activité générale du centre. Olivier RAZEMON rappelle à ce titre une idée fausse assez courante : « *le centre commercial attirera des clients de tout un bassin qui, ensuite, se rendront en ville pour poursuivre leurs achats. Encore raté : les gens ne vont jamais en centre-ville en sortant du centre commercial* »²⁶¹. Certains acteurs font observer que si le départ des services en périphérie participe à la dévitalisation du centre-ville et impacte la vie de ses habitants, il permet aussi de répondre à des besoins différents selon les échelles et les niveaux de services. Cette approche ne prend pas en compte l'ensemble des effets indirects induits. Ainsi, la fragilisation de l'activité économique du centre s'accompagne toujours d'un assèchement progressif de l'emploi sur ce périmètre. David LESTOUX²⁶² souligne par exemple que « *quand une commune perd un grand nombre d'emplois en centre-ville en raison d'un fort développement de pôles tertiaires en périphérie, c'est toute l'activité économique du centre qui est impactée* ». Le départ d'un certain nombre d'actifs, lié au recul de la présence physique du commerce et des services, se traduit par une réduction des flux en centralité, et par une fragilisation de secteurs économiques liés à cette présence.

Suivant cette logique, le CESER alerte également sur le fait que le déclin de l'activité économique et de l'emploi à l'échelle d'une commune ou d'un bassin de

²⁶⁰ « Synthèse socio-économique du centre-ville », n°85, AUDELOR, novembre 2016.

²⁶¹ Olivier RAZEMON, « Comment la France a tué ses villes », Rue de l'échiquier, coll. Diagonales, 2016.

²⁶² Audition de M. David LESTOUX, directeur associé du cabinet Cibles et Stratégies, 30 mai 2016.

vie fragilise directement les centralités traditionnelles du territoire concerné. La nécessité pour une partie de la population de devoir trouver un emploi ailleurs génère de nouveaux flux qui participent directement à la dévitalisation du centre-ville ou centre-bourg de leur commune de résidence. Certains habitants peuvent également faire le choix de quitter leur commune de résidence pour un autre bassin d'emploi, réduisant de fait l'attractivité générale du territoire concerné.

1.1.3. Fragilisation d'une partie de la population et recul de la mixité

Le CESER souhaite également pointer un certain nombre de dynamiques liées à la périphérisation de l'habitat qui impactent la vitalité des centres. De nombreux ménages avec enfants font le choix de l'installation dans l'espace périurbain, plus ou moins éloigné selon les contraintes liées notamment à leur niveau de ressources. Etalement urbain et périurbanisation massive depuis la fin des années 1960 ont favorisé le déplacement des flux vers la périphérie et l'extérieur des pôles de centralité « historiques ». Ce double phénomène s'est traduit par une déconnexion « physique » des populations des espaces centraux traditionnels dans la vie quotidienne, et par une diminution de la mixité sociale et générationnelle de ces mêmes espaces. S'agissant des centralités fragilisées, les analyses montrent ainsi un phénomène de paupérisation des centres-villes des villes moyennes qui touche particulièrement les personnes âgées et les personnes seules. Un vieillissement plus important de la population est ainsi observé dans ces espaces. Cette situation est également présente à l'échelle des bourgs ruraux ou du périurbain éloigné, qui concentrent de manière importante une population captive et de plus en plus isolée. Les personnes seules, jeunes ou personnes âgées, sont souvent surreprésentées dans des centres-villes et centres-bourgs.

Le CESER insiste donc sur le fait que la perte de mixité sociale et fonctionnelle constitue un facteur majeur de la dévitalisation des centralités traditionnelles. Il souligne la corrélation forte qui existe entre les dimensions économique et sociale de la dévitalisation des centralités traditionnelles, les deux s'alimentant pour produire une image de plus en plus négative de cet espace et réduire d'autant plus son attractivité. Il insiste également sur les risques liés à la dissociation croissante entre lieu de vie (éparpillement) et lieu de travail, ainsi que sur les logiques d'implantation de l'habitat, diffuses ou hors des pôles de centralité structurants. Celles-ci fragilisent ces derniers et en générant des besoins en équipements et en services, constituent un risque réel pour la santé financière des collectivités qui en ont la charge. En effet, certaines communes connaissant une croissance démographique rapide sont amenées à financer de manière importante des investissements liés à l'installation des nouveaux ménages, afin de maintenir pour un temps leur attractivité et leur dynamisme. Si l'on prend l'exemple du Pays de Brocéliande²⁶³, c'est le cas dans un certain nombre de petites communes, qui en raison de leur localisation à proximité des principaux axes de transport (routier et

²⁶³ Soirée débat organisée par le Conseil de développement du Pays de Brocéliande sur le thème de la dévitalisation des centres-bourgs, juillet 2016, Saint-Péran.

ferroviaire), ont bénéficié d'une forte croissance démographique, alors que des communes plus importantes, identifiées comme des pôles de centralité, enregistraient une croissance moindre au même moment. Ces communes ont dû financer par exemple l'extension de l'école maternelle et primaire ou encore de la cantine. Ces investissements constituent une charge lourde pour la commune, mais aussi un pari sur l'avenir pour de nombreux élus locaux. Cette dynamique, si elle n'est pas pérenne et dans un contexte de contrainte budgétaire, peut fragiliser les finances d'une commune engagée dans des investissements lourds. De manière générale, les élus soulignent que l'équilibre économique d'une petite commune est fragile et que le moindre facteur de déséquilibre peut entraîner de lourdes difficultés de gestion²⁶⁴.

1.1.4. Une centralité traditionnelle en perte de sens collectif

Le CESER souligne que le détournement des flux lié aux différentes fonctions urbaines au profit d'espaces périphériques s'accompagne inéluctablement de la disparition progressive de la dimension « politique » au sens étymologique de vie de la cité de la centralité traditionnelle : moins de lieux de convivialité, un phénomène d'abandon de l'espace public²⁶⁵, un recul de l'animation collective etc.

« L'effet spirale » identifié par le CESER comme le principal moteur de l'assèchement des centres-villes et centres-bourgs se traduit avec force dans ces espaces centraux traditionnels, à la fois en produisant une image négative et en les chargeant d'une symbolique négative. Il est ainsi fréquent que, sous l'effet de la fermeture des locaux d'activité, de la détérioration du bâti et de l'abandon des espaces publics, de la paupérisation progressive de ses habitants, la perception de ces lieux par les populations les pratiquant habituellement se dégrade progressivement. Ce sont d'ailleurs ces mêmes images de vitrines vides, de logements vacants à louer ou à vendre, de rues désertes qui illustrent les nombreux articles et reportages traitant de la « désertification » voire de la « mort » prochaine des centres-villes et centres-bourgs. La centralité devient moins lisible, perdant en même temps son sens collectif. Toutes sortes d'inquiétudes et de peurs peuvent venir alimenter cette image négative du centre se traduisant par une baisse de la fréquentation, qui dans le cadre de « l'effet spirale » renforce le processus de dévitalisation. Cette logique à terme peut conduire à l'émergence de zones d'exclusion.

Les nouvelles centralités périphériques quant à elle sont avant tout des centralités de fonctions, permettant de répondre aux besoins de consommation des populations notamment périurbaines, qui souhaitent souvent pouvoir faire leurs achats ou accéder à un service rapidement au quotidien. Cependant, rappelons que ces espaces en proposant une gamme de plus en plus diversifiée de produits de consommation et de services (loisirs, culture, santé...) recomposent en parallèle

²⁶⁴ Audition de M. TALARMIN, maire de Plouarzel, 23 février 2016.

²⁶⁵ CESER de Bretagne, 2016, *Bienvenue dans les espaces publics en Bretagne !* Rapporteurs : Carole LE BECHEC et Pierre BARBIER.

la centralité traditionnelle de manière artificielle en mettant en scène ses décors traditionnels (place, espace ludique, espace vert...). Des reportages montrent par ailleurs que, pour une partie de ceux qui les pratiquent quotidiennement, ces espaces de consommation sont devenus des lieux de rencontre et d'échanges. C'est le cas des jeunes scolaires par exemple (collège et lycée) qui se réunissent dans la galerie marchande du centre commercial, mais aussi de personnes isolées qui y trouvent une forme de lien social.

1.1.5. Des effets indirects à prendre en compte

En lien avec l'évolution des modes de production, des modes de vie et les transformations parfois rapides des technologies, le CESER souhaite souligner le rôle que peuvent avoir de manière indirecte certains facteurs technologiques dans la fragilisation des centralités traditionnelles.

Ainsi dans le domaine de la construction de logements, les professionnels se sont mobilisés pour répondre à la demande des populations depuis les années 1960 d'accéder à la maison individuelle. Cela s'est traduit notamment par la diffusion massive de maisons dont le coût de production n'a cessé de diminuer et la généralisation du modèle d'habitat pavillonnaire en lotissement. Indirectement, cette dynamique a alimenté pendant longtemps la logique de périphérisation des populations (périurbanisation et étalement urbain) au détriment des espaces urbains existants et des centralités. Cette situation constitue également un frein au développement de la rénovation dans l'ancien, pourtant fortement encouragée par les politiques publiques pour réduire la consommation foncière et revitaliser les centres-villes et centres-bourgs. En effet, les coûts directs de la rénovation de logements anciens restent aujourd'hui largement supérieurs aux coûts de construction dans le neuf. Le coût de la réhabilitation ou de la réaffectation de certains locaux de bureau par exemple, qui peuvent être assez récents mais ne sont plus aux normes, constitue également une difficulté. L'absence d'un modèle économique viable et concurrentiel de la rénovation contribue directement, pour le CESER et de nombreux acteurs auditionnés, à la fragilisation des centralités traditionnelles, notamment dans les territoires moins attractifs.

Le développement des technologies numériques constitue un progrès indéniable aux yeux du CESER. Il souhaite cependant rappeler qu'en fonction des usages qui en sont faits, des risques existent en termes d'impacts sur la manière dont les populations pratiquent le territoire. Ainsi, le développement du e-commerce et des e-services par exemple, affaiblit structurellement et durablement le commerce et les services (privés et publics) présents dans les centres-villes et centres-bourgs. L'essor des échanges ou transactions en ligne qui ne nécessitent donc plus de sites dédiés entraîne de fait une baisse de fréquentation des lieux physiques existants. Cette situation s'observe déjà dans le cas des services bancaires ou des services postaux. Implantés traditionnellement en centralité, même s'ils sont soumis à la dynamique de transfert vers la périphérie, la diminution de l'activité de ces agences participe de fait au moindre dynamisme économique des centres-villes et centres-bourgs. Au-delà des aspects économiques, le CESER souligne l'enjeu

humain lié au développement des usages individuels du numérique. Le recul de la fréquentation physique des espaces centraux entraîne un risque de coupure à la fois des autres, mais aussi des lieux créant du lien social, garants du bien vivre ensemble, comme par exemple les espaces publics²⁶⁶. Le développement du numérique constitue également un levier de redynamisation des centralités, s'il est intégré à un projet global au service du mieux vivre ensemble.

1.2. Une responsabilité collective avérée

1.2.1. Une action publique qui a longtemps accompagné les logiques de périphérisation et de flux centrifuges

Les logiques de flux identifiées comme étant les principales causes de la dévitalisation interrogent directement les politiques publiques menées sur le territoire national. En effet, le modèle d'aménagement mis en œuvre à partir des années 1960, reflet de l'entrée dans l'ère de la modernité avec le développement de la société de consommation de masse, a participé activement à la fragilisation, voire à la disparition, de certaines centralités traditionnelles. Ces logiques se sont déployées sur un temps long au travers de nombreuses politiques publiques. Si ce modèle est aujourd'hui de plus en plus remis en cause et qu'il connaît des transformations récentes importantes, le CESER souligne que son héritage est encore très présent dans les pratiques observées. Il insiste également sur le manque d'anticipation, d'innovation ou d'expérimentation de l'action publique pour contrer les effets négatifs de ce modèle, dès sa mise en œuvre. Si la visibilité du phénomène de dévitalisation est assez récente, les mécanismes qui le sous-tendent sont plus anciens et encore très ancrés dans les territoires. Benjamin GREBOT²⁶⁷, rappelle ainsi que « *les politiques publiques liées à la mobilité et aux déplacements couplées aux politiques publiques foncières, ou plutôt à leur absence, continuent à jouer un rôle moteur dans le processus de dévitalisation touchant les centres-villes et centres-bourgs* ». L'accès à un foncier en extension urbaine sur des communes périphériques à coût modéré et coûts de construction abordables et la garantie d'accès aux multiples activités de la vie quotidienne (services, lieu de travail, lieux de consommation), grâce aux équipements et infrastructures existantes ou souhaitées, sont en effet identifiés comme des facteurs majeurs de dévitalisation, y compris en fragilisant les trajectoires résidentielles et conditions de vie des ménages actifs²⁶⁸.

Le CESER rappelle ainsi que l'action publique, par le biais des lois et des règlements, comme au travers des décisions prises par les acteurs publics à

²⁶⁶ Idem.

²⁶⁷ Audition de M. Benjamin GREBOT, Directeur de l'Agence d'urbanisme de Brest-Bretagne (ADEUPa), 23 février 2016.

²⁶⁸ CESER de Bretagne, 2013, Sécuriser les trajectoires résidentielles des actifs en Bretagne. Rapporteurs : Christine DIVAY et Michel MORVANT.

l'échelle locale, a pendant longtemps accompagné la dynamique de périphérisation des activités et des populations²⁶⁹. Développement « anarchique » des zones commerciales en périphérie sans maîtrise des impacts, croissance urbaine en extension se traduisant par une consommation foncière élevée et un rythme d'artificialisation des sols soutenu, politiques de transport et de déplacement favorisant le « tout voiture », autant de logiques sectorielles qui ont favorisé pendant longtemps la dévitalisation des centres traditionnels. Le CESER souligne à cet égard que ce modèle d'aménagement, inspiré du modèle nord-américain²⁷⁰, est basé sur l'idée d'une ressource foncière illimitée d'une part, et d'une mobilité quasi sans limite grâce à la voiture, d'autre part. Si ce modèle correspond en effet à la situation du territoire américain et au mode de vie de sa population, la situation est très différente en France où la ressource foncière est limitée. Si les déplacements motorisés ont connu une explosion depuis les années 1960, c'est sans commune mesure avec les distances parcourues aux Etats-Unis, la population française demeurant très attachée au concept de proximité. Le CESER rappelle que des choix politiques ont directement ou indirectement contribué à la dévitalisation des centralités traditionnelles : remise en cause du principe de mixité fonctionnelle, sociale et économique, recul de la présence physique des services publics dans les territoires. Il souligne également la responsabilité des habitants et usagers dont les modes de consommation, de déplacement ou encore les aspirations en matière de logement, favorisent la dévitalisation des centralités traditionnelles.

1.2.2. Des pratiques alimentant la dévitalisation : concurrence territoriale et manque d'anticipation

Le CESER pointe du doigt une pratique encore très prégnante en matière de gestion locale jouant un rôle essentiel dans le phénomène de dévitalisation. La concurrence territoriale entre communes et entre « types » d'espace (urbain/rural, métropole/territoires), alimentée notamment par un modèle de fiscalité locale basé sur le principe d'une croissance continue, a joué et joue encore un rôle majeur. De décisions prises à l'échelle communale, en matière d'habitat (maîtrise ou non du coût du foncier, entretien et rénovation de l'habitat existant) ou de développement commercial par exemple, touchent directement la vitalité du centre traditionnel de la commune, mais aussi de celui des communes environnantes. C'est tout l'équilibre des centralités d'un territoire, de la commune au bassin de vie ou d'emploi, qui peut ainsi être remis en question. A terme, ce phénomène affecte l'équilibre des centralités d'un territoire régional, lisible aujourd'hui en région Bretagne à travers les difficultés d'un certain nombre de villes et bourgs centres.

De manière globale et avec le recul nécessaire, le CESER insiste ici sur l'absence d'anticipation depuis les années 1970 dans la conduite de l'action publique sur un

²⁶⁹ Voir chapitre 3.

²⁷⁰ Audition de M. Guy BAUDELLE, Professeur d'aménagement de l'espace-urbanisme, Université Rennes II, 15 décembre 2015.

certain nombre d'évolutions majeures ayant contribué directement ou indirectement à la dévitalisation des centralités traditionnelles, cela malgré les avertissements répétés de nombreux acteurs. L'exemple des stratégies de développement commercial en est une illustration. L'insuffisante régulation des implantations commerciales en périphérie pendant de longues années constitue aujourd'hui un obstacle majeur aux tentatives de rééquilibrage entre le centre et la périphérie. Les acteurs publics, élus et techniciens notamment, engagés pour les premiers depuis les années 1990 dans une stratégie de régulation par le biais des chartes commerciales puis de documents de planification commerciales²⁷¹, font ainsi souvent face à de fortes résistances liées notamment aux pratiques concurrentielles.

Les transformations récentes et très rapides liées aux progrès techniques et à la diffusion massive des technologies numériques nécessitent également une force d'anticipation, qui reste pour le CESER encore largement sous-estimée par les responsables politiques nationaux comme locaux. C'est tout l'enjeu des transitions à mener dans le cadre d'une stratégie de développement et d'aménagement du territoire, traduite de manière opérationnelle dans le cadre du projet de territoire local. Au regard de ces impératifs, il regrette l'absence trop fréquente d'une vision stratégique partagée et d'un projet de territoire élaboré collectivement sur le temps long, ainsi que les résistances encore fortes à choisir un périmètre pertinent de projet lié aux pratiques et usages des populations (élargissement et multiplicité des territoires de vie). Ce changement d'approche est une condition à l'émergence de modèles économiques alternatifs pour un urbanisme alternatif, viables pour l'ensemble des territoires et concourant à leur attractivité.

1.2.3. Une difficulté majeure de l'action publique : l'articulation des temporalités

Le CESER met en avant les difficultés liées aux temporalités différentes des dynamiques territoriales et de l'action publique ou politique. Le processus de dévitalisation des centres-villes et centres-bourgs en germe depuis le milieu du 20^{ème} siècle, s'est ainsi déployé dans ses différentes dimensions sur un temps assez long, alors que sa visibilité est plus récente. Le CESER souligne à cet égard le décalage observé dans la réactivité des acteurs du territoire, notamment les élus locaux et les habitants ou usagers. Il est compréhensible du point de vue de la temporalité du système de valeurs, la périphérie ayant été à une époque privilégiée. Cependant, la prise de conscience et la mobilisation interviennent souvent tard, la dévitalisation étant déjà à un stade avancé où la qualité du centre-ville ou du centre-bourg (environnement, espaces publics, patrimoine, animation et vivre ensemble) est déjà fortement dégradée, offrant ainsi l'image inversée de la représentation collective et idéalisée de ces espaces traditionnels.

Au vu de ce constat, le CESER souligne la contradiction existant entre le temps court des mandats politiques, nationaux comme locaux, et le temps long

²⁷¹ Les territoires de Rennes et de Brest ont été pionniers dans ce domaine.

nécessaire à l'élaboration partagée du projet de territoire, à sa mise en œuvre, à son évaluation et à ses nécessaires adaptations. A ses yeux, la gestion sur le temps court constitue un véritable obstacle à la mise en œuvre d'un aménagement durable du territoire dans ses dimensions économique, sociale et écologique.

1.2.4. Des contradictions fréquentes entre le discours et les pratiques

L'ensemble de ces réflexions montre très nettement une responsabilité collective. L'action publique et le rôle des élus ne sont pas les seuls en cause. Les élus locaux notamment sont soumis à d'importantes pressions de la part de leurs administrés ou encore d'acteurs privés et confrontés à des difficultés importantes en matière réglementaire, financière ou encore technique. Il souligne cependant le grand écart souvent observé entre les discours et la réalité des pratiques dans les territoires. Ces attitudes contradictoires concernent autant les élus locaux que les populations vivant dans les territoires. Ainsi est-il fréquent d'entendre le maire d'une commune vouloir s'engager dans un projet de revitalisation du centre-ville et autoriser en même temps la création ou l'extension d'une zone commerciale en périphérie, l'installation d'une boulangerie sur un rond-point ou bien le transfert d'un équipement en périphérie. De la même manière, il est fréquent d'entendre les habitants d'une commune, inquiets de la dévitalisation du centre-ville de leur commune, souhaiter la mise en œuvre d'un projet de revitalisation, tout en continuant à privilégier les espaces périphériques pour leurs achats, loisirs ou accès aux services. La problématique de la responsabilité collective pose d'emblée la question du choix d'un modèle de société et de sa traduction dans un modèle de développement et d'aménagement territorial. Le CESER est bien conscient qu'il n'est pas toujours facile de trouver des solutions face aux attitudes contradictoires des acteurs du territoire.

Le défi posé ici est donc bien celui du projet de territoire où l'intérêt général et les choix qui en découlent dépassent la somme des intérêts individuels et leurs contradictions. Au-delà de la crise des centres-villes et centres-bourgs, c'est donc bien aux yeux du CESER la question des centralités et de leur place dans le projet de territoire qui est posée.

2. Pourquoi et pour quoi faire, a-t-on besoin de centralité ?

Le constat de la fragilisation des centralités traditionnelles et du risque à terme de leur disparition est partagé par l'ensemble des acteurs auditionnés. C'est ce même constat qui a conduit le CESER à s'emparer de cette problématique à deux échelles différentes, la dévitalisation d'un certain nombre de centres-villes et centres-bourgs et la remise en cause du rôle structurant de villes centres et de bourgs centres par le biais d'un affaiblissement de leurs fonctions de centralité.

Afin de recueillir les réflexions en cours dans les territoires et l'expression de la société civile organisée à l'échelle locale, un questionnaire a été soumis aux Conseils de développement en avril 2016 portant sur l'ensemble de ces problématiques. Instances représentatives de la diversité des acteurs locaux, les Conseils de développement sont les interlocuteurs permanents des élus, à l'échelle des pays et des agglomérations. Ils s'attachent à participer à la construction des politiques publiques territoriales, à penser le développement durable des territoires, en éclairant les décisions des élus, par le biais d'avis ou de préconisations. En Bretagne, 21 Conseils de développement couvrent l'intégralité du territoire régional. Afin de promouvoir, au-delà de son principe, la réalité et les pratiques de démocratie participative, les Conseils de développement bretons se sont organisés en réseau, autour d'une charte fondatrice signée en 2011²⁷².

Les réponses en nombre et riches au questionnaire mettent en évidence les enjeux forts posés par la dévitalisation des centres-villes et centres-bourgs. Les réflexions en cours au sein de la société civile organisée autour de la question des centralités étant nombreuses, le CESER a donc souhaité organiser une journée d'expression avec l'ensemble des Conseils de développement. Les échanges se sont déroulés dans le cadre de trois ateliers thématiques, nourrissant l'ensemble des travaux conduits par la société civile organisée ²⁷³ :

- « A-t-on besoin de centralité pour vivre ? Et pour quoi faire ? » ;
- « Comment élaborer un diagnostic au service d'un projet de territoire prenant en compte la relation au territoire et la question des centralités ? » ;
- « Les nouveaux usages du numérique et les nouvelles pratiques qui en découlent transforment le rapport au territoire et à la centralité : quelle prise en compte dans le projet de territoire ? ».

2.1. Les problèmes posés par la fragilisation des centralités traditionnelles

Le constat de la fragilisation des centralités traditionnelles étant posé et explicité par l'identification de ses principales causes, il convient désormais de mesurer les conséquences de ce processus, à la fois sur la qualité de vie des populations et sur le dynamisme des territoires. Il s'agit de mettre en évidence les problèmes posés par la disparition progressive des centralités traditionnelles au prisme de son rôle d'acteur de la société civile. Il est nécessaire d'envisager la centralité non pas uniquement sous l'angle de ses fonctions, mais en privilégiant les valeurs collectives qu'elle véhicule et sa capacité à générer et développer le bien vivre ensemble. La réponse apportée par l'un des participants à la journée d'échanges illustre bien la complexité de cette approche :

²⁷² Site du réseau des Conseils de développement bretons : www.cdbretagne.org.

²⁷³ Voir annexe 2. Réseau des Conseils de développement bretons, 2017, *Des centres-bourgs aux centralités, synthèse des travaux de Conseils de développement*.

« Pour vivre seulement, la centralité n'est pas nécessaire, de nombreuses personnes habitant en lotissements ne pratiquent pas forcément le centre-bourg ou centre-ville, travaillant ailleurs, faisant leurs achats en périphérie, ayant des activités culturelles et de loisirs au sein d'équipements extérieurs ; par contre, pour bien vivre et bien vivre ensemble, la centralité est indispensable ».

Le CESER rappelle que le modèle de la société de production et de consommation de masse a donné aux populations une forme de liberté et d'indépendance se traduisant par une plus grande mobilité, une plus grande facilité pour accéder à la propriété individuelle, les conduisant à s'installer de plus en plus loin des centres urbains et des lieux de la centralité collective. Cette « émancipation » individuelle a cependant des revers lorsque ces mêmes populations connaissent des difficultés d'ordre économique ou social²⁷⁴ ou encore liées à l'âge et à la perte d'autonomie²⁷⁵. Aujourd'hui encore, ce sont principalement les villes ou bourgs et leurs fonctions de centralité qui offrent, contrairement aux périphéries notamment les plus éloignées, des solutions à ces difficultés en matière d'organisation collective et de solidarité. Ce rôle est à mettre en lien avec la nature même de la ville, l'urbanité : *« la ville naît des besoins d'interaction des gens et des avantages que celle-ci procure [...], donc fondamentalement de fonctions centrales d'échange, de confrontation ou de rencontre collective [...]. Le sens collectif existe [au sein des sociétés urbaines] au niveau du quartier, comme à celui de la communauté d'ensemble »*²⁷⁶.

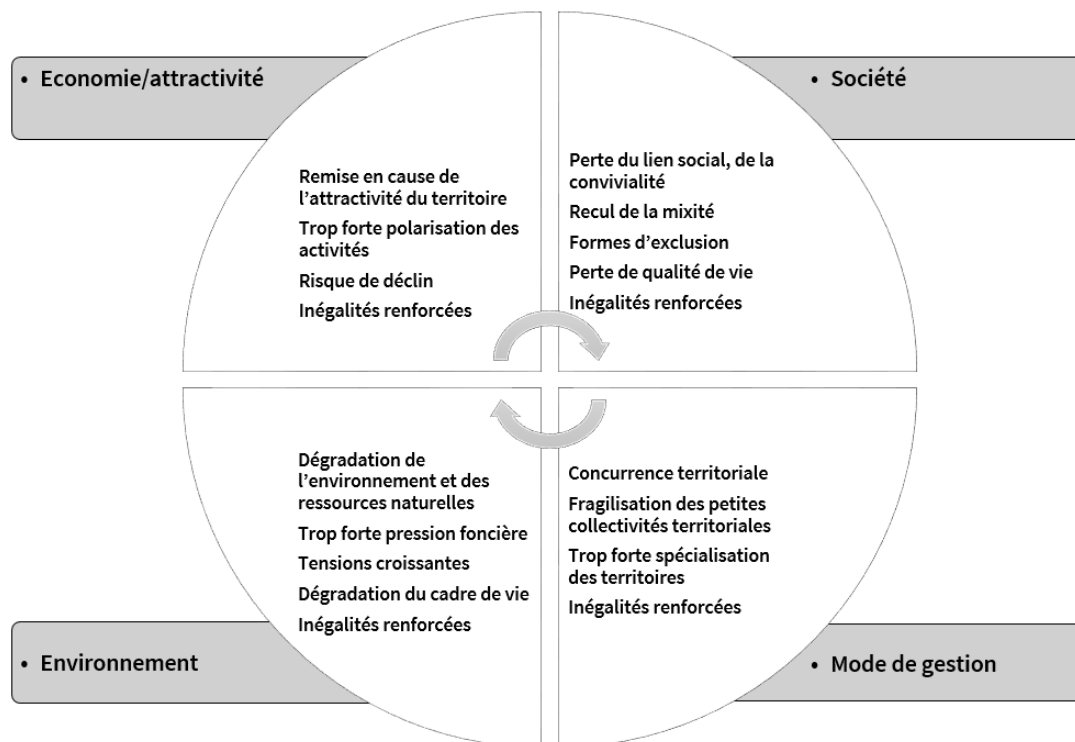
Dans la poursuite de ces travaux, le CESER a par conséquent identifié de multiples problèmes et risques engendrés par la dilution progressive de la centralité, présentés ci-dessous sous la forme d'un schéma synthétique.

²⁷⁴ CESER de Bretagne, 2013, Sécuriser les trajectoires résidentielles des actifs en Bretagne. Rapporteurs : Christine DIVAY et Michel MORVANT.

²⁷⁵ CESER de Bretagne, 2011, Agir pour la qualité de vie des personnes âgées en perte et reconfiguration d'autonomie en Bretagne. Rapporteurs : Christine DIVAY et Daniel HARDY.

²⁷⁶ Pierre MERLIN, Françoise CHOAY (ss. dir.), Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement, PUF, Paris, 2010 (3^{ème} éd.).

Figure 19. Les problèmes engendrés par la dilution progressive de la centralité collective



Source : CESER de Bretagne, 2017.

2.2. La nécessité du maintien de centralités fortes

Si la dévitalisation des centres-villes, centres-bourgs et centralités traditionnelles est à l'origine de cette réflexion, l'objectif n'est pas de proposer de les faire revivre à l'image de ce qu'elles ont été dans le passé. La centralité d'aujourd'hui n'est plus celle d'hier et sans doute pas encore celle de demain. Dans la même logique, le CESER ne souhaite pas réduire les lieux de la centralité du vivre ensemble à ceux de la centralité traditionnelle, à savoir les centres historiques. Il pose donc la question de la localisation des centralités actuelles et des lieux les plus à même de les incarner aujourd'hui.

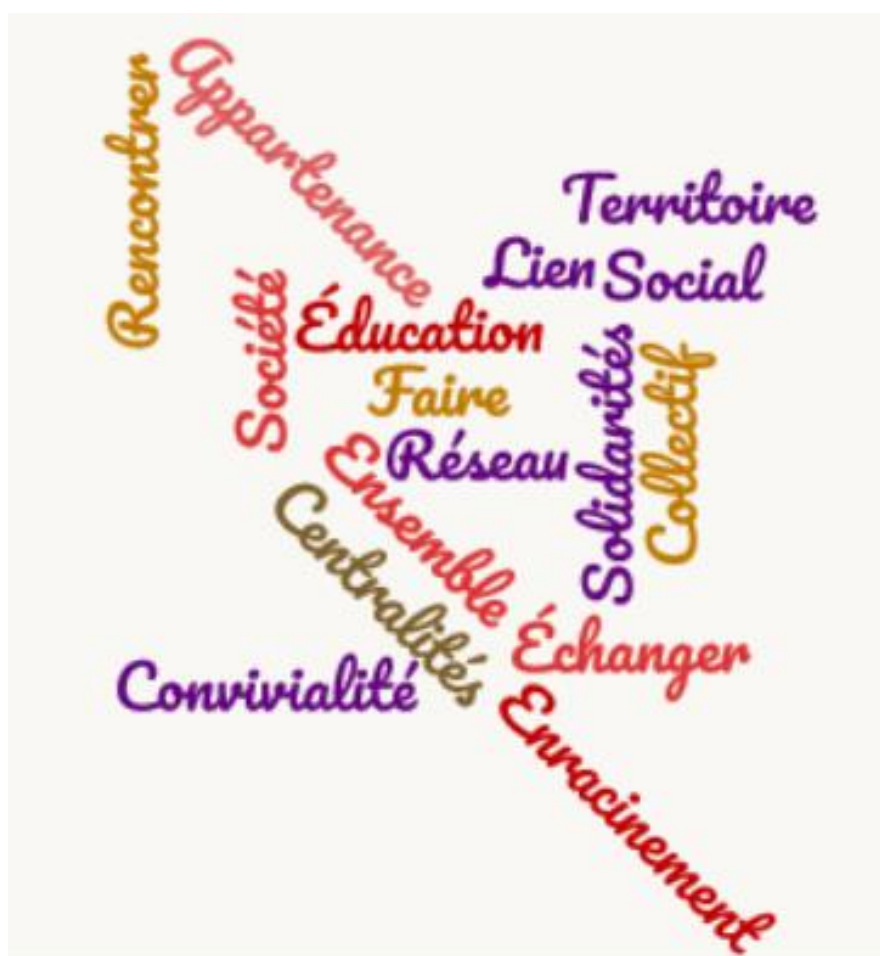
L'identification des problèmes liés à la fragilisation des centralités traditionnelles l'a ainsi conduit à réfléchir à la nécessité du maintien de centralités fortes de « vie collective » ou de « vivre ensemble » dans les territoires. A l'occasion de la journée organisée avec les Conseils de développement, le premier atelier « A-t-on besoin de centralité pour vivre ? Et pour quoi faire ? » a été l'occasion de nombreuses expressions. Le CESER choisit ici d'en restituer les principaux enseignements et présente également sous la forme de trois nuages de mots les termes revenus le plus fréquemment sur les post-it utilisés au cours de l'atelier.

- Des centralités pour bien vivre ensemble, favoriser l'appartenance collective et développer le faire ensemble

Cet atelier a permis de mettre en évidence un enjeu central de la problématique de centralité, lié à sa nature même, à savoir sa capacité à permettre l'émergence ou le développement du lien social à l'échelle d'un quartier, d'une commune ou d'un bassin de vie.

Le CESER insiste donc sur la dimension sociétale de la centralité, englobant l'approche géographique axée sur les fonctions de centralité, mais allant au-delà, en privilégiant les valeurs collectives qu'elle peut véhiculer. S'appuyant sur l'évolution permanente des modes de vie, et leur nécessaire anticipation, le CESER tient compte tout autant de la centralité physique que de la centralité numérique, les deux participant à sa construction.

Figure 20. Des centralités pour bien vivre ensemble, favoriser l'appartenance collective et développer le faire ensemble



Source : CESER de Bretagne, 2017.

- Des centralités pour répondre aux besoins de la population, dans un souci de proximité

Cet atelier a permis de mettre en évidence un second enjeu central à travers la problématique de la centralité, à savoir la proximité dans l'accès aux services collectifs du quotidien.

Le CESER rappelle ainsi que la proximité constitue un enjeu prioritaire aux yeux des populations. Les enquêtes menées auprès d'habitants dans différents territoires²⁷⁷ montrent un fort attachement au principe de proximité pour répondre aux besoins de base de la vie quotidienne (boulangerie, pharmacie, distributeur automatique de billet, notamment). Les élus du territoire sont mobilisés sur cette thématique dans le cadre d'une part, de la contractualisation entre les Pays et la Région, mais aussi entre les Départements et les EPCI. De nombreux Pays ont ainsi choisi de mobiliser l'enveloppe « services collectifs essentiels à la population ». Un premier bilan de la mise en œuvre des contrats de partenariat Région-Europe-Pays (2015-2020) au moment de leur révision dans le cadre de la clause de revoyure, met en évidence une forte consommation des crédits affectés sur ces enveloppes.

Figure 21. Des centralités pour répondre aux besoins de la population, dans un souci de proximité



Source : CESER de Bretagne, 2017.

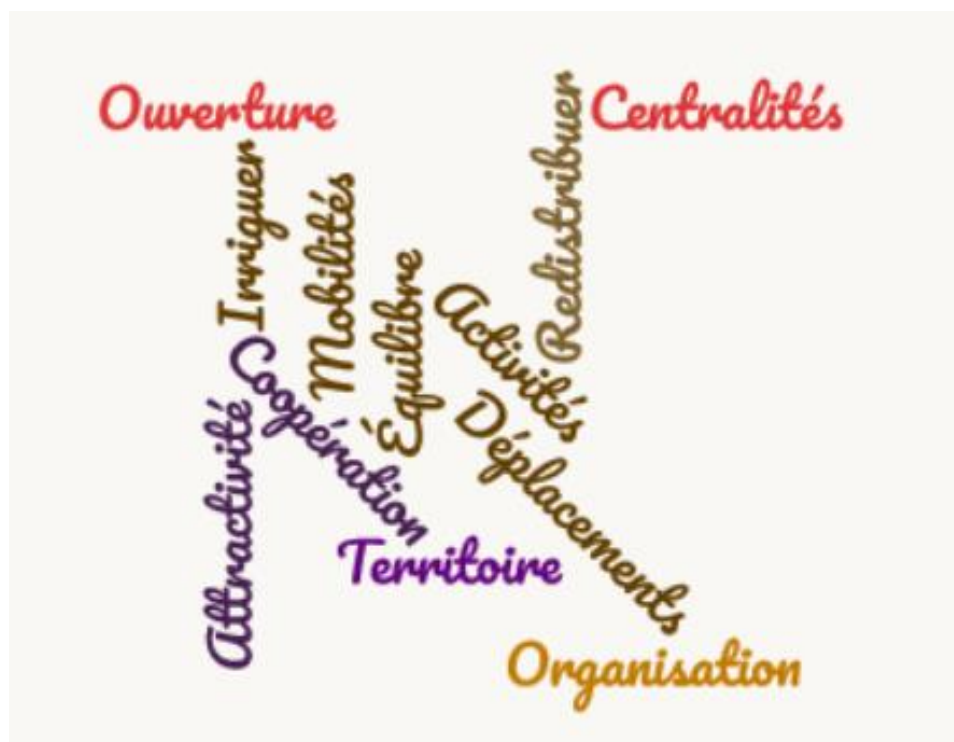
²⁷⁷ Voir chapitres 2 et 3.

- Des centralités pour organiser et aménager le territoire afin d’offrir aux populations une meilleure qualité de vie

Cet atelier a permis de mettre en évidence un troisième enjeu central à travers la problématique de la centralité, à savoir la définition d’un modèle d’aménagement garant d’une répartition équilibrée des fonctions dans un souci d’accessibilité de l’ensemble des populations.

Le CESER rappelle qu’il n’existe pas une centralité, mais un emboîtement de centralités à différentes échelles, dont la répartition est hiérarchisée selon le niveau de fonctions, mais également selon les pratiques et usages de la population sur un territoire. Il souligne que cette répartition n’est pas figée, mais en constante transformation du fait de l’évolution des modes de vie et de la multiplication des territoires de vie, dans leurs dimensions à la fois physique et virtuelle. Il est donc nécessaire de mener une réflexion approfondie pour mieux organiser les territoires en prenant en compte les usages et pratiques, les problématiques liées aux mobilités et modes de déplacements, les modalités de l’action publique, au regard notamment de la place et du rôle des différents acteurs de l’aménagement du territoire.

Figure 22. Des centralités pour organiser et aménager le territoire afin d’offrir aux populations une meilleure qualité de vie



Source : CESER de Bretagne, 2017.

Sur la base de ces trois axes, le CESER invite les territoires et leurs acteurs à s’emparer de la question ces centralités et à en débattre dans le cadre d’une élaboration collective du projet de territoire. Il souhaite à ce sujet faire un certain nombre de propositions qu’il détaille ci-après.

Chapitre 5

Un projet de territoire portant les centralités réinventées

La fragilisation d'un certain nombre de centralités traditionnelles au sein du maillage urbain de la Bretagne constitue le point de départ de cette étude. Dévitalisation de centres-villes et centres-bourgs et remise en cause du rôle structurant de villes centres et de bourgs centres constituent aux yeux du CESER les signes de l'affaiblissement de l'armature urbaine polycentrique et au-delà de l'essoufflement d'un modèle d'aménagement trop longtemps extensif, dont les conséquences ont été mises en évidence au cours de l'étude.

Dans la continuité de ses travaux et avis, le CESER rappelle son attachement au polycentrisme de la Bretagne, au maillage de villes moyennes et petites et de bourgs dont la vitalité constitue un facteur du développement équilibré du territoire régional. Cette vitalité joue en effet un rôle essentiel au regard du cadre de vie et de la qualité de vie offerts aux populations résidentes ou séjournant sur le territoire. Elle constitue donc un levier majeur pour l'attractivité de la Bretagne. La réponse à la dévitalisation des centres-villes et centres-bourgs nécessite par conséquent aux yeux du CESER une approche globale impliquant une réflexion systémique autour de la notion de centralité.

Les déséquilibres observés sont en grande partie liés à la croissance non maîtrisée d'espaces périphériques et centraux qui, au lieu d'irriguer le territoire environnant, aspirent les flux sans que la régulation par l'action publique n'arrive à enrayer le processus observé. En pointant du doigt « l'effet spirale » induit, le CESER a souhaité dans un second temps mettre en évidence les conséquences économiques, sociales et environnementales liées à la dilution de la centralité « historique », en matière d'organisation socio-spatiale.

Les objets incarnant la centralité ne sont plus forcément ceux d'hier, à savoir les centres historiques, en raison d'un déplacement du cadre symbolique. Ils sont également sans doute plus nombreux sous l'effet de l'élargissement des territoires de vie et leur multiplication. Le CESER considère cependant que la dimension sociétale de la centralité constitue une condition au développement des territoires. Il est donc essentiel de penser le projet du vivre ensemble en amont de sa traduction dans le projet de territoire dans sa dimension aménagement, mais aussi et surtout dans sa dimension animation. Dans son étude²⁷⁸ « Bienvenue dans les espaces publics en Bretagne ! » de 2016, le CESER compare par exemple les territoires et leurs espaces publics aux éléments d'un écosystème.

Si la centralité collective est une condition au développement équilibré des territoires et concourt à leur attractivité, elle doit également être partagée et appropriée par les multiples acteurs du territoire. L'une des principales difficultés réside dans le fait que la centralité n'est pas « une » mais « multiple », qu'il existe différents types et niveaux de centralité dont la lecture peut-être celle, souvent figée, de l'organisation spatiale dans les documents d'urbanisme et de planification locaux et celle, plus difficile à appréhender, des pratiques et usages des

²⁷⁸ CESER de Bretagne, 2016, *Bienvenue dans les espaces publics en Bretagne !* Rapporteurs : Carole LE BECHEC et Pierre BARBIER.

populations. Sont ainsi observées à l'échelle des territoires vécus des centralités de proximité articulées au lieu de résidence des populations, et des centralités plus lointaines pratiquées au quotidien ou de manière ponctuelle, en fonction des modes de vie et des périmètres.

Penser la centralité d'aujourd'hui et de demain, au sens de penser le bien-vivre ensemble, nécessite en premier lieu de s'appuyer sur les pratiques et aspirations des habitants et usagers et leurs évolutions. Cette démarche pose d'emblée la problématique de la place et du rôle de ces acteurs dans l'élaboration d'un projet partagé. Sa traduction concrète et opérationnelle dans un projet de territoire réglementaire (SRADDET, SCoT) a également vocation à intégrer les objectifs de durabilité inscrits dans le cadre des dynamiques des transitions écologique et énergétique, et des transformations numériques.

Ces enjeux, pour le CESER, impliquent de s'interroger à la fois sur le rôle de l'action publique, les modalités de la gouvernance territoriale et le modèle d'aménagement du territoire. Le projet de territoire s'inscrivant dans une dynamique sur le temps long, sa construction et sa mise en œuvre nécessitent de se donner les moyens d'anticiper les évolutions en cours et à venir, ainsi que la possibilité de le faire évoluer pour répondre aux nouveaux enjeux. Pour le CESER, il doit donc intégrer une forte dimension prospective, dans le cadre du diagnostic notamment, articulée à une démarche d'évaluation globale.

Les propositions qui suivent sont destinées à l'ensemble des acteurs du territoire (préconisations générales n°1 et n°2), les élus et leurs services, les opérateurs de l'aménagement, mais aussi la société civile, les habitants et usagers, impliqués ou concernés par l'élaboration des projets de territoire locaux.

Elles s'adressent plus spécifiquement aux élus locaux – communes, ECPI, Pays – (préconisation générale n°3) et régionaux (préconisation n°4) au regard des compétences de la Région et dans le cadre de ses relations avec d'autres niveaux de collectivité. La réforme territoriale en développant les compétences de cette dernière en matière d'aménagement du territoire, de mobilité et de développement économique notamment, renforce le caractère transversal de son action dans les territoires. Il en est de même à l'échelle locale à travers le développement des compétences des EPCI. La loi incite par exemple les communes à transférer la compétence en matière d'urbanisme au niveau intercommunal. Dans le champ de la gouvernance, la réforme territoriale confirme le rôle de la CTAP, à savoir la coordination entre les collectivités pour l'exercice de leurs compétences, et la fonction d'ensemblier de la Région.

1. Préconisation générale n°1 : réinventer les centralités

1.1. Une centralité de proximité pour bien vivre ensemble

La centralité d’hier n’est ni celle d’aujourd’hui, ni celle de demain. Aux yeux du CESER, elle reste pourtant indispensable au bien vivre ensemble des habitants et des usagers d’un territoire et conditionne l’attractivité globale des territoires. Ce constat l’amène donc à proposer aux acteurs publics de **réinventer la centralité de proximité** au regard des évolutions nombreuses des modes de vie, de production, de consommation et des enjeux de développement durable.

La première fonction de la centralité est de répondre aux enjeux posés quotidiennement par le vivre ensemble. Elle doit donc être pensée comme une centralité de proximité collective. A ce titre, le CESER la définit d’abord comme garante du lien social. Son rôle premier est d’offrir aux résidents et usagers accueil et convivialité. Dans son étude²⁷⁹ de 2016 sur les espaces publics, le CESER rappelle que les villes et les bourgs sont à penser comme des lieux favorisant les rencontres et souligne le double sens de l’espace public, à la fois matériel et immatériel (la sphère du débat public et de la vie démocratique) et incarnant le lieu de communication au sens étymologique de mise en relation (espace de séjour et de mobilité). Il note également que les villes et les bourgs doivent d’abord être pensés comme des lieux « pour les gens » favorisant la coprésence physique et les rencontres entre les personnes. Si la centralité doit être pensée en termes d’aménagement, celui-ci doit avant tout être un outil au service du bien vivre ensemble. Cela nécessite donc de penser conjointement les différentes formes d’animation de la centralité et son aménagement global afin d’assurer sa vitalité sur la durée.

Les lieux incarnant la centralité ne sont pas figés et peuvent être multiples à l’échelle d’une commune. Le résultat des enquêtes menées dans le cadre d’une étude sur la revitalisation des centres-bourgs conduite par le Conseil de développement du Pays de Brocéliande²⁸⁰ montre un déplacement du cadre symbolique de la centralité. Si l’église incarne souvent la centralité d’hier, les commerces et marchés sont identifiés comme les symboles d’avenir du centre-bourg ou centre-ville en tant qu’ils représentent une pratique et des fonctions quotidiennes favorisant la rencontre et les échanges.

Le CESER fait observer que les lieux de la centralité ne se confondent pas forcément à l’échelle infra-urbaine avec le centre-ville ou centre-bourg historique. Il ne s’agit donc pas de reconstruire la centralité à l’image de ce qu’elle était hier,

²⁷⁹ Ibid.

²⁸⁰ Conférences débat organisées par le Conseil de développement du Pays de Brocéliande : présentation puis restitution des travaux sur la revitalisation des centres-bourgs (Saint-Péran, 27 juillet 2016, Boisgervilly, 18 mai 2017).

mais bien d’inventer celle d’aujourd’hui et de demain sur la base de valeurs et principes partagés. Par exemple, la fusion au 1^{er} janvier 2016 des communes de Guipry et de Messac, qui forment désormais la commune nouvelle de Guipry-Messac, se traduit par l’élaboration d’un nouveau projet de territoire. Une démarche participative a été initiée à l’échelle des deux bourgs pour dessiner la commune de demain, créer une véritable identité, stopper la désertification des deux centralités traditionnelles, et concevoir un développement cohérent et équilibré sur les deux rives, garantissant ainsi le bon déroulement de la fusion. Au terme des premiers ateliers et visites, ce ne sont pas les centres historiques des deux bourgs qui ont émergé pour incarner la nouvelle centralité. Les habitants et usagers ont privilégié deux lieux emblématiques, le port et la gare, en situation centrale au regard du nouveau périmètre de la commune.

L’histoire et la mémoire des lieux jouent cependant un rôle important dans la fabrique d’une centralité dynamique. Les travaux du Conseil de développement du Pays de Brocéliande²⁸¹ renvoient à la notion du cadre symbolique et au sentiment d’appartenance : « construire un vivre ensemble, c’est construire un territoire qui fait sens ». Le CESER souligne l’importance de faire connaître, de donner à voir l’épaisseur historique de la centralité, afin de favoriser son appropriation par les habitants, notamment les nouveaux arrivants, et de renforcer ainsi le sentiment d’appartenance à une communauté de vie.

Le CESER préconise de :

- Identifier, en fonction du territoire, des pratiques des habitants et usagers et des évolutions du périmètre institutionnel, le ou les lieux les plus à même d’incarner la centralité de proximité pour bien-vivre ensemble.

Il propose de :

- Garantir la connexion physique entre les lieux de la centralité et les territoires périphériques (liaisons douces, transport en commun, etc.) ;
- Garantir une connexion virtuelle entre les lieux de la centralité.

1.2. Un développement des technologies numériques au service de la centralité de proximité

Parmi les enjeux transversaux nombreux identifiés, la problématique des technologies du numérique est essentielle, car, en fonction des usages actuels et à venir, celles-ci peuvent constituer aussi bien, un facteur d’affaiblissement de la centralité de vie collective, qu’un facteur de dynamisation et d’ouverture sur l’extérieur. Le CESER identifie un certain nombre de risques liés à l’élargissement de l’usage du numérique, si l’humain n’est pas au centre des préoccupations²⁸². Il considère aussi que le numérique constitue un levier pour réinventer la centralité,

²⁸¹ Ibid.

²⁸² Journée d’échanges entre le CESER et les Conseils de développement, janvier 2017.

à partir du moment où il prend appui sur une dynamique collective incarnée dans un ou plusieurs lieux, fixes ou itinérants, permanents ou éphémères.

Le développement des usages individuels du numérique porte en soi un risque d'isolement et donc d'affaiblissement du lien collectif et plus largement du lien social. Plusieurs exemples peuvent ainsi l'illustrer, dans le domaine des services, des loisirs, des activités ou encore du travail.

Le développement du e-commerce, s'il constitue un moteur de développement de l'activité commerciale, favorise également le recul de la pratique de ses lieux physiques, s'il n'est pas pensé en complémentarité avec ces derniers. S'agissant des services, le déploiement de leur offre en ligne, s'il améliore en théorie leur accessibilité pose un certain nombre de problèmes. En premier lieu, il entraîne une baisse de fréquentation des lieux physiques comme pour le commerce et participe de fait à la fragilisation d'un certain nombre de centralités. Nécessitant une connexion internet de qualité, le constat du déploiement inégal du très haut débit et de la fibre dans les territoires engendre de fait un renforcement des inégalités territoriales et sociales (e-inclusion) au regard de l'accessibilité numérique aux services. Les populations n'ont en effet pas toutes les mêmes conditions d'accès ni le même niveau d'accès aux nouveaux services en ligne et aux outils numériques en général. Le CESER souligne à cet égard le rôle essentiel de l'action publique pour réduire les formes d'exclusion sociale et territoriale.

Le développement du télétravail, en réponse aux aspirations d'une partie de la population motivées par le besoin de proximité notamment, peut comporter un certain nombre de risques, notamment d'isolement. Le CESER rappelle à ce titre qu'il doit être encadré par un accord avec l'entreprise et des conventions de télétravail afin d'accompagner les personnes concernées. Sans vouloir dresser un tableau sombre des impacts du numérique sur le bien vivre ensemble, le CESER alerte donc sur l'importance de ces enjeux au regard du sujet de cette étude.

Il souhaite néanmoins nuancer ses propos en s'appuyant sur quelques exemples. Si les jeunes générations qui ont grandi à l'ère du numérique ont un usage individuel très développé de ces outils, passant un temps important notamment sur les réseaux sociaux ou encore sur les jeux en ligne, cette activité individuelle n'a pas remplacé pour autant les temps de convivialité et d'échanges. Dans la commune de Hédé-Bazouges en Ille-et-Vilaine, un projet de skatepark a vu le jour au milieu des ruines du château. Cet équipement a été conçu puis fabriqué et graffé avec les jeunes de la commune. Il est devenu un lieu de rencontre et d'échanges très dynamique mêlant différents usages dont la pratique ludique et sportive du skate, et la pratique numérique via l'utilisation individuelle du portable. De la même manière, les espaces de co-working, d'initiative publique ou privée, foisonnent sur le territoire régional. Basés sur une démarche valorisant les interactions et les dynamiques collectives, ils participent souvent à la revitalisation d'une rue ou d'un quartier. Dans le cadre du nouveau projet de la nouvelle commune de Guipry-Messac par exemple, la gare a été identifiée comme un des lieux de la nouvelle centralité à valoriser. Conscients que l'activité ferroviaire ne suffira pas à redynamiser cet espace, les acteurs locaux réfléchissent à

l'implantation d'un espace de coworking et d'une boutique de produits au sein de la gare. Le développement de ces espaces peut également avoir des conséquences positives sur la proximité et réduire la dépendance à la voiture, en modifiant les distances domicile-travail. De manière générale, le CESER souligne que le développement des usages du numérique peut redessiner les logiques de flux et profiter à l'animation et à la promotion des territoires.

De nombreux exemples ont ainsi été cités et présentés aux cours des auditions réalisées en amont de l'étude, comme les espaces de coworking, les lieux de démonstration (commerce, artisanat...) permanents ou éphémères, les maisons multiservices (MSAP, MSP, etc.) les tiers-lieux connectés (cafés, local associatif...). L'espace public offre également un potentiel important dans ce domaine à deux conditions : une connexion wifi de qualité et des moyens dédiés à leur animation.

Dans le domaine de la santé, la question de la e-santé se pose avec force dans des territoires aux problématiques et besoins très différents, dans un contexte de mobilités, physique et numérique, croissantes²⁸³. Le Dr Jacques MORALI note que le développement de la e-santé aura sans doute des impacts, notamment sur la territorialité, mais ne remplacera pas la médecine de proximité. Il s'agit d'un moyen, à l'image des démarches de regroupement des professionnels de santé (les MSP par exemple), ou de mise en réseau, pour lutter contre le phénomène de désertification médicale. Il souligne par contre, que dans les territoires cumulant les phénomènes de « désert médical » et de « désert numérique », l'isolement des populations et l'enclavement s'aggravent.

Le CESER préconise de :

- Faire des technologies du numérique un levier de dynamisation des centralités en développant leurs usages collectifs, pour favoriser à la fois le lien social et l'attractivité du territoire.

Il propose de :

- Développer la complémentarité entre les réseaux physique et numérique ;
- Garantir l'animation des lieux dédiés par la présence de personnes ressources formées, afin d'accompagner les personnes qui en expriment le besoin et de garantir à tous un accès aux services et produits de consommation proposés.

1.3. Une centralité de proximité pour accompagner les transitions écologique et énergétique, et la transformation numérique

La construction d'une centralité de proximité doit avant tout s'appuyer sur les pratiques et usages, actuels et futurs, et prendre en compte à la fois les aspirations

²⁸³ Contribution du Dr Jacques MORALI, Président du Conseil régional de l'ordre des médecins (CROM).

des habitants et usagers, et les enjeux des transitions énergétiques et écologiques.

La centralité constitue donc aux yeux du CESER :

- Une condition au développement économique et à l'attractivité du territoire afin d'accueillir entreprises et emplois. L'ensemble des activités n'a pas vocation à être implanté en centralité, du fait notamment des nuisances générées. Le CESER souligne cependant que le développement d'une activité économique génératrice d'emplois durables et de proximité est une condition au développement de centralités dynamiques et pérennes. Cela suppose de développer les réflexions sur la localisation des entreprises au regard de cette problématique, et nécessite une volonté politique forte sur la durée ;
- Une condition à la qualité de vie et au bien-être des habitants et usagers d'un territoire. La problématique de l'accessibilité aux services, qu'il soient marchands ou non, est par conséquent centrale. Par ailleurs, la fragilisation de la présence physique des services publics sur un certain nombre de territoires est considérée par le CESER comme particulièrement inquiétante. La centralité doit donc être conçue pour répondre aux besoins de populations diverses (jeunes, ménages et personnes âgées) y résidant, ou résidant en périphérie. Dans un contexte de vieillissement rapide de la population, la problématique de la santé constitue donc une priorité pour le CESER. Développer la multifonctionnalité de la centralité et sa capacité à générer du lien social permettrait d'une part, d'attirer de jeunes professionnels de santé sur le territoire²⁸⁴ et donc de garantir un accès à la médecine de proximité et d'autre part, de répondre aux différents besoins de la population, notamment des personnes âgées « *en perte et reconfiguration d'autonomie* »²⁸⁵ en Bretagne ;
- Une condition au développement durable des territoires dans le cadre de la transition énergétique et écologique. Le CESER souligne notamment les enjeux liés aux mobilités. Dans cette logique, les dimensions multifonctionnelle et intermodale²⁸⁶ de la centralité doivent constituer des axes forts du projet. Cette démarche contribue également à réduire la consommation des espaces agricoles et naturels, ainsi que les risques d'inondation liés à l'artificialisation des sols. Imaginer une centralité en « transition » signifie aussi réinventer un urbanisme mêlant qualité de l'habitat (architecture, coût directs et indirects) et cadre de vie agréable et sain (nature en ville, agriculture urbaine et périurbaine, espaces publics aménagés et animés, accessibilité, mobilités douces). Le CESER souligne à cet égard l'importance des enjeux liés aux problématiques de santé-environnement. Dans son étude²⁸⁷ de 2016 sur les espaces publics, le

²⁸⁴ Ibid.

²⁸⁵ CESER de Bretagne, 2011, *Agir pour la qualité de vie des personnes âgées en reconfiguration d'autonomie*. Rapporteurs : Christine DIVAY et Daniel HARDY.

²⁸⁶ Qui met en jeu plusieurs moyens de transport différents. Source : dictionnaire Larousse.

²⁸⁷ CESER de Bretagne, 2016, *Bienvenue dans les espaces publics en Bretagne*. Rapporteurs : Carole LE BECHEC et Pierre BARBIER.

CESER rappelle que de nombreux travaux scientifiques dans le champ de l'urbanisme favorable à la santé montrent que la qualité d'aménagement et d'usage des espaces publics, ainsi que celle des milieux de vie, peuvent influencer le bien-être et contribuer à réduire les inégalités sociales et territoriales de santé.

Le CESER préconise de :

- Adopter une stratégie de complémentarité des activités entre le centre et la périphérie en associant l'ensemble des acteurs concernés, publics comme privés ;
- Maintenir et renforcer les services publics en centralité pour répondre aux besoins des populations ;
- Développer la mixité fonctionnelle, sociale et générationnelle en centralité pour renforcer le lien social ;
- Développer l'emploi durable en centralité ;
- Garantir un cadre de vie de qualité et un urbanisme durable en centralité répondant aux besoins des populations ;
- Penser conjointement l'aménagement et l'animation territoriale de la centralité, dans le respect de l'espace privé.

Il propose de :

- Stimuler la vie associative dans les centralités et impliquer les associations dans une démarche de coordination des différents tissus associatifs et de participation au projet de revitalisation de la centralité à l'échelle du territoire de vie ;
- Identifier les activités, productives ou présentesielles, pouvant se réimplanter en centralité (acceptabilité sociale) et faciliter leur retour en centralité (accès à des locaux, à des places de parking en l'absence d'une offre de transport adaptée) ;
- Favoriser les activités de proximité en centralité dans une logique d'économie circulaire et fonctionnelle.

1.4. ...inscrites dans un réseau de centralités cohérent

Dans son étude²⁸⁸ de 2013, « Les dynamiques territoriales de Bretagne en questions », le CESER part du constat de l'évolution importante de la Bretagne dans les dernières années, bousculée par la crise économique et financière de 2008. Son ambition est de montrer la diversité, les opportunités et les risques des dynamiques territoriales à l'œuvre selon les territoires, notamment les dynamiques d'urbanisation (dont la périurbanisation), d'agglomération, de polarisation ou de diffusion, de métropolisation et de littoralisation.

Le CESER souhaite ici rappeler plusieurs préconisations issues de ce rapport :

- Anticiper les évolutions (vieillesse de la population dans certains territoires), en particulier en termes de services et de logements, à l'échelle

²⁸⁸ CESER de Bretagne, 2013, *Les dynamiques territoriales de Bretagne en questions*. Rapporteurs : Alain LAPLANCHE et Jacques UGUEN.

communale et intercommunale, avant toute révision des documents d'urbanisme ;

- Favoriser la mixité fonctionnelle des territoires ;
- Introduire davantage l'approche paysagère dans les politiques d'aménagement ;
- Prévoir la réversibilité de certains aménagements ;
- Privilégier la densification des agglomérations et des bourgs en optimisant les capacités en renouvellement urbain et en accompagnant l'acceptabilité sociale de types d'habitat plus denses combinant espaces publics et espaces verts ;
- Favoriser la diversité et le dynamisme économique des territoires ;
- Conforter les activités économiques respectueuses des écosystèmes ;
- Réserver une attention particulière aux territoires les plus fragiles ;
- Réfléchir en termes de capacité d'accueil du territoire, généraliser la réflexion préalable sur la notion de capacité d'accueil à l'échelle communale et du SCoT avant toute révision des documents d'urbanisme ;
- Généraliser la sobriété foncière (préservation des espaces agricoles et naturels) ;
- Préserver la diversité et le fonctionnement des milieux ;
- Augmenter la biodiversité ordinaire et exceptionnelle dans tous les types d'espaces.

Pour le CESER, la réflexion autour d'un **fonctionnement en réseau des centralités** peut permettre de répondre à ces objectifs de développement durable. Comme dit précédemment, le CESER considère qu'une centralité de proximité doit être garante du bien vivre ensemble et de la mise en œuvre des transitions dans les territoires. Partant du constat partagé que l'échelle pertinente pour penser la centralité, au regard de l'élargissement du territoire de vie notamment, ne peut plus être la commune, il faut donc concevoir l'organisation et les relations entre centralités à l'échelle d'un territoire plus large. Le CESER souligne qu'en fonction des thématiques et des territoires (urbain, périurbain ou rural), ces périmètres sont différents. Il rappelle également la nécessaire prise en compte des périmètres institutionnels à géométrie variable, la réforme territoriale se traduisant par leur élargissement, mais aussi par un renforcement des contrastes entre territoires.

Dans cette perspective, seul un fonctionnement en réseau des centralités peut permettre d'accompagner les transitions dans l'objectif du développement durable des territoires. Les dimensions multifonctionnelle et intermodale constituent là encore les deux leviers à actionner pour construire un fonctionnement de ce type. L'identification des complémentarités entre les différents niveaux de centralité permet de dessiner un réseau cohérent qui optimise l'accès aux services et aux équipements notamment. La logique de réseau permet de dépasser les oppositions entre territoires urbain, périurbain et rural et de prendre en compte les spécificités en matière de besoins et de ressources. Il est alors plus facile d'imaginer des solutions basées sur la complémentarité et faciliter ainsi l'accès à l'emploi, aux services, au logement etc. Dans le domaine de la santé par exemple, la préoccupation des maires liée à la présence d'au moins un médecin dans la

commune, si elle est légitime, ne prend pas en compte l'offre de soins à l'échelle du périmètre de vie²⁸⁹. Connaître les besoins de la population à cette échelle et opter pour une démarche de réseau permet de penser à la fois la répartition des services de santé entre les différentes centralités du territoire et d'optimiser les déplacements de la population vers l'offre de soin, ou encore de mettre en place un service de santé itinérant en organisant cette fois-ci le déplacement de l'offre de soin du centre vers la périphérie, dans les territoires de faible densité notamment. Il s'agit donc de jouer la carte de la complémentarité et de la coopération²⁹⁰ et de faciliter l'accès à l'offre de soin.

La connexion entre les centralités organisées dans une logique intermodale favorisant le report modal²⁹¹ permet d'optimiser les déplacements dans un souci de réduction des émissions de gaz à effet de serre. L'articulation des mobilités physique et virtuelle permet de renforcer l'accessibilité aux différentes fonctions présentes sur le territoire et constitue un levier pour l'action publique dans le cadre de l'adaptation au changement climatique.

S'agissant des technologies numériques, penser le déploiement du très haut débit et de la fibre en même temps que la traduction spatiale de ses différents usages (mobilité, enseignement/recherche, emploi, loisirs et culture...), à l'aune d'un réseau de centralités complémentaires connectées, constitue une opportunité pour réduire l'empreinte écologique des territoires. Il est donc nécessaire là encore de réfléchir conjointement aux aménagements (infrastructures) et aux pratiques ou usages des populations (animation, formation etc.).

Le CESER préconise de :

- Privilégier un fonctionnement en réseau des centralités du territoire prenant en compte les objectifs de développement durable dans le cadre des dynamiques des transitions écologique et énergétique et de la transformation numérique ;
- Réduire les inégalités territoriales et garantir un développement équilibré de l'ensemble des territoires.

Il propose de :

- Identifier à partir des centralités de proximité et de leurs ressources, les différents niveaux de centralité afin de dessiner un réseau cohérent et évolutif ;
- Garantir un maillage équilibré de centralités complémentaires connectées, notamment pour faciliter l'accès aux services garantissant une bonne qualité de vie ;
- Concevoir des centralités qui irriguent le territoire de vie et non pas qui l'assèchent, ayant une fonction de relais pour les populations vivant à l'extérieur ;
- Ne pas concentrer les activités, la formation et l'emploi dans les métropoles, mais favoriser une répartition équilibrée dans les territoires.

²⁸⁹ Contribution du Dr Jacques MORALI, Président du Conseil régional de l'ordre des médecins (CROM).

²⁹⁰ Audition du 20 septembre 2016, Dr ALLARD-COULAN, médecin généraliste et Présidente d'Equipes de soins et organisation territoriales (ESSORT).

²⁹¹ Modification des parts de marché des différents modes de transport entre elles.

2. Préconisation générale n°2 : considérer l'enjeu des centralités comme une responsabilité collective

2.1. Un projet de vivre ensemble à l'échelle du territoire de projet

Au regard de la problématique des centralités et de ses enjeux en matière de vivre ensemble et d'aménagement du territoire, le CESER insiste sur le fait qu'avant même le « projet de territoire », c'est la réflexion autour du territoire de projet « vécu » qui doit primer. Tous les acteurs rappellent que la centralité ne peut plus être pensée uniquement à l'échelle de la commune. Si celle-ci reste essentielle pour construire la centralité de proximité, l'élargissement des territoires de vie rend caduque sa pertinence pour traduire l'organisation des modes de vie actuels et futurs sur le plan spatial et par conséquent pour mesurer leur impact en matière d'aménagement du territoire.

En effet, les pratiques et usages du territoire par les populations se caractérisent par la multi-centralité, phénomène d'autant plus complexe à saisir qu'il peut se déployer à toutes les échelles, du local à l'international, en fonction des modes de vie et de leur évolution. De nombreuses typologies de territoire ont ainsi été créées et adaptées afin de rendre compte au plus près des dynamiques territoriales²⁹². Les différents zonages²⁹³ sont utilisés dans le cadre d'analyses quantitatives utiles notamment au moment de l'élaboration des diagnostics territoriaux, première étape de l'élaboration du projet de territoire. En fonction du sujet d'observation, l'un ou l'autre sera plus pertinent à mobiliser. Mais, aucun ne peut traduire la complexité des pratiques et usages des résidents et usagers à l'échelle d'un territoire et leur évolution. Des données qualitatives complémentaires sont donc nécessaires pour appréhender plus finement une réalité non réductible à l'approche statistique.

Appréhender le territoire de vie des populations n'est pas chose aisée. Sa multiplication et son éclatement, liés à l'explosion des mobilités physiques et virtuelles, et à la dissociation croissante des lieux de vie, est un phénomène majeur de l'évolution des modes de vie, de plus en plus de personnes pratiquant des territoires de vie disjoints.

²⁹² CESER de Bretagne, 2013, *Les dynamiques territoriales de Bretagne en questions*. Rapporteurs : Alain LAPLANCHE et Jacques UGUEN.

²⁹³ En France, les bassins de vie sont définis comme les plus petits territoires au sein desquels les habitants ont accès aux équipements et services les plus courants. C'est dans ces contours que s'organise une grande partie du quotidien des habitants. Ce périmètre est par conséquent pertinent au regard des problématiques de proximité. Le zonage en aire urbaine 2010 quant à lui permet d'obtenir une vision des aires d'influences des villes sur le territoire. La typologie des bassins d'emploi constitue un autre zonage, qui comme le précédent, est pertinent au regard notamment de l'élargissement des territoires de vie.

Concevoir les centralités et les organiser sur le plan spatial constitue donc un enjeu prioritaire en matière d'aménagement et de développement territorial. Le CESER insiste sur le fait qu'avant même le « projet de territoire », c'est la réflexion autour du territoire de projet « vécu » qui doit primer. Il s'agit d'identifier les territoires de vie à partir des pratiques de ses habitants et usagers et d'élaborer à cette échelle un projet organisant un réseau de différents niveaux de centralités connectées. Pour le CESER, il est donc nécessaire de combiner les approches quantitative (pôles générateurs de flux) et qualitative (chaines de déplacement individuelles ou collectives (un ménage avec enfants par exemple)) pour identifier le réseau de centralités constituant le meilleur reflet des usages du territoire.

Afin d'appréhender le territoire et les pratiques des populations dans leur dynamique, le CESER rappelle que le projet de vivre ensemble ne peut être figé. Il est par nature évolutif, du fait des transformations du contexte :

- Économique, social, démographique et environnemental ;
- Institutionnel, réglementaire et financier.

Le choix des outils mobilisés, notamment ceux de l'observation, et des modalités de réalisation du diagnostic reflètent les ambitions du projet et ses chances de pouvoir être partagé et accepté.

Le CESER souligne ici la complexité liée au pilotage des diagnostics territoriaux. Réalisés à l'échelle des périmètres institutionnels, ils ne sont donc pas toujours adaptés aux territoires vécus des populations. La difficulté est encore plus grande lorsque ces territoires sont à cheval sur plusieurs départements et régions.

Une seconde difficulté réside dans les modalités de conception du projet de vivre ensemble et donc dans sa première phase de réalisation du diagnostic territorial. Cette démarche ambitieuse suppose à la fois un réel volontarisme politique sur la durée et la mobilisation des résidents et usagers du territoire. Il nécessite également de dépasser les contradictions inhérentes à l'attitude des acteurs. Le CESER souligne que c'est au cours de cette première phase que les contradictions peuvent émerger et trouver une réponse collective qui permettra une meilleure adhésion au projet futur.

Par conséquent, seul un diagnostic réalisé de manière collégiale s'appuyant sur les pratiques, usages et attentes des acteurs du territoire permet de dégager et de partager les grandes orientations du projet de vivre ensemble. L'accord des acteurs sur la définition d'un réseau de centralités de vie collective favorise à terme la lisibilité du projet de territoire réglementaire. Par ailleurs, en intégrant une connaissance débordant le cadre des périmètres institutionnels communaux et intercommunaux, il permet une meilleure prise en compte de ce qui se passe en dehors et facilite de fait la coopération territoriale.

Le CESER préconise de :

- Concevoir collectivement le projet de vivre ensemble en adéquation avec le territoire de projet en amont des choix politiques.

Il propose de :

- Concevoir le projet sur le temps long permettant d'anticiper les évolutions majeures à venir ;
- Réfléchir en amont à la définition d'une démarche d'évaluation tout au long du projet afin de permettre son adaptation au regard des évolutions ;
- Connaître les besoins des habitants et des usagers ;
- Se doter d'une connaissance des dynamiques interterritoriales et favoriser la mutualisation des outils et le partage des données et de l'observation entre les territoires de gestion ;
- Réaliser un diagnostic collégial et participatif combinant les analyses qualitatives (pratiques, usages et attentes des populations), quantitatives (dynamiques spatiales, analyses statistiques, modélisation) et intégrant une dimension prospective afin d'anticiper les dynamiques et usages futurs.

2.2. Une mobilisation nécessaire des acteurs dans la durée

L'enjeu identifié ici par le CESER est bien de convaincre les acteurs du territoire, en premier lieu les élus et l'ingénierie territoriale à leur service, mais aussi les résidents et usagers, de l'urgence à construire un projet d'intérêt général de manière collective et coopérative. Il s'agit bien aux yeux du CESER et des Conseils de développement ayant travaillé sur cette question, d'une responsabilité collective nécessitant une mobilisation collective.

2.2.1. Un principe de responsabilité collective

Une fois ce constat partagé, tout reste à faire pour concrétiser cette ambition : garantir une mobilisation sur la durée, se doter de moyens et d'outils. En matière de « gouvernance » locale, cela pose d'emblée la question de l'association des habitants et usagers du territoire, mais aussi des différentes organisations de la société civile, associations et Conseils de développement notamment. Le CESER souligne que le faire ensemble est constitutif et garant du bien-vivre ensemble, et ce à plusieurs égards.

Comme dit précédemment, le projet de territoire doit être conçu en s'appuyant sur les pratiques et usages du territoire, ainsi que sur les aspirations des populations, ce qui à ses yeux implique de fait leur participation. Dans la même logique, redynamiser la centralité de proximité et plus largement le réseau de centralités, implique que les habitants et usagers les pratiquent et qu'ils aient donc un intérêt à le faire. Pour avoir envie d'y habiter, d'y travailler, ou de la pratiquer ponctuellement (consommation, loisirs, détente, animation...), la centralité doit donc répondre aux attentes ou susciter de nouvelles pratiques.

L'association des acteurs du territoire dès le début du processus a pour objectif de garantir un meilleur partage du projet de vivre ensemble, réduisant de fait les risques d'opposition et de recours. Le CESER constate en effet que ceux-ci sont très fréquents à l'encontre des documents d'urbanisme, aussi bien à l'échelle locale que régionale. Il observe également la création et le développement Bretagne de collectifs d'habitants et usagers à l'échelle communale constitués en résistance aux modalités de révision du PLU. Le risque de contestation est d'autant

plus élevé que l'élaboration de ces documents n'a pas donné lieu à une association des acteurs du territoire en amont de la procédure.

Le dialogue et les démarches de co-construction peuvent par conséquent faciliter l'acceptabilité d'un certain nombre de politiques publiques au regard des enjeux de développement durable (choix résidentiels, mixité, densification, mobilité, etc.). Leur mise en œuvre nécessite cependant réflexion et sens de la pédagogie.

Associer les différents acteurs permet également de rendre plus lisible le projet de territoire, favorisant ainsi les projets d'implantation ou d'investissement et renforçant par la même l'attractivité du territoire.

Une volonté politique forte dans les territoires, sur la durée et dans une logique de co-construction, afin de favoriser le partage et l'appropriation, constitue donc un préalable à l'élaboration de tout projet de territoire.

2.2.2. L'association des acteurs sur le temps long, une démarche complexe

L'élaboration du projet de territoire associant l'ensemble des acteurs est une démarche complexe à mettre en œuvre aussi bien du point de vue des élus locaux que du point de vue des habitants et usagers.

Les difficultés liées à la temporalité du projet de territoire sont à souligner. En effet, la contradiction existant entre le temps long nécessaire à l'élaboration du projet et à sa mise en œuvre, et le temps court de la période de gestion liée à la durée des mandats électoraux est source d'ambiguïté à plusieurs égards. Les changements à l'occasion des élections peuvent stopper une dynamique engagée et parfois remettre en cause la programmation de projets. A l'inverse, la stabilité d'une équipe municipale sur de nombreux mandats peut être source d'inertie ou de moindre ouverture à l'innovation. Le CESER insiste sur le fait que le projet de territoire doit être conçu dans une démarche de projet et non pas dans une logique de gestion. L'évaluation et la mise en débat régulière du projet de territoire permettent ainsi de le doter d'un caractère évolutif et de le rendre plus souple. André TALARMIN²⁹⁴, maire de Plouarzel, réélu en 2014 pour un sixième mandat, pilote un projet de revitalisation du centre-bourg depuis la fin des années 1980, dans le cadre plus large d'une stratégie de développement communale et intercommunale. A chaque nouveau mandat, le projet a fait l'objet d'un bilan et de réajustements avant le passage à la phase suivante. Il s'agit bien de ne pas confondre temps du mandat politique et volonté politique sur la durée pour définir une ambition et la construire avec les acteurs du territoire. Si une stratégie de territoire est définie et partagée sur la durée, il y a moins de risques que le calendrier des élections et les changements possibles d'équipe remettent en cause la dynamique engagée.

Le CESER souligne également les difficultés liées à la mobilisation des acteurs du territoire sur le temps long et à l'échelle d'un large périmètre. Si les méthodes de

²⁹⁴ Audition de M. André TALARMIN, Maire de Plouarzel, 23 février 2016.

co-construction peuvent être mises en place assez facilement à l'échelle communale, territoire vécu de proximité, il est plus difficile de les concevoir à l'échelle plus large du périmètre de SCoT notamment, c'est-à-dire d'un Pays ou de plusieurs EPCI. De la même manière, il est assez aisé d'organiser une participation ponctuelle des habitants et usagers grâce à des formats qui peuvent être variés : enquête en ligne ou par téléphone, ateliers etc. Par contre, une mobilisation sur le temps long pose des problèmes liés directement au mode de vie (temps disponible, mobilité résidentielle, etc.). Au regard de cette problématique, le CESER insiste sur le rôle joué par la société civile et notamment les Conseils de développement dans les territoires. Acteurs de l'élaboration des chartes de Pays reconnus par la loi comme territoires de projet, ils sont associés à l'initiative des élus locaux à l'élaboration du SCoT, outil réglementaire mis en place à l'échelle d'un périmètre opérationnel. Les modalités varient cependant fortement d'un territoire à l'autre, de la simple consultation prévue par la loi à la co-construction du projet en amont de l'arbitrage politique final.

Les Conseils de développement sont les acteurs les plus à même de se mobiliser et d'être mobilisés sur le temps long et à l'échelle d'un large territoire. Cette logique vaut à l'échelle régionale où le CESER, en tant qu'instance d'expression de la société civile, a vocation à contribuer par ses avis et travaux à l'élaboration d'un certain nombre de plans et de schémas. C'est le cas actuellement dans le cadre de l'élaboration du projet de territoire régional et de son outil réglementaire, le SRADDET.

2.2.3. Volonté politique et mobilisation citoyenne

La construction du projet de territoire relève donc d'une mobilisation et d'une responsabilité collectives. Les élus locaux ont souvent l'initiative des projets réalisés sur leur territoire. Il est alors de leur responsabilité de suivre et de coordonner l'action des tous les acteurs concernés. Les retours d'expérience capitalisés par l'association BRUDED²⁹⁵ présentent de nombreux projets de revitalisation des centres-bourgs, ayant donné lieu à une mobilisation collective. Conduits dans des conditions parfois très contraintes sur les plans humains, techniques et financiers, et dans des territoires parfois excentrés ou peu attractifs, leur réussite est souvent liée à l'articulation entre une forte volonté politique sur la durée et une mobilisation citoyenne importante. Quelques exemples²⁹⁶ illustrent bien aux yeux du CESER les atouts d'une telle dynamique collective dans le cadre des actions de revitalisation des centres-bourgs et centres-villes menées dans les territoires.

**Réhabilitation en cœur de bourg
(Commune de Guipel, Ille-et-Vilaine)**

²⁹⁵ Il se présentent sous la forme de cycles de visites guidées, de documents de mutualisation thématiques, de fiches projets ou encore de compte rendus de rencontres et sont accessibles sur le site de l'association.

²⁹⁶ « Ré-habiter les centres-bourgs : retours d'expériences », BRUDED, juin 2016. Les documents relatifs à ces exemples sont en ligne sur le site de l'association.

Suite à la révision du PLU, un arbitrage politique a interdit la création de lotissements en extension afin de mieux lutter contre l'étalement urbain et la consommation excessive d'espaces agricoles et naturels. La croissance de la commune se fait désormais dans les limites de l'enveloppe urbaine existante. Dans le cadre d'un projet de réhabilitation de bâtisses du cœur de bourg en logements sociaux, le recours au droit de préemption urbain a permis à la commune et à la communauté de communes d'acquérir les bâtiments.

**Dix logements pour personnes âgées à revenus modestes en cœur de ville
(Commune de Riec-sur-Belon, Finistère)**

Depuis 2006, la commune a engagé une réflexion sur l'accompagnement des personnes âgées du territoire. En 2007, la commune réalise une étude de faisabilité liée à l'opportunité de créer un établissement en faveur des personnes âgées. Après une phase de réflexion et en s'appuyant sur les attentes et souhaits formulés par les aînés de la commune, la municipalité imagine un projet de nouveau lotissement. La proximité du centre, situé à 300 mètres, répond aux besoins des personnes âgées dont le logement se trouvait trop éloigné des commerces et des services. La maîtrise d'ouvrage est assurée par Habitat 29 qui inscrit cette opération à son agenda 21.

**Pôle enfance-jeunesse
(Commune de Quistinic, Morbihan)**

La construction d'un pôle enfance-jeunesse avec des matériaux biosourcés a été l'occasion de mettre en œuvre en amont une démarche participative associant les habitants à la stratégie globale de développement de la commune. Le projet a donné lieu notamment à la réalisation de chantiers participatifs impliquant les résidents dans la construction et les initiant par là-même aux techniques innovantes mobilisées. Ce projet a notamment été récompensé en 2017 par un trophée du développement durable.

**Reconstruire et réaménager un îlot du centre-bourg
(Commune de Tréveneuc, Côtes d'Armor)**

Le projet s'appuie sur une approche globale de redynamisation du cœur de bourg et a été réalisé dans le cadre d'une démarche participative avec les habitants avec l'accompagnement de l'Agence départementale d'appui aux collectivités ADAC 22 et du CAUE 22. Son directeur a fait réaliser une maquette du bourg et mis un architecte à disposition de la commune durant l'été 2012 pour recueillir les avis des habitants. Un groupe de travail a ensuite été créé avec les habitants ayant fait des propositions. Le nouveau centre-bourg a été inauguré le 22 juin 2017 structuré autour de la bibliothèque, de la cantine, des logements créés au-dessus du bar-restaurant et du réaménagement du parvis de l'église. Des espaces de rencontres mutualisables auront pour objet de renforcer le lien social et l'organisation d'événements festifs. Un espace ouvert et couvert, a vocation à incarner le lieu du vivre ensemble, lieu de rencontre et de manifestations diverses. La démarche collaborative a été menée tout au long du projet avec l'implication des habitants, des usagers des futurs bâtiments et des agents communaux : étude préalable chargée de définir les besoins, commission extra communale responsable du pilotage du projet, groupe de travail etc. Afin de trancher entre deux scénarii, rénovation de l'existant ou déconstruction, une réunion publique a été organisée. Les présents, environ 80 personnes, ont confirmé la seconde option.

Sur la base des auditions réalisées et des différents cas pratiques étudiés, le CESER observe que de nombreux acteurs, élus notamment, mettent en avant la manière dont les résidents et usagers sont associés pour expliquer le succès d'un projet de revitalisation. Le choix de la co-construction et de méthodes participatives joue un rôle important dans la dynamique du projet et constitue souvent une aide à la décision au moment des arbitrages politiques. Dans le cadre du projet de territoire de la commune nouvelle de Guipry-Messac par exemple, les élus soulignent la richesse du travail réalisé avec le groupe de citoyens. Cette dynamique devrait d'ailleurs se poursuivre par la création d'un Conseil de développement communal. Autre exemple, le maire de Tréveneuc, Marcel SERANDOUR, rappelait à l'occasion de l'inauguration du centre-bourg le 22 juin

2017, que ce projet a nécessité 10 ans de réflexion et qu'une des clés de réussite a été l'association des habitants. La mobilisation des acteurs locaux, ainsi que la place laissée à l'innovation et à la créativité sont essentielles pour trouver les solutions adaptées, encore plus sur les territoires moins attractifs.

Le CESER souhaite également rappeler l'importance de l'initiative citoyenne dans l'émergence et la réalisation de projets. En effet, si l'engagement citoyen peut se faire sous différentes formes participatives (consultation, réunions ou ateliers, financement ²⁹⁷, chantiers, gestion) dans le cadre d'une initiative ou d'un pilotage politique, les citoyens sont aussi à l'initiative de nombreux projets dans les territoires. Ces démarches ont le mérite notamment de libérer la créativité et de favoriser l'innovation et l'expérimentation dans les territoires. Le CESER insiste cependant sur la nécessité d'accompagner les projets d'initiative citoyenne afin qu'ils soient conformes aux différentes règles et normes établies. Il note à ce titre que le soutien apporté à ce type d'initiatives, par les municipalités notamment, est très contrasté. Henry George MADELAINE²⁹⁸, représentant la société coopérative d'intérêt collectif (SCIC) du Champ commun à Augan, observe par exemple la faible implication des élus locaux dans le projet pourtant sélectionné comme innovation territoriale de référence dans le rapport de 2015 « L'innovation au pouvoir ! Pour une action publique réinventée au service des territoires »²⁹⁹. Il déplore ainsi la contradiction entre une reconnaissance nationale et un faible portage au niveau local. De nombreuses sollicitations viennent par ailleurs des territoires alentours. Une association a donc été créée en même temps que la SCIC pour diffuser le projet. Elle accompagne notamment plusieurs communes à la demande des élus locaux.

Le CESER préconise de :

- Promouvoir l'idée d'une responsabilité collective lors de l'élaboration du projet de territoire ;
- Réaffirmer et renforcer la place et le rôle des organisations de la société civile, les Conseils de développement notamment, dans l'élaboration des projets de vivre ensemble, des projets de territoire, de leur mise œuvre et de leur évaluation ;
- Privilégier la co-construction pour tout projet de territoire et associer l'ensemble des acteurs concernés, publics et privés ;
- Soutenir le recours aux démarches participatives afin qu'elles soient privilégiées dans le cadre de projets d'aménagement ou de territoire ;
- Encourager les projets d'initiative citoyenne accompagnés et animés par les collectivités territoriales dans tous les territoires, notamment les moins dotés en ingénierie.

²⁹⁷ Il existe plusieurs formes de financement participatif : don, equity crowdfunding, crowlending et crowdfunding immobilier.

²⁹⁸ Audition de Henry George MADELAINE, Co-fondateur de la SCIC « Le Champ Commun », 29 mars 2016.

²⁹⁹ « L'innovation au pouvoir ! Pour une action publique réinventée au service des territoires », rapport établi par M. Akim OURAL avec l'appui du secrétariat général pour la modernisation de l'action publique, avril 2015.

Il propose de :

- Renforcer la sensibilisation et la formation des élus à la culture du faire ensemble et des savoir-faire collectifs ;
- Développer les formations sur les méthodes et outils du faire ensemble à l'adresse des équipes d'ingénierie territoriale ;
- Poursuivre la sensibilisation des habitants et usagers aux enjeux de l'élaboration collective du projet de territoire ;
- S'appuyer sur les ressources et outils existants, à savoir les différentes organisations de la société civile, ainsi que les agences de développement et d'urbanisme et bureaux d'études développant des méthodes de co-construction.

La transition du territoire de projet au projet de territoire se fait dans le cadre de l'action publique au moment de l'élaboration des documents d'urbanisme et de planification locaux ou régionaux : SRADDET, SCoT, PLU(I), principalement. Ce temps de l'action publique qui doit être mis au service de sa cohérence et de sa lisibilité a comme principal objectif d'aboutir à un projet de territoire partagé. Associant les acteurs concernés, il implique des choix, c'est le temps des arbitrages politiques.

Le « projet de territoire » constitue bien aux yeux du CESER le pendant spatial du « projet de vivre ensemble ». Son élaboration mobilise des acteurs du territoire et aboutit à une série d'arbitrages politiques dont la traduction réglementaire prend la forme finale du document de planification ou d'urbanisme. A cette étape, le CESER souhaite s'interroger sur les modalités de l'action publique au regard de la problématique des centralités. Deux niveaux de projet sont ainsi privilégiés, le projet de territoire local inscrit dans un SCoT ou un PLUI, et le projet de territoire régional qui s'inscrira dans le futur SRADDET actuellement en cours d'élaboration.

2.3. Privilégier une logique de projet

Comme l'a déjà souligné le CESER, si la commune reste un point d'ancrage dans la vie quotidienne des populations et une bonne échelle pour concevoir la centralité de proximité en associant tous les acteurs, le projet de territoire global ne peut plus être pensé au niveau communal. La tentation est encore forte chez certains élus locaux de prioriser cet échelon en concevant un projet plus large sur la base de l'addition de chaque projet communal. Cette démarche ne permet pas de « construire » l'intérêt collectif, de se doter d'une stratégie de territoire. Elle se limite en effet à superposer les intérêts particuliers de chaque commune et ne prend pas suffisamment en compte les liens d'interdépendance entre chacun des territoires. Par ailleurs, le CESER observe un phénomène de décalage pouvant exister entre le(s) territoire(s) vécu(s) ou les découpages statistiques qui en rendent compte et les périmètres institutionnels. Le risque est que ce dernier prime sur la notion de territoire de vie. Observée à l'échelle locale, cette pratique a des effets négatifs indirects. D'une part, le projet de territoire réglementaire risque de ne pas prendre suffisamment en compte la dimension interterritoriale liée aux évolutions des modes de vie et à leur traduction spatiale. D'autre part,

cette logique favorise la concurrence territoriale à l'échelle locale, que ce soit entre communes, entre communes et EPCI et entre EPCI.

Les élus ont parfois des difficultés à maîtriser tous les outils ou dispositifs existants, constat nécessitant à la fois plus de lisibilité de l'action publique et une formation continue des acteurs publics. Cependant, le CESER souligne que ce n'est pas le manque d'outils, mais plus souvent l'absence d'une stratégie commune qui constitue un frein à l'élaboration d'un projet de territoire de qualité. Il est donc nécessaire que les élus mobilisent les outils existants dans le but de dépasser les intérêts individuels et de construire un projet d'intérêt général. Le CESER constate que le fait de privilégier une logique de gestion alimente encore trop souvent les mécanismes de la concurrence territoriale, alors que la logique de projet alimente les dynamiques de coopération territoriale.

Dans sa première contribution à l'élaboration du SRADDET, le CESER invite « en cohérence avec son rapport de février 2016 sur la réforme territoriale en Bretagne, à prendre en compte la notion de projet de territoire [...], plutôt que de poser de façon constamment renouvelée la question des découpages pertinents ».

Sur le plan institutionnel, l'échelle pertinente du projet de territoire, la plus proche des territoires vécus, correspond en région Bretagne aux Pays et aux intercommunalités. Le CESER incite donc les communes à poursuivre leur engagement dans le cadre de ces périmètres au service d'une stratégie globale de développement territorial, déclinée au sein des chartes de Pays, des SCoT et des PLU(I). A cet égard, le renforcement des compétences des intercommunalités et les ambitions affichées du PLUI, posent d'emblée la question de la représentation politique et des modalités de désignation des élus intercommunaux. Dans une étude³⁰⁰ de juin 2013, les CESER de l'Atlantique soulignent la pertinence de l'échelon intercommunal pour élaborer des stratégies foncières de long terme et accueillent positivement la perspective d'une généralisation de l'élaboration des PLUI. Ils précisent d'emblée que cette évolution des compétences foncières suppose une plus grande légitimité démocratique des élus communautaires et que le recours au suffrage universel direct y contribuerait.

S'agissant des périmètres institutionnels, le CESER souligne une certaine complexité des découpages en région Bretagne suite à la réforme territoriale³⁰¹. Par ailleurs, il s'interroge sur les disparités de taille observées entre les différents périmètres intercommunaux liés notamment au nombre d'EPCI par département³⁰² et regarde avec attention les modalités d'élaboration d'un projet de vivre ensemble à l'échelle de périmètres très vastes.

³⁰⁰ CESER de l'Atlantique, 2013, *Populations et activités sur le littoral atlantique : enjeux fonciers*. Rapporteurs : Michel CISILOTTO et Jean-Edmond COATRIEUX.

³⁰¹ CESER de Bretagne, 2016, *Réforme territoriale en Bretagne : efficacité et solidarité*. Rapporteurs : Marie-Martine LIPS, Marie-Pierre SINOU et Martial WESLY.

³⁰² Côte d'Armor : 8 EPCI en 2017 (30 en 2016), Finistère : 21 EPCI en 2017 (26 en 2016), Ille-et-Vilaine : 18 EPCI en 2017 (24 en 2016), Morbihan : 12 EPCI en 2017 (21 en 2016).

Le CESER souligne les enjeux liés à la reconfiguration de nombreux périmètres de gestion, communes et intercommunalités, suite à la mise en œuvre de la réforme territoriale. Il note à ce titre les forts contrastes existant d'un département à l'autre, sur le nombre et la taille des nouveaux EPCI.

Figure 23. Les intercommunalités de Bretagne au 1^{er} mars 2017



Source : Fond de plan Open Street Map – Conseil régional de Bretagne – Pôle Observation en information géographique - mars 2017.

En Bretagne, la mise en œuvre récente de la réforme territoriale a sur certains territoires profondément modifié le paysage des collectivités locales et leurs périmètres, sans pour autant répondre à ce problème. Le rapport du CESER, « Réforme territoriale en Bretagne : efficacité et solidarité » de février 2016, souligne qu'un « enjeu important réside dans une meilleure adéquation entre les notions de territoires de l'action publique et territoires vécus », et rappelle « la dimension fondamentalement politique de ces réorganisations [territoriales], qui doivent être mises au service de projets de territoire ».

L'ambition de construire un projet de vivre ensemble autour d'un réseau de centralités adaptées aux pratiques et usages actuels et futurs, et dans l'intérêt général des habitants et usagers, nécessite donc à la fois le dialogue et la coopération entre collectivités.

Le CESER préconise de :

- Elaborer le projet de territoire local à partir d'un projet de vivre ensemble partagé et basé sur un dialogue entre les différents élus du territoire, et sur des arbitrages politiques partagés ;
- Concevoir la stratégie de développement du territoire dans une logique de projet et non pas dans une logique de gestion ;
- Intégrer une démarche d'évaluation renforçant la dimension évolutive du projet de territoire ;
- Elaborer des SCoT à l'échelle notamment des Pays et intégrés à une démarche InterSCoT plus ambitieuse ;
- Accélérer l'élaboration des PLUI ;
- Renforcer la légitimité démocratique des élus communautaires par le biais du suffrage universel direct³⁰³.

Il propose de :

- Accroître les relations et interactions entre les territoires, en s'appuyant sur les espaces de dialogue et de coopération et en les rendant plus ambitieuses (démarches InterSCoT, projets interterritoriaux, échanges de bonnes pratiques etc.) ;
- Poursuivre la sensibilisation des élus locaux sur l'intérêt de dépasser la concurrence territoriale et de privilégier la dynamique de coopération. L'action des associations (ARIC, BRUDED) et des réseaux (Réseau rural breton, Résovilles) engagés dans cette démarche doit être renforcée ;
- Développer les formations sur les outils de dialogue et de coopération entre territoires à l'adresse des équipes d'ingénierie territoriale.

3. Préconisation générale n°3 : placer les centralités au cœur du projet de territoire *local*

3.1. Penser la place des centralités dans l'élaboration du projet local

Le CESER souhaite que la problématique des centralités soit placée au cœur du projet de territoire local. Dans son avis de janvier 2017, le CESER rappelle que « les SCoT et les PLU(I) et les projets de territoire pré-existent à ce schéma et peuvent constituer les outils de la territorialisation des orientations stratégiques régionales. Ces SCoT, documents forces issus d'un compromis local, sont des ressources essentielles en matière de concertation ».

³⁰³ Le CESER reprend ici une préconisation formulée par les CESER de l'Atlantique dans l'étude de 2013, *Populations et activités sur le littoral atlantique : enjeux fonciers*. Rapporteurs : Michel CISILOTTO et Jean-Edmond COATRIEUX.

Dans leur dimension stratégique et réglementaire, le CESER invite les acteurs publics à élaborer des SCoT plus ambitieux. En lien direct avec la problématique des centralités, la gestion économe du foncier constitue une priorité. Le CESER souhaite en effet que les communes et leurs regroupements intercommunaux accélèrent la transition vers un modèle d'aménagement plus durable privilégiant l'existant (dents creuses, réhabilitation/réaffectation de friches, etc.) plutôt qu'une croissance urbaine continue en extension. Dans leur étude de juin 2013³⁰⁴, les CESER de l'Atlantique préconisent par exemple de « concevoir des documents de planification plus ambitieux et prescriptifs en matière d'économies foncières, et plus cohérents entre eux. [...] Pour définir ces objectifs, ils rappellent la nécessité de placer la notion de capacité d'accueil³⁰⁵ au cœur des projets de territoire ». Ils précisent que « déterminer sa capacité d'accueil pour un territoire revient à évaluer si l'accueil supplémentaire de populations et d'activités, permanentes ou saisonnières, que la collectivité locale envisage, est compatible avec les ressources disponibles (espace, ressources naturelles, logements, infrastructures, services, etc.) et les objectifs qu'elle porte pour son territoire ». Cette notion pourrait être élargie à l'ensemble des communes, en intégrant la problématique de l'équilibre entre centre et périphérie et entre les différentes centralités d'un territoire. Ce débat serait l'occasion d'aborder notamment la question épineuse de la concurrence territoriale et de réfléchir au projet de territoire en termes de complémentarités et de coopération.

Enfin, l'étude des CESER de l'Atlantique montre que les enjeux fonciers nécessitent régulièrement de dépasser l'échelle territoriale du SCoT, il est donc important de renforcer la mise en réseau et en cohérence des SCoT. La dimension interterritoriale constitue donc un enjeu important, pointé par le CESER, dans les réflexions à mener sur les équilibres centre/périphéries afin de construire un réseau de centralités à l'échelle des territoires vécus. Un rapport³⁰⁶ d'avril 2017 commandité par le ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer, fait état des nombreux acquis des SCoT : tendance à leur généralisation, contribution au déploiement d'une culture de l'urbanisme et du projet territorial, scènes de dialogue interterritorial à une échelle large, creuset d'articulation des politiques publiques, propices pour mener une approche prospective, dispositif pivot dans la hiérarchie des normes...Il revient cependant sur « un problème récurrent : une concurrence entre villes centres et communes périphériques qui se reproduit à toutes les échelles ». Il précise que « cette question peut se retrouver à des échelles diverses, entre la ville centre et les autres EPCI, comme au sein de chaque EPCI. Les sujets sensibles sont en général la densification, la localisation des grandes fonctions urbaines ou la limitation des grandes implantations commerciales en périphérie. [...] Il n'est donc pas toujours aisé pour le SCoT de préconiser un aménagement multipolaire hiérarchisé avec des pôles principaux et

³⁰⁴ CESER de l'Atlantique, 2013, *Populations et activités sur le littoral atlantique : enjeux fonciers*, Rapporteurs : Michel CISILOTTO et Jean-Edmond COATRIEUX.

³⁰⁵ L'évaluation de la capacité d'accueil est une obligation pour les communes relevant de la loi Littoral. Cette notion correspond au niveau maximum des pressions exercées par les populations et les activités que peut supporter le capital de ressources d'un territoire sans remise en cause de ses spécificités et de son attractivité.

³⁰⁶ « Quelles évolutions pour les schémas de cohérence territoriale ? », CGEDD, avril 2017.

intermédiaires bien desservis concentrant un ensemble de services. Ces options peuvent en effet conduire à la mise en tension du syndicat [lorsque le SCoT est géré par un syndicat mixte] avec certaines parties de son territoire se sentant lésées. [...] Le travail d'information et d'acculturation des élus et techniciens des communes est important et donne souvent lieu à une discussion ou négociation commune par commune. Le SCoT est généralement le reflet du consensus possible compte-tenu des forces en présence ». Centralités et coopération entre acteurs sont donc bien au cœur des enjeux du projet de territoire, quelle que soit l'échelle retenue. Pour le CESER, celle-ci doit se traduire notamment par l'organisation d'une interdépendance solidaire entre les territoires, ce qui signifie par exemple, la mise en place de systèmes de compensations financières à l'échelle intercommunale notamment.

Le CESER préconise de :

- Développer l'ambition des SCoT en matière de centralités dans une logique de projet privilégiant leur dimension stratégique et permettant de faire émerger un modèle économique de revitalisation des centralités ;
- Renforcer la mise en réseau et en cohérence des SCoT dans un souci de complémentarité ;
- Appréhender les relations entre villes centres et communes périphériques dans une démarche de coopération et de complémentarité.

Il propose de :

- Placer la notion de capacité d'accueil au cœur du projet de territoire (SCoT) en lien avec la construction d'un réseau de centralités ;
- Reconnaître le rôle et les responsabilités qui incombent aux villes centres par rapport au territoire environnant en leur donnant les moyens, notamment financiers, de les assumer à l'échelle des EPCI et des Pays.

3.2. Des leviers transversaux à mobiliser

Le CESER a identifié un certain nombre de leviers transversaux permettant de favoriser l'inscription d'un réseau de centralités fortes de proximité dans le projet de territoire local.

- Levier transversal n°1 : Mobilités et foncier

Le CESER constate avec d'autres acteurs que l'absence de politique foncière couplée à une politique des transports encore très axée sur les déplacements en voiture, dans un contexte toujours marqué par une forte aspiration à la maison individuelle, favorise la dispersion de la population et donc la fragilisation des centralités. Les stratégies locales en matière de transport/déplacements et de foncier sont par conséquent liées de manière intrinsèque. Agir uniquement sur l'un de ces deux leviers ou bien les appréhender chacun dans une logique de silo ne permet pas de répondre à la problématique soulevée. La coordination de ces deux politiques publiques constitue bien aux yeux du CESER un levier de dynamisation

des centralités de vie collective inscrites dans le projet de territoire. Par ailleurs, elle contribue d'une part, à l'adaptation au changement climatique et d'autre part, à limiter la périurbanisation et l'étalement urbain en réduisant la consommation foncière.

Le CESER souligne par exemple les problèmes posés par l'éloignement croissant des populations des pôles de centralité. Celui-ci fragilise directement les centralités traditionnelles et pénalise également les habitants et leur territoire d'accueil : temps et coût de déplacement, problèmes d'accessibilité aux services, commerces etc. Pour le CESER cette problématique territoriale du bien vivre ensemble ne peut pas trouver de réponse uniquement dans l'organisation ou l'optimisation des mobilités de ces populations. L'installation dans le périurbain de plus en plus lointain étant liée notamment au coût du foncier, dans un certain nombre de pôles urbains et de premières couronnes, il est indispensable d'agir conjointement en matière de politiques foncière et de mobilité.

Identifiés comme des pôles générateurs de flux, les lieux de la centralité (gares, places, équipements...), doivent être conçus et connectés dans une logique intermodale. Celle-ci doit être pensée et renforcée à partir des problématiques des populations y résidant mais aussi de celles des populations extérieures. Les études et diagnostics qualitatifs sont donc indispensables pour disposer d'une connaissance fine des pratiques de mobilité sur un périmètre de vie de plus en plus large. Il s'agit également de construire une centralité à partir des lieux emblématiques de la centralité connectée avec le reste de la ville. Dans cette perspective, les espaces publics, place ou parcs par exemple, conçus de manière traditionnelle comme des lieux de passage deviennent des lieux de centralité collective offrant activités et services divers. L'étude³⁰⁷ du CESER de 2016 sur les espaces publics, signale que lors de son audition, M. Daniel CUEFF, Président de l'EPFB à cette date, insistait sur l'idée que pour revitaliser les centralités et mieux faire accepter socialement la densification, il faut investir dans des espaces publics attractifs : « *La qualité des espaces publics est fondamentale pour convaincre les bretons de ré-habiter leurs centres-villes et centres-bourgs* ».

Les objectifs sont donc à la fois d'améliorer la mobilité des habitants et usagers sur l'ensemble du territoire et de construire des centralités attractives et accessibles à partir des pôles générateurs de flux, notamment les espaces publics. L'enjeu est également qualitatif : répondre aux aspirations des populations en matière de logement, d'activités et de services et améliorer la qualité de vie.

Le CESER préconise de :

- Prendre en compte la problématique des mobilités, physique et virtuelle, en lien avec celle des centralités, dans l'élaboration du projet de territoire ;

³⁰⁷ CESER de Bretagne, 2016, *Bienvenue dans les espaces publics en Bretagne*. Rapporteurs : Carole LE BECHEC et Pierre BARBIER.

- Coordonner 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.

Il propose de :

- Développer la connaissance des mobilités physiques et numériques dans sa dimension notamment qualitative (pratiques et usages) ;
- Renforcer l'approche multifonctionnelle et intermodale des pôles de déplacement (gares ferroviaire et routière notamment...) dans le cadre de la définition du réseau de centralité.

- Levier transversal n°2 : Le modèle économique de la rénovation du bâti ancien

La rénovation du bâti ancien constitue bien aux yeux du CESER un des leviers de redynamisation des centralités, que ce soit à l'échelle des bourgs et petites villes ou bien des principales agglomérations. Cependant, la mobilisation de ce seul levier n'est pas suffisante. A proximité, la présence de logements, de commerces, d'équipements, de services et d'emplois durables est indispensable. Elle doit donc s'intégrer dans une démarche globale de revitalisation du centre de la commune dans le cadre d'un projet conçu à l'échelle plus large de l'intercommunalité. Le CESER souligne également l'importance du volet animation au sein de ce projet. A ces conditions, la rénovation d'un bâti ancien peut constituer une réelle opportunité de redynamisation d'un territoire.

Le CESER rappelle également, que la remise aux normes d'un bâtiment relève d'une économie non soumise au risque de délocalisation, créatrice d'emplois, et donc facteur d'attractivité du territoire. Il faut cependant que le bâti soit de bonne qualité. Dans le cas contraire, il vaut mieux parfois sans doute déconstruire, même si les coûts sont supérieurs à ceux de la rénovation. Cela permet d'une part, de récupérer du foncier en centralité et d'autre part, d'offrir des logements neufs répondant aux aspirations des populations, notamment en matière de consommation énergétique. Les élus locaux font observer que ce choix n'est pas toujours simple à mettre en œuvre au regard des réactions potentielles de la population. Les projets de déconstruction-reconstruction portés à l'échelle locale montrent que l'association des habitants en amont facilite souvent la prise de décision politique finale.

Il devient donc urgent de construire un modèle économique viable et concurrentiel de la rénovation dans l'ancien, tout type de locaux confondus. Tant que ce coût reste largement supérieur au coût de production d'un logement neuf en extension, la fragilisation des centralités se poursuivra. Pour le CESER, à l'image de la dynamique du déploiement du très haut débit et de la fibre en région Bretagne (BTHD) ou encore du projet Bretagne grande vitesse (BGV), cela passe par une volonté et un engagement fort des pouvoirs publics y compris au travers des actions de leurs opérateurs, en matière financière et technique notamment sur les territoires les moins attractifs.

Le CESER souligne que la problématique de la rénovation est de mieux en mieux prise en compte aujourd'hui par les élus, notamment locaux, de plus en plus nombreux à piloter ce type de projet dans les territoires. L'action des élus dans ce domaine est facilitée par l'existence d'outils juridiques, dont le droit de préemption urbain (DPU)³⁰⁸ par exemple qui permet à la collectivité d'être prioritaire pour acquérir un bien mis en vente sur le périmètre concerné.

S'agissant du logement, le CESER rappelle que la rénovation de bâtiments à usage d'habitation, relève d'une politique définie au niveau national, les compétences de la Région dans ce domaine restant limitées. L'Agence nationale de l'habitat (ANAH) qui participe à la mise en œuvre de la politique du Gouvernement au travers de cinq axes d'intervention³⁰⁹ est mobilisée dans le cadre du Plan de rénovation énergétique de l'habitat (PREH), de l'expérimentation nationale de revitalisation des centres-bourgs, du Nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU), du Programme national de requalification des quartiers anciens dégradés (PNRQAD) et du plan de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale. Au regard des multiples dispositifs existants, le CESER rappelle le constat souvent exprimé par les acteurs des territoires de leur difficulté à connaître et maîtriser l'ensemble des aides et outils relatifs à la rénovation.

Le CESER souligne à ce titre l'importance de la cohérence en matière d'action publique. Par exemple, le système de conventionnement ANAH offre plusieurs avantages qui, cumulés avec une défiscalisation immobilière de type Malraux ou Pinel, permet d'obtenir un rendement financier de l'investissement plus important. Le CESER note ainsi les contradictions pouvant exister entre les dispositifs en faveur de l'acquisition d'un logement neuf et les nombreux conventionnements, portés ou soutenus par l'Etat, les Régions ou les Départements, en faveur de la revitalisation des centralités.

Le fait que le dispositif Pinel³¹⁰, offrant une réduction d'impôts aux acquéreurs d'un logement neuf à usage locatif, s'applique uniquement dans les zones du territoire national les plus tendues en matière de marché du logement, c'est-à-dire celles où la demande locative est plus importante que l'offre, en est une illustration.

A l'échelle locale, le CESER reconnaît la plus-value apportée par un certain nombre d'acteurs et d'opérateurs accompagnant les projets de rénovation qu'ils soient individuels ou communaux, comme l'EPFB dans le cadre de l'expérimentation « Revitalisons nos centres-bourgs » ou encore les CAUE. De la même manière, un certain nombre d'outils mobilisables sur cette thématique à l'échelle

³⁰⁸ Le droit de préemption urbain (DPU) est une procédure qui permet notamment à une personne publique (par exemple une collectivité territoriale) d'acquérir en priorité, dans certaines zones préalablement définies par elle, un bien immobilier mis en vente par une personne physique (particulier) ou morale (entreprise), dans le but de réaliser des opérations d'aménagement urbain. Le propriétaire du bien n'est alors pas libre de vendre son bien à l'acquéreur de son choix et aux conditions qu'il souhaite. Source : <https://www.service-public.fr>.

³⁰⁹ Résorber l'habitat indigne, lutter contre la précarité énergétique, prévenir et traiter les copropriétés en difficulté, adapter les logements aux besoins des personnes âgées ou handicapées et améliorer l'accès au logement des plus modestes.

³¹⁰ Applicable depuis le 1er Septembre 2014, le dispositif de défiscalisation Pinel du logement intermédiaire reprend une grande partie des mesures de la loi Duflot qu'il remplace. La réduction d'impôts s'applique pour les logements neufs ou en VEFA situés dans les zones A et B, source : www.pinel-gouv.fr.

intercommunale doivent être pérennisés. Il est indispensable de mettre ces outils au service d'une stratégie globale d'aménagement basée sur les centralités du bien vivre ensemble. Les dynamiques de transversalité et de mutualisation, notamment celles des plates-formes de rénovation énergétique ou des maisons de l'habitat à l'échelle locale, doivent être prolongées dans ce sens.

Le CESER partage également un certain nombre d'enjeux identifiés par l'EPFB autour de la revitalisation des centres-villes et centres-bourgs.

La mobilisation des populations, et notamment des ménages, sur les problématiques du logement et de la rénovation en centralité apparaît comme essentielle. L'accompagnement des ménages dans l'aide au montage financier et technique de leur projet et la sécurisation de leur acquisition dans l'ancien sont autant de leviers à renforcer. Au-delà d'une approche individuelle, il s'agit également de permettre l'appropriation par les habitants des potentialités de leur ville en termes de rénovation du bâti ou de déconstruction/reconstruction dans le cadre d'un projet global de redynamisation de la centralité du territoire. L'étude du CESER de mai 2017, « *Former mieux pour réussir la transition énergétique et écologique en Bretagne* », rappelle à ce titre les enjeux liés à l'économie circulaire³¹¹ : « Pour le responsable régional du secteur du bâtiment de l'Association pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) [...], il faut aussi apprendre à voir plus large dans le domaine du bâtiment, c'est-à-dire anticiper davantage et penser à la façon dont le bâtiment va « vivre » après l'acte de construction ou de rénovation. La notion de déconstruction (déconstruire pour réutiliser) doit être prise en compte pour faire entrer le secteur dans l'économie circulaire. »

Autre axe à renforcer, la mobilisation et les modalités d'association des acteurs privés (propriétaires, agences immobilières, notaires, ménages etc.) doivent être intégrées à la stratégie globale de revitalisation, notamment dans les territoires les moins attractifs. Cela nécessite la mise en réseau de ces différents acteurs sous le pilotage des élus locaux. La question spécifique du positionnement des opérateurs, publics et privés, est également prégnante dans ces territoires où les investisseurs font souvent défaut, considérant les opérations trop risquées ou peu rentables. La mise en œuvre de moyens dédiés sur la durée devrait favoriser le passage à l'opérationnel, le risque actuel étant que les projets soient suspendus après la phase d'études.

Le constat actuel fait par l'EPFB et partagé par le CESER est en effet qu'il est encore impossible d'établir un bilan comparatif financier entre un projet en extension et un projet en rénovation en raison d'une part, du manque de lisibilité des aides et dispositifs existants, et d'autre part, du fait que les coûts indirects non mesurés ne sont donc pas intégrés. C'est le cas notamment des surcoûts liés aux contraintes de déplacements. Le CESER insiste également comme l'EPFB sur

³¹¹ Selon l'ADEME, l'économie circulaire peut se définir comme un système économique d'échange et de production qui, à tous les stades du cycle de vie des produits (biens et services), vise à augmenter l'efficacité de l'utilisation des ressources et à diminuer l'impact sur l'environnement tout en développant le bien être des individus.

la difficulté à concrétiser un certain nombre de projets notamment dans les territoires les moins attractifs. De nombreuses études ont en effet été réalisées, avec le soutien financier du Conseil régional notamment. Cependant, le passage à l'opérationnel est freiné sur les territoires les moins tendus car les investisseurs ne souhaitent souvent pas prendre le risque d'une opération.

Le CESER préconise de :

- Promouvoir un modèle économique viable et pérenne de la rénovation du bâti ancien ;
- Assurer une plus grande lisibilité sur la durée et une meilleure cohérence des aides et dispositifs portés par l'Etat et les collectivités territoriales dans ce domaine, passant sans doute par leur simplification et rationalisation.

Il propose de :

- Recourir aux acquisitions dans le cadre d'une stratégie globale à l'échelle d'un territoire en mobilisant les outils juridiques et fonciers existants, notamment le Droit de préemption urbain (DPU) ;
- Poursuivre la diffusion des plates-formes d'information relative à la rénovation à l'échelle des territoires, en développant une prise en compte spécifique des différents types de territoires (urbain, périurbain, rural) ;
- Renforcer l'action de l'EPFB et des CAUE dans le cadre des projets de rénovation ;
- Conforter l'action des Agences départementales d'information logement (ADIL) en intégrant plus fortement les problématiques liées à la rénovation du bâti ancien et à la redynamisation des centralités ;
- Développer un site internet dans le cadre d'une convention partenariale regroupant l'ensemble des acteurs concernés et en lien avec les plateformes d'information rendant lisibles l'ensemble des aides et dispositifs relatifs à la rénovation et à la revitalisation en centralité.

- Levier transversal n° 3 : Stratégie de développement commercial et régulation des équilibres et de la complémentarité centre/périphérie

Le CESER souhaite réaffirmer ici le rôle de régulation de l'action publique en l'articulant à la problématique du projet de territoire. Construire des centralités fortes implique à la fois d'identifier les lieux les plus à même de les incarner et de les doter d'une dynamique passant par la présence de fonctions diverses. Si cette approche doit être globale, la fonction commerciale revêt un caractère particulier aux yeux de nombreux acteurs. Le CESER rappelle en effet que le processus de dévitalisation des centralités traditionnelles est lié directement à la périphérisation des activités et en premier lieu au développement des implantations commerciales en périphérie, qui pendant de longues années ont été insuffisamment régulées. Dans le cadre de projets de revitalisation de centres-bourgs, la présence de commerces constitue souvent un enjeu prioritaire par les habitants et usagers. Le commerce de proximité est perçu comme un marqueur fort de centralité et d'appartenance notamment dans les bourgs, alors que des lieux plus emblématiques, comme l'église ou la mairie par exemple, peuvent parfois avoir

perdu cette fonction symbolique³¹². Cette problématique est également très présente à l'échelle des villes moyennes³¹³ dont la centralité est fragilisée.

Le maintien et le développement de commerces en centralité participent directement à sa vitalité et donc à celle de la commune. Cependant, le projet n'est opérant que si, en parallèle, une réflexion est menée à la fois sur l'équilibre commercial centre-périphérie du territoire et sur les politiques commerciales mises en œuvre dans les territoires environnants. Le périmètre du SCoT paraît à ce titre pertinent pour élaborer collectivement une stratégie de développement commercial et l'inscrire dans le projet sous la forme du DAAC. Facultatif au regard de la législation actuelle, le CESER incite cependant fortement les collectivités territoriales à définir une véritable stratégie de développement local du commerce et à la traduire au sein du SCoT sous la forme du DAAC. Il s'agit donc de renforcer l'ambition des divers documents de planification au regard de la problématique d'équilibre et de complémentarité entre le centre et la périphérie du développement commercial. Il est également important que les élus locaux mobilisent les outils juridiques ou fiscaux existants, comme la taxe sur la vacance commerciale, afin de mettre en œuvre la stratégie adoptée. Il souhaite également que les démarches de co-construction soient renforcées étant donné que cette problématique concerne directement les consommateurs et les acteurs du commerce. Il souligne cependant que la question spécifique du commerce doit être appréhendée dans le cadre d'une stratégie globale de revitalisation des centralités. C'est pourquoi, il incite les élus locaux et les techniciens à sortir des logiques de silo et à favoriser une approche transversale sur ces questions dans un périmètre large, débordant bien souvent les limites institutionnelles. A titre d'exemple, les missions et donc la formation des « managers de centre-ville » chargés de les dynamiser et de renforcer leur attractivité, dont le recrutement a connu une croissance importante depuis 2016 en Bretagne, doivent être conçues dans cette logique.

Aux yeux du CESER, il s'agit là comme sur l'ensemble des fonctions de la centralité d'une responsabilité collective. La sensibilisation des habitants et usagers est une priorité tout comme celle des élus locaux. Il s'agit en effet pour ces acteurs d'interroger leurs pratiques au regard de leur prise de position. Ainsi, le CESER rappelle que le souhait souvent exprimé par les résidents du maintien du commerce de proximité en centralité n'est pas compatible avec des pratiques de consommation qui privilégient toujours plus les espaces commerciaux périphériques. De la même manière, les élus affichant la volonté de revitaliser leur centre-bourg ou centre-ville ne peuvent en parallèle décider d'étendre les surfaces commerciales en périphérie ou d'y transférer locaux d'activité et équipements. Il s'agit là d'un enjeu fort de cohérence de l'action publique.

³¹² Conférences débat organisées par le Conseil de développement du Pays de Brocéliande : présentation puis restitution des travaux sur la revitalisation des centres-bourgs (Saint-Péran, 27 juillet 2016, Boisgervilly, 18 mai 2017).

³¹³ « La revitalisation commerciale des centres-villes », IGF et CGEDD, juillet 2016.

Si l'outil de régulation existe, un consensus s'établit pour affirmer qu'il ne fonctionne pas ou mal³¹⁴, alors que l'action régulatrice d'autres outils est reconnue, comme par exemple la Commission départementale pour la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPENAF)³¹⁵. Pour le CESER, il est urgent de repréciser son rôle, ses missions et les acteurs qui le composent, de lui donner les moyens de réguler afin de garantir un développement harmonieux du territoire sur la base d'un réseau de centralités fortes. Le CESER souhaite que les acteurs concernés soit associés à cette démarche. Il regrette notamment que les élus dont le projet impacte directement la vitalité des centralités de leur territoire ne soient pas systématiquement présents au moment de l'étude du dossier. Aux yeux du CESER, il est urgent que le Conseil régional interpelle l'Etat sur ce sujet afin de rendre plus cohérente l'action publique dans les territoires.

Le CESER préconise de :

- Réaffirmer le rôle des SCoT et du DAAC comme outil de régulation du développement commercial en périphérie afin de garantir l'équilibre centre-périphérie en prenant en compte le périmètre de la zone de chalandise ;
- Rééquilibrer la composition des CDAC dans le cadre de la législation actuelle, à l'image des Comités uniques de programmation (CUP) dans le cadre de la politique territoriale, en accordant une plus grande place à la société civile et en réintégrant les chambres consulaires, ceci afin d'améliorer la fonction régulatrice de l'action publique.

4. Préconisation générale n°4 : placer les centralités au cœur du projet de territoire *régional*

Dans son rapport sur les dynamiques territoriales de Bretagne³¹⁶, le CESER faisait des propositions pour une gouvernance territoriale efficace en Bretagne. Leur objectif est notamment d'améliorer à la fois la coopération horizontale et verticale entre les différents périmètres de gestion et d'affirmer le rôle d'ensemblier de la Région Bretagne.

Ces préconisations gardent tout leur sens dans le cadre de cette nouvelle étude. Cependant, au regard de la problématique de la dévitalisation des centres-bourgs et centres-villes et celle plus large des centralités, ces recommandations doivent être précisées et tenir compte notamment des changements liés à la mise en œuvre de la réforme territoriale.

³¹⁴ Voir chapitres 1 et 4.

³¹⁵ La loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt (LAAAF) publiée le 13 octobre 2014 a créé la Commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPENAF) qui s'est substituée à compter du 1^{er} août 2015 à la Commission départementale de consommation des espaces agricoles (CDCEA).

³¹⁶ CESER de Bretagne, 2013, *Les dynamiques territoriales de Bretagne en questions*. Rapporteurs : Alain LAPLANCHE et Jacques UGUEN.

4.1. Penser la place des centralités dans l'élaboration du projet régional

Le CESER estime que repenser la place des centralités dans le cadre de l'élaboration du projet régional est indispensable pour répondre à l'ambition forte de la Région Bretagne de mener avec les territoires les transitions économiques, sociales et environnementales vers un mode de développement durable.

Au titre de ses missions de coordination et d'animation, le Conseil régional peut franchir une nouvelle étape en amenant ses partenaires à faire de la question des centralités un axe majeur de l'élaboration des projets de territoire, en privilégiant une approche globale et transversale, ainsi que le dialogue et la coopération entre les différents acteurs. Le CESER rappelle que seule une approche systémique et partenariale peut permettre à la fois de dépasser les logiques de silo qui amenuisent trop souvent la portée de l'action publique, en produisant parfois des effets contradictoires, et les logiques de concurrence territoriale. Le CESER souhaite que le Conseil régional, à travers son rôle de garant de l'équilibre, de la cohésion et de la solidarité entre les territoires, saisisse l'opportunité que constitue l'élaboration du SRADDET pour repenser la notion de centralité, conjointement au modèle d'organisation spatiale, afin de l'inscrire dans une stratégie régionale de développement et d'aménagement du territoire. Cette ambition permet d'asseoir le rôle d'ensemblier ou de coordonnateur dévolu à la Région dans le cadre notamment de la Conférence territoriale de l'action publique (CTAP) créée en 2015. La mise en débat de cette stratégie avec les territoires a comme objectif de favoriser la coopération territoriale, à la fois horizontale et verticale, dans le souci d'une meilleure cohérence de l'action publique. L'appropriation de cette vision stratégique à l'échelle locale comme régionale permet également de réfléchir à une meilleure orientation des aides et dispositifs, régionaux ou gérés par le Conseil régional, en faveur des centralités et à destination des territoires.

Dans son avis de janvier 2017 sur l'élaboration du SRADDET³¹⁷, le CESER note avec satisfaction, qu'en réponse aux interrogations formulées dans sa première contribution³¹⁸, le Conseil régional a intégré l'objectif de « *donner notre propre définition et un contenu aux concepts d'égalité et d'équilibre des territoires, d'armature urbaine, de valorisation des centralités, de métropolisation, des services aux publics, ...* »³¹⁹. Il souhaite que derrière l'expression « *valorisation des centralités* », l'objectif soit de promouvoir, d'une part, la centralité de proximité pour bien vivre ensemble, et d'autre part, d'identifier un réseau de centralités complémentaires et connectées pertinent à l'échelle locale comme régionale, et dont le fonctionnement permettant d'accompagner les transitions et le développement durable du territoire. Le CESER reconnaît à cet égard le rôle de

³¹⁷ Avis du CESER sur le dossier du Conseil régional « Elaboration du SRADDET : la Bretagne au carrefour des transitions », Session du 30 janvier 2017.

³¹⁸ Première contribution du CESER à l'élaboration du SRADDET, 7 novembre 2016.

³¹⁹ Dossier du Conseil régional « Elaboration du SRADDET : la Bretagne au carrefour des transitions », soumis au CESER (Session du 30 janvier 2017).

certaines centralités majeures, les deux métropoles notamment, dans l'attractivité territoriale suprarégionale.

4.1.1. Diagnostic collégial et observation au service d'une ambition partagée

Le CESER souligne à cet égard l'importance que constitue l'élaboration d'un diagnostic partagé à l'échelle régionale. Dans son avis de janvier 2017, il s'étonne d'ailleurs du fait que « parmi les objectifs identifiés, le premier ne soit pas celui d'établir un diagnostic territorial partagé sur la Bretagne ». Indispensable, il doit être pour le CESER réalisé de manière collégiale et combiner des données à la fois quantitatives et qualitatives. Cela permet de mieux appréhender d'une part, l'évolution de processus tels que la dévitalisation des centres-bourgs et centres-villes, à travers une connaissance plus fine des différentes formes de vacance par exemple, et d'autre part, l'évolution des relations à la centralité à travers une meilleure connaissance des pratiques et usages des populations.

Comme le souligne le travail de la fédération des agences d'urbanisme et de développement de Bretagne³²⁰, l'élaboration du SRADDET pourrait permettre « l'appréhension des dynamiques territoriales à une échelle supra SCoT, notamment au regard des aires de rayonnement des grandes infrastructures (aéroports, ports, équipements de santé, d'enseignement supérieur...) et des logiques d'axes (routes nationales et voies ferrées) ». Il est en effet essentiel de produire une analyse partagée des dynamiques liées aux centralités et aux périphéries et surtout aux interrelations qu'elles génèrent. S'agissant des analyses qualitatives, cela suppose à la fois de partager les études existantes à l'échelle locale et d'inciter, par des moyens techniques et financiers notamment, à leur réalisation à l'échelle des bassins de vie – ou territoires vécus –.

Le CESER souligne en effet la nécessité de mieux connaître les dynamiques interterritoriales et interrégionales liées aux centralités qui ne s'arrêtent pas aux limites administratives des périmètres institutionnels. Le cas du Pays de Redon est, par exemple, à ce titre intéressant. Dans son étude³²¹ sur les dynamiques de coopération interrégionale Bretagne-Pays de la Loire de 2016, le CESER rappelle qu'il y a en effet une obligation de réfléchir de manière globale à ce territoire en raison des conditions géographiques et de la façon dont il s'est structuré au fil des années, que la coopération s'est imposée d'elle-même et que cet exemple montre bien l'importance de la notion de territoire vécu face aux découpages administratifs. Le constat d'une interdépendance croissante des territoires et du décalage observé entre territoires vécus et périmètres institutionnels renforce la conviction du CESER que cette analyse doit s'appliquer à l'ensemble des territoires et à chaque niveau de gestion territoriale.

Dans sa première contribution à l'élaboration du SRADDET de novembre 2016, le CESER rappelle « l'importance de l'observation et de la connaissance du territoire comme fondement à l'élaboration de tout schéma ou toute politique publique

³²⁰ « Si la Bretagne m'était contée...par les SCoT, Panorama de la planification territoriale pré-SRADDET », Fédération des agences d'urbanisme et de développement de Bretagne, 2016.

³²¹ CESER de Bretagne, 2016, *Les dynamiques de coopération interrégionales Bretagne-Pays-de la Loire*. Rapporteur : Jean-Luc PELTIER.

régionale et outil indispensable à son suivi » et espère « que l’observatoire des territoires piloté par le Conseil régional deviendra un outil efficace et accompagnera l’ensemble du processus d’élaboration, de mise en œuvre, de suivi et d’évaluation du futur SRADDET ». Il souhaite par conséquent que l’observation des dynamiques liées aux centralités et aux périphéries ainsi qu’à la relation des populations à la centralité, constitue un axe majeur de la feuille de route et du programme de travail à venir de cet outil partenarial.

4.1.2. Transversalité et territorialisation au service des centralités

Penser la place des centralités dans le projet régional a une signification forte, en ce sens qu’elle permet de privilégier la transversalité des politiques publiques, mais aussi leur territorialisation. Penser conjointement l’action publique et sa traduction spatiale, ainsi que mesurer ses impacts en matière de localisation notamment, permet d’anticiper les évolutions en cours dans les territoires. Cette démarche est donc indispensable pour mieux répondre aujourd’hui aux enjeux d’un développement durable et harmonieux. L’attractivité d’un territoire en dépend largement en matière économique, d’emplois, de formation, etc. L’équilibre entre la valorisation des ressources et leur protection ne peut se faire hors sol. Les enjeux liés aux mobilités sont très dépendants des choix d’aménagements qui sont faits dans les territoires. Pour répondre à la problématique des centralités, il apparaît donc essentiel d’appréhender conjointement sous le prisme de la territorialisation le développement économique, l’emploi durable, l’insertion, les solidarités, l’enseignement et la formation, les mobilités, le foncier, l’habitat et l’environnement au sein du futur SRADDET. Ainsi, dans son avis³²² de janvier 2017, le CESER souligne *« l’importance de la prise en compte des questions foncières et d’habitat essentielles à l’appréhension des enjeux en matière de centralités, d’économie présentielle et productive [ainsi que] des liens entre aménagement du territoire et santé, culture et qualité de vie ou encore avec les infrastructures régionales telles que les lycées, les transports, les services publics, le numérique et tous les équipements de polarité »*.

4.1.3. Faire dialoguer les projets locaux et le projet régional sur les centralités

LE CESER invite le Conseil régional à faire des centralités un fil directeur du dialogue entre les SCoT et le futur SRADDET. Levier essentiel pour renforcer les pratiques de coopération territoriale, son objectif est d’identifier un réseau de centralités articulant centralités de proximité et centralités de niveau régional. Privilégier la co-construction en organisant un dialogue constructif entre les différents niveaux de collectivité territoriale favorise à terme le partage d’une vision stratégique des territoires dans leur dimension régionale. En juillet 2015,

³²² Avis du CESER sur le dossier du Conseil régional « Elaboration du SRADDET : la Bretagne au carrefour des transitions », Session du 30 janvier 2017.

l'Etat rappelle que « le niveau régional apparaît le plus pertinent pour appréhender les relations entre les territoires et lutter efficacement contre les déséquilibres qui en résultent. Il constitue également l'échelon au niveau duquel sont conçus les projets d'infrastructures et de desserte des transports collectifs qui jouent un rôle essentiel pour comprendre les dynamiques du marché du logement. Pour autant, ce nouveau document [le SRADDET] n'a en aucune manière vocation à se substituer aux documents d'urbanisme de droit commun (SCoT et PLU) qui relèvent des communes et de leurs groupements qui détiennent depuis 1983 la compétence en matière d'urbanisme. C'est un document prescriptif d'aménagement du territoire qui n'a pas à descendre dans le détail de l'aménagement de l'espace »³²³.

Le rôle du Conseil régional n'est donc pas d'imposer aux territoires sa vision des centralités, ce n'est d'ailleurs pas son souhait, mais bien de donner du sens dans une démarche d'impulsion et de garantir la cohérence du projet dans le cadre d'une stratégie partagée. L'entrée par les centralités est l'occasion pour le CESER de remettre au débat, sous un angle différent, certaines problématiques pouvant être sensibles auprès des élus locaux et/ou des populations : étalement urbain et périurbanisation, articulation entre le développement économique et les enjeux environnementaux, organisation des déplacements, etc. Cette démarche ainsi que le caractère évolutif sur la durée du projet, doivent permettre de poser les bases d'une nouvelle relation entre la Région et les EPCI, dans l'approche globale et transversale qu'implique l'élaboration d'un projet de territoire.

Etroitement liées à la question des centralités, les impératifs de gestion économe du foncier et de lutte contre l'étalement urbain doivent être réaffirmés. Le CESER souhaite que le Conseil régional relance la démarche initiée dans le cadre de la Charte pour une gestion économe du foncier. Dans le cadre de l'élaboration du SRADDET, des orientations pourraient être partagées au sein du cahier des engagements prévus dans le cadre de la mobilisation des acteurs et alimenteraient à la fois le rapport exposant la stratégie régionale, et le fascicule regroupant les règles générales. Au regard des modalités de la croissance urbaine, il s'agit notamment de privilégier l'existant au lieu d'un développement en extension, en poursuivant ou en impulsant les travaux sur la densification et sur les dents creuses – tout en préservant les espaces publics³²⁴ de proximité essentiels au bien vivre ensemble – et de mieux anticiper l'évolution des friches – qu'elles soient économiques, artisanales ou commerciales – sur le plan quantitatif et qualitatif, en identifiant les potentialités de réaffectation. S'agissant des friches commerciales notamment, l'enjeu est de taille étant donné les projections faites sur leur développement futur³²⁵. Le CESER invite également le Conseil régional à impulser à cette occasion une réflexion autour de la notion de capacité d'accueil³²⁶ d'un territoire. Le CESER invite également le Conseil régional à repenser ses avis

³²³ Réponse du ministère à la question écrite du député M. Philippe FOLLIOU, publiée au journal officiel de l'Assemblée nationale le 21 juillet 2015.

³²⁴ CESER de Bretagne, 2016, Bienvenue dans les espaces publics en Bretagne ! Rapporteurs : Carole LE BECHEC et Pierre BARBIER.

³²⁵ Voir chapitre 2.

³²⁶ Voir préconisation générale n°3.

sur les projets de territoire locaux (SCoT) au prisme de la problématique des centralités.

La dimension évolutive du SRADDET nécessite de créer des espaces de retours d'expérience et d'approfondissement du dialogue dans la durée. Ils pourraient par exemple prendre la forme d'ateliers traitant des différents enjeux liés aux centralités, permettant ainsi de poursuivre les débats et d'engager de nouvelles réflexions. Ils pourraient également être intégrés à la démarche d'évaluation du SRADDET. Un site partenarial piloté par le Conseil régional pourrait capitaliser ces retours d'expériences et pratiques innovantes dans les territoires.

Le CESER préconise de :

- Placer la problématique des centralités au cœur du projet de territoire régional dans une logique de projet privilégiant sa dimension stratégique et permettant de faire émerger un modèle économique de revitalisation des centralités ;
- Faire des centralités un enjeu majeur du dialogue entre les SCoT et le SRADDET ;
- Faire des avis rendus par le Conseil régional sur les documents de planification locaux un levier de cohérence et d'ambition des projets de territoire ;
- Co-construire, à l'image de la politique de la ville, une politique régionale des centralités adossée au SRADDET, accompagnée d'une géographie prioritaire des centralités adossée aux politiques contractuelles de la Région ;
- Concrétiser le projet partenarial d'observatoire des territoires dans le cadre de la réalisation d'un diagnostic sur la problématique des centralités.

Il propose de :

- Identifier les besoins de connaissance en matière de centralité liées aux dynamiques interterritoriales et interrégionales ;
- Identifier les besoins de connaissance à une échelle plus fine pour répondre aux enjeux de revitalisation des centralités, centres-villes et centres-bourgs (connaissance des différentes formes de la vacance à l'échelle infra-urbaine) ;
- Engager un dialogue constructif entre les acteurs produisant la connaissance de niveau régional et ceux produisant une connaissance plus fine dans les territoires pour arriver à un diagnostic partagé ;
- Impulser une réflexion régionale sur la notion de capacité d'accueil des territoires en lien avec la problématique des centralités ;
- Créer des espaces de dialogue autour de la question des centralités, sous la forme par exemple d'ateliers thématiques, s'inscrivant dans la démarche évaluative et évolutive du projet de territoire régional.

4.2. Une action régionale au service des centralités

4.2.1. Dans le cadre des relations du Conseil régional avec les autres niveaux de collectivité

Au regard des compétences de la Région, le CESER souhaite que l'action de pilotage du Conseil régional permette une meilleure coordination des divers

dispositifs et politiques publiques intervenant, directement ou indirectement, sur des champs liés à la problématique des centralités³²⁷. Sont concernés les différents conventionnements et contractualisations suivants : Région (politique territoriale/AMI, convention de développement économique, contrats de ruralité), Etat (contrats de ruralité, AMI) et Départements (contrats de territoire, AMI).

Dans le champ du développement économique, les élus régionaux comme les services sont de plus en plus attentifs à la question du dernier commerce par exemple. Néanmoins, ceci ne fait l'objet d'aucune stratégie formalisée. Dans son avis du 30 janvier 2017³²⁸, le CESER observe que le dossier du Conseil régional « *précise donc un cadre conventionnel entre le Conseil régional, les métropoles et les EPCI avec une préoccupation de solidarité entre territoires. Le CESER soutient le principe général de « non dumping » et celui de « non concurrence » entre les territoires, mais s'interroge sur leur concrétisation. Dans cette même optique, les interventions possibles du Conseil régional « en soutien des territoires » lui semblent pertinentes, afin de renforcer l'efficacité de l'action publique là où cela est le plus nécessaire. Il semble cependant indispensable de préciser comment seront identifiés les EPCI ne disposant pas « à l'évidence » des moyens de répondre aux besoins en ingénierie de développement économique* ».

Dans le champ de l'aménagement, les enjeux liés à la répartition des services sur le territoire régional et à leur accessibilité sont directement liés à l'organisation spatiale des centralités. Dans sa première contribution à l'élaboration du SRADDET, le CESER rappelle que « les services à la population constituent une part substantielle des questions d'aménagement du territoire et participent clairement de l'équilibre et de l'égalité des territoires. Il existe une superposition des compétences à ce sujet, les Départements étant chefs de file en matière de solidarité des territoires, et la Région en matière d'égalité des territoires ». L'élaboration du SRADDET doit donc prendre en compte les Schémas départementaux d'amélioration de l'accessibilité des services au public (SDAASP) en cours d'élaboration³²⁹.

4.2.2. Dans le cadre de la politique territoriale du Conseil régional

S'agissant de la politique territoriale mise en œuvre par le Conseil régional, le CESER souhaite distinguer la question de la revitalisation des centres-bourgs et centres-villes de celle des centralités. En ce qui concerne le premier, il soutient les démarches locales de revitalisation mobilisant différents acteurs, outils et dispositifs. Il insiste cependant sur les efforts à poursuivre pour les rendre plus

³²⁷ Contractualisation/conventionnement Région (politique territoriale/AMI, convention de développement économique, contrats de ruralité), contractualisation Etat (contrats de ruralité, AMI) et contractualisation Départements (contrats de territoire, AMI).

³²⁸ Avis du CESER sur le dossier du Conseil régional « Vers une nouvelle organisation de l'action publique régionale en matière de développement économique : compléments au Schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation des entreprises », Session du 30 janvier 2017.

³²⁹ Fin septembre, les SDAASP à l'échelle de chaque département sont finalisés (version provisoire pour le département du Morbihan).

lisibles aux porteurs de projet, publics comme privés, dans les territoires. Les initiatives prises à l'occasion de l'organisation du colloque « Re-vitalisons nos centres-bourgs » en juin 2016 à Saint-Brieuc, comme la publication du panorama des aides financières pour la revitalisation des centres-bourgs en Bretagne, doivent être prolongées. A l'image de ce que le CESER préconise concernant les aides à la rénovation du bâti ancien, un site internet partenarial permettrait aux porteurs de projet d'accéder à une information actualisée régulièrement. Au-delà, il souhaite que les acteurs en charge de ces dispositifs renforcent leur coordination afin de gagner en cohérence. S'agissant des centres-bourgs, cela passe notamment par une articulation croissante entre les contrats de partenariat Europe-Région-Pays, les contrats de territoire mis en place par les Départements et les contrats de ruralité Etat-Région. Le CESER souligne également l'importance des retours d'expériences sur ce type de projet et invite les acteurs produisant cette connaissance à la mutualiser encore plus. Il souhaite que le site partenarial évoqué ci-dessus puisse également servir à une plus large diffusion des pratiques observées dans les territoires, sur le modèle de ce que fait déjà l'association BRUDED.

S'agissant de la problématique des centralités, elle est plus complexe à appréhender car moins concrète et se déployant à différentes échelles. Elle est par conséquent plus difficile à traduire dans le cadre de la politique territoriale, conçue et mise en œuvre à l'échelle des Pays, mais à destination des territoires et des collectivités chargées de leur gestion (communes, EPCI). Le CESER a déjà attiré l'attention sur les risques liés à la dimension multi-échelles de la centralité³³⁰. Actuellement, les projets de revitalisation du centre-bourg ou centre-ville présentés par les communes ou EPCI, ne sont pas systématiquement adossés à une stratégie sur l'équilibre centre-périphérie et sur la complémentarité des centralités à l'échelle plus large du territoire de vie. Or, pour le CESER et de nombreux acteurs, cette démarche est indispensable. Comme il l'a déjà souligné, un projet de revitalisation n'est en effet opérant que s'il s'inscrit dans une démarche globale de co-construction articulant les caractéristiques d'une centralité de proximité et ses deux dimensions (aménagement et animation) et prenant en compte les interactions entre les dynamiques du centre et de la périphérie pour penser le réseau de centralités à l'échelle du territoire vécu. Le CESER rappelle donc que son inscription dans un projet de territoire plus large est nécessaire et ce pour plusieurs raisons. Un projet local porté dans un territoire où les logiques de concurrence entre acteurs sont fortes, est difficilement viable à long terme. La conception d'un projet de revitalisation du centre prenant en compte les dynamiques de la périphérie et des territoires voisins permet de prendre la mesure des contradictions possibles de l'action publique, garantissant ainsi sa plus grande cohérence. Cela permet également d'anticiper plus facilement les évolutions en cours, parfois rapides, à l'échelle plus large du territoire vécu.

Cette démarche ambitieuse nécessite un soutien et un accompagnement sur la durée des porteurs de projet, mais aussi un encadrement et un fléchage plus ciblé

³³⁰ Voir chapitre 3.

des aides. Le CESER invite le Conseil régional à orienter ses dotations de manière encore plus marquée sur les objectifs d'équilibre et de solidarité entre les territoires d'une part, et sur les objectifs de coopération territoriale, d'autre part. Il souhaite que les choix faits en matière de péréquation favorisent les territoires qui s'engagent dans un projet de territoire co-construit basé sur un réseau de centralités complémentaires et connectées. Il attire par ailleurs l'attention sur les risques liés à une logique trop « sectorielle » des projets liés aux centralités. C'est pourquoi, le CESER insiste sur la nécessaire évaluation des projets qui bénéficient de financements dans le cadre de la politique territoriale, afin d'en mesurer la plus-value sur le territoire à l'aune d'indicateurs choisis et partagés. Il demande également qu'une réflexion soit initiée, avec tous les acteurs concernés, sur le principe du conditionnement des aides à l'existence d'un projet global favorisant un réseau de centralités pour bien vivre ensemble.

Un projet d'attractivité du centre, pour être viable sur le temps long, doit penser conjointement les volets aménagement et animation en lien avec les usages et pratiques. Les projets liés à ce second volet mobilisant des crédits de fonctionnement, il s'inquiète des effets de la décision prise en mai 2017 par le Conseil régional de plafonner ces dotations à hauteur de 2,5% du montant de l'enveloppe globale attribuée à chaque contrat de partenariat. Dans ses derniers avis, le CESER a constaté le peu de projets émanant du secteur associatif dans le cadre de la politique territoriale. Il observe également, en relation avec le Réseau des Conseils de développement bretons, les difficultés à faire émerger dans les territoires des projets en lien notamment avec les usages numériques. Ces dynamiques indispensables à la vitalité d'un territoire reposent en grande partie sur la capacité des structures à mobiliser des crédits de fonctionnement sur le temps long. Les Agences locales de l'énergie et du climat (ALEC), par exemple, ont exprimé leur vive inquiétude face au plafonnement de ces dotations en fonctionnement, dans un courrier adressé au Président de Région en date du 19 juin 2017.

Le CESER préconise de :

- Approfondir la coordination des dispositifs et outils portant sur la problématique des centralités entre la Région, les Départements et l'Etat ;
- Définir collectivement une stratégie d'intervention dans le cadre du développement économique attentive aux centralités, en imaginant si besoin des dispositifs de péréquation et des aides ciblées sur les entreprises présentes dans les centres-villes et centre-bourgs en difficulté ;
- Coordonner dans une approche transversale et territorialisée les différentes politiques sectorielles régionales ayant un impact direct ou indirect sur les centralités ;
- Prendre en compte les SDAASP dans le cadre de l'élaboration du SRADDET au regard de la problématique des centralités et de l'accès aux services collectifs.

S'agissant de la politique territoriale du Conseil régional, le CESER préconise de :

- Mettre en place un dispositif d'évaluation des projets « centralités » ayant reçu un avis favorable en CUP permettant de mesurer leur impact sur la revitalisation

des centralités, ainsi que la plus-value apportée par les financements liés à la politique territoriale ;

- Privilégier des projets autour des centralités ayant à la fois une composante « aménagement » et une composante « animation/usages » ;
- Garantir le financement de la mission d’animation du projet de territoire traitant la problématique des centralités et privilégiant une démarche de co-construction ;
- Soutenir l’animation territoriale de la centralité de proximité ;
- Développer le financement d’études qualitatives permettant une meilleure connaissance du rapport des populations à la centralité (pratiques et usages) ;
- Initier une réflexion sur le principe du conditionnement des aides à l’existence d’un projet global favorisant un réseau de centralités pour bien vivre ensemble.

4.3. Des leviers transversaux à mobiliser

Le CESER souhaite compléter ses recommandations à l’adresse du Conseil régional sur la base des leviers transversaux identifiés à l’échelle locale³³¹.

- Levier transversal n°1 : Mobilités et foncier

Au regard de ses compétences renforcées et dans le cadre de l’élaboration du SRADDET, la Région dispose de marges de manœuvre importantes pour inciter les territoires à coupler leur politique foncière et leur politique de déplacements/mobilités. L’entrée par la problématique de la centralité permet l’approche couplée du foncier et des mobilités et une meilleure compréhension du lien mobilité-aménagement et notamment du lien entre l’accessibilité des territoires et l’étalement urbain. L’une des réponses aux enjeux de limitation de la consommation foncière et d’adaptation au changement climatique passe par la réduction de la part modale de la voiture, en solo plus particulièrement, et l’optimisation de l’organisation intermodale des déplacements notamment quotidiens, pour les voyageurs et les marchandises. L’objectif est ici de proposer dans le cadre du SRADDET un modèle d’aménagement construit autour des centralités permettant de réduire l’empreinte carbone à l’échelle des territoires. Au regard des modes de vie, de l’élargissement et de la multiplication des territoires vécus, cela passe par un engagement des acteurs et nécessite leur coopération. Dans un contexte de changement important dans la répartition des compétences liées aux transports³³² le CESER souligne la nécessité de repenser les complémentarités entre les acteurs, et en premier lieu l’articulation entre le Conseil régional et les EPCI, notamment les agglomérations, autorités organisatrices de la mobilité pour les transports urbains.

Il en va de même concernant la politique de renouvellement urbain pour laquelle l’élaboration du SRADDET pourrait permettre, comme le souligne la fédération des agences d’urbanisme et de développement de Bretagne, une analyse partagée des

³³¹ Voir préconisation générale n°3.

³³² Mise en œuvre de la loi Notre du 7 août 2015.

leviers de redynamisation des centralités (soutenir l'implantation des équipements générateurs de flux, faire émerger un avantage comparatif à s'installer dans les centres pour les entreprises et les habitants etc.). Le CESER insiste sur le fait que cette démarche doit se faire au regard du positionnement de chaque centralité dans le réseau afin d'en renforcer la complémentarité et penser leur connexion en terme d'accessibilité notamment. Il est donc important que la Région exerce son rôle d'ensemblier dans ce domaine.

Le CESER préconise de :

- Prendre en compte la problématique des mobilités, physique et virtuelle, en lien avec celle des centralités, dans l'élaboration du projet de territoire ;
- Repenser les complémentarités entre acteurs de l'aménagement et acteurs des mobilités, notamment l'articulation Conseil régional/EPCI, au regard de la problématique des centralités.

Il propose de :

- Renforcer l'action des opérateurs fonciers au service des collectivités territoriales (EPFB, SAFER Bretagne) sur la thématique transversale des centralités.

- Levier transversal n°2 : Le modèle économique de la rénovation du bâti ancien

Le CESER considère que la rénovation du bâti ancien constitue bien l'un des leviers de redynamisation des centralités, que ce soit à l'échelle des bourgs et petites villes ou bien des principales agglomérations. Cependant, la mobilisation de ce levier doit être pensée dans une démarche globale intégrant les différentes fonctions et leurs aménagements (logements, commerces, services, activités et emplois durables, espaces publics etc) ainsi que le volet animation du projet de revitalisation, et cela à l'échelle plus large du réseau de centralités. A ces conditions, la rénovation d'un bâti ancien peut constituer une réelle opportunité de redynamisation d'un territoire.

Dans le RADD 2016, le Conseil régional souligne que le Plan bâtiment durable breton se poursuit avec une mobilisation autour des chantiers que sont le développement de la rénovation énergétique, les transformations de la filière Bâtiment, la préservation et la valorisation des ressources des territoires. Il fait état d'un regain d'activité en 2016 avec 23 000 rénovations engagées. Le réseau des plateformes de rénovation de l'habitat se déploie quant à lui sur le territoire avec 13 plateformes opérantes fin 2016. Enfin, un travail de structuration d'une politique autour de la filière des écomatériaux est en cours d'élaboration.

Si la Région a peu de compétences directes sur le logement, puisqu'il s'agit d'une politique nationale, l'élaboration du SRADDET constitue une opportunité pour renforcer son intervention sur l'habitat au sens que lui donne le CESER dans son étude sur les trajectoires résidentielles³³³, qui « *désigne le logement et l'ensemble*

³³³ CESER de Bretagne, 2013, *Sécuriser les trajectoires résidentielles des actifs en Bretagne*. Rapporteurs : Christine DIVAY et Michel MORVANT.

des liens avec son environnement : cadre de vie, lien social, accès aux services, aux équipements, aux transports, etc. L'habitat c'est le logement contextualisé dans un système complexe de relations et d'interactions au sein d'un territoire ». Dans cette perspective, l'approche par la centralité permet d'articuler les problématiques de l'habitat aux autres fonctions dites urbaines (activités économiques, emploi etc.). Le rôle d'ensemblier du Conseil régional prend alors tout son sens : « la Région Bretagne, par la transversalité de ses politiques publiques, est un acteur qui, en partenariat avec les autres acteurs territoriaux de l'habitat, peut aussi contribuer à y promouvoir plus de cohérence régionale »³³⁴.

Il est important aux yeux du CESER d'articuler ces démarches au sein du projet de développement régional.

Le CESER préconise de :

- Promouvoir un modèle économique viable et pérenne de la rénovation du bâti ancien ;
- Assurer une plus grande lisibilité sur la durée et une meilleure cohérence des aides et dispositifs portés par l'Etat et les collectivités territoriales dans ce domaine, passant sans doute par leur simplification et rationalisation.

Il propose de :

- Renforcer le rôle des opérateurs publics (EPFB, ADEME) dans le cadre d'une approche globale de la question des centralités ;
- Intégrer davantage le critère « centralité » dans les différents cahiers des charges de l'EPFB à destination des communes et EPCI sollicitant son intervention sur un projet de revitalisation du centre-bourg ou centre-ville.

S'agissant du secteur spécifique du bâtiment, le CESER renvoie à son étude³³⁵ de mai 2017, « Former mieux pour réussir la transition énergétique et écologique en Bretagne ». Il y rappelle que « *la plupart des leviers de l'intégration de la transition énergétique et écologique dans le bâtiment ont été identifiés par la Conseil régional et les acteurs de la filière construction, dans le cadre du Plan bâtiment durable breton* ». Le CESER y présente quelques recommandations :

- Encourager les artisans et les salariés à se former pour monter en compétences et renforcer l'information sur les formations ;
- Soutenir les formations de type FEEBat, PRAXIBAT notamment ;
- Décloisonner les formations continues ;
- Intégrer la question des éco-matériaux dans les formations ;
- Former les donneurs d'ordre et impliquer les usagers ;
- Former les artisans, salariés et demandeurs d'emploi au numérique ;
- Développer la formation-action comme modalité pédagogique ;
- Adapter la formation initiale et la formation continue des architectes.

³³⁴ Ibid.

³³⁵ CESER de Bretagne, 2017, *Former mieux pour réussir la transition énergétique et écologique en Bretagne*. Rapporteurs : Valérie FRIBOLLE et Joël SIRY. Voir pages 139 à 149 de l'étude.

- Levier transversal n° 3 : Stratégie de développement commercial et régulation des équilibres et de la complémentarité centre/périphérie

Au regard des compétences accrues de la Région en matière de développement économique, notamment les aides aux entreprises, et d'aménagement du territoire, le CESER souhaite que le Conseil régional revisite les modalités de son action auprès des acteurs locaux en matière de régulation du développement commercial en périphérie. L'élaboration du SRADDET constitue à ce titre une opportunité pour la rendre plus opérante à l'échelle du territoire régional. Dans un contexte où l'ensemble des acteurs concernés reconnaissent les dysfonctionnements de la législation actuelle, il serait intéressant que le Conseil régional produise, dans une démarche d'évaluation de l'action publique, un bilan de sa participation aux Commissions départementales d'aménagement commercial. Ce bilan pourrait être complété par les éléments relatifs au développement commercial extraits de ses avis sur les SCoT.

Par ailleurs, le CESER souligne que pour répondre à la problématique de dévitalisation des centralités, il est indispensable d'avoir une approche territorialisée des politiques de développement commercial. Comme le souligne la fédération des agences d'urbanisme et de développement de Bretagne, l'élaboration du SRADDET pourrait permettre la définition de principes partagés pour les implantations commerciales dans les centralités, les zones urbaines mixtes et les zones d'aménagement commercial, ainsi que la définition d'orientations communes au droit des grandes infrastructures routières.

Le CESER souhaite de manière plus large une territorialisation de l'action régionale en matière de développement économique plaçant la problématique des centralités au cœur de ses priorités. L'approche globale et transversale que cela implique est également aux yeux du CESER une opportunité pour penser conjointement le développement de l'activité économique et le développement de l'emploi durable au service de l'attractivité des centralités. Le CESER souhaite que l'élaboration du SRADDET soit l'occasion de traduire cette nouvelle approche permettant de sortir des approches sectorielles et des logiques de silo.

Le CESER souhaite :

- Avoir connaissance du bilan de l'ensemble des avis émis par le Conseil régional sur les SCoT concernant le développement commercial et dans le cadre de sa participation aux CDAC ;
- La réalisation d'une évaluation du fonctionnement des CDAC et de la CNAC.

Il préconise de :

- Renforcer l'action du Conseil régional en matière de régulation du développement commercial périphérique dans le cadre de l'élaboration du SRADDET et de sa participation aux CDAC ;
- Développer l'action du Conseil régional, dans le cadre des avis rendus sur les SCoT et de l'élaboration du SRADDET, incitant les territoires à élaborer un DAAC, malgré son caractère facultatif ;
- Engager une réflexion avec tous les acteurs concernés sur le fonctionnement actuel des CDAC et de la CNAC en vue de son évolution.

Conclusion

Parce que la nature même de la centralité est sa capacité à permettre l'émergence et le développement du lien social, elle favorise le bien vivre ensemble, renforce le sentiment d'appartenance collective et incite au faire ensemble.

Parce que la centralité est multifonctionnelle, elle est la plus à même de répondre aux besoins de proximité de la population.

Parce que la centralité est multi-échelles, elle favorise un aménagement durable pour offrir aux populations une meilleure qualité de vie et renforcer l'attractivité du territoire.

Le CESER souhaite que les acteurs du territoire, dans une dynamique de dialogue et de coopération et dans le cadre d'une vision partagée du territoire, imaginent les centralités de proximité pour bien vivre ensemble et dessinent leur mise en réseau, dans le souci de favoriser les transitions et le développement durable du territoire.

Le CESER souhaite que le Conseil régional place la question des centralités au cœur du projet de territoire régional et fasse du SRADDET un levier pour traduire cette ambition dans une vision stratégique partagée.

Si la centralité d'aujourd'hui n'est plus celle d'hier et sans doute pas encore celle de demain, c'est bien à nous tous, ensemble, de la réinventer !

Auditions

Nous remercions toutes les personnes auditionnées par la Commission « Aménagement et développement des territoires, environnement » (les titres et mandats correspondent à la situation au moment de l'audition).

Béatrice ALLARD-COUALAN	Médecin généraliste et Présidente de l'association Equipe de Soins et Organisation Territoriale (ESSORT)
Ronan BARBEDOR	Chargé du développement des centralités et de l'habitat, Conseil régional de Bretagne
Guy BAUDELLÉ	Professeur d'aménagement de l'espace-urbanisme, Université Rennes II
Olivier BERNICOT	En charge de l'aménagement du territoire et logement au sein du pôle des politiques publiques, SGAR Bretagne
Carole CONTAMINE	Directrice générale, Etablissement Public Foncier de Bretagne (EPFB)
Pierre DESPRES	Vice-président en charge du logement, du commerce et de la gestion des aires d'accueil des gens du voyage, Vitré Communauté
Tristan DOUARD	Vice-président chargé de l'économie, des zones d'activités économiques et de l'urbanisme, Lorient Agglomération
Alain ECOBICHON	Adjoint au Maire, en charge de la vie économique, du commerce, du tourisme et de l'attractivité du centre-ville, Mairie de Saint-Brieuc
Célia FIRMIN	Conseillère technique au Cabinet, Conseil départemental d'Ille et Vilaine
Laurence FORTIN	Vice-président en charge de l'aménagement territorial, Conseil régional de Bretagne
Thomas FRINAULT	Maître de conférences en Science politique, Université Rennes II
Yves GERARD	Président, Conseil de développement du Pays de Vitré
Benjamin GREBOT	Directeur, Agence d'urbanisme de Brest-Bretagne (ADEUPa)
Emmanuelle GUERIN	Animatrice, Conseil de développement du Pays des Vallons de Vilaine
Claire GUIRIMAND	Animatrice, Réseau des Conseils de développement bretons
Sébastien HAMARD	Directeur de la DIRAM, Conseil régional de Bretagne
Mathieu JEROME	Responsable du service logement, Vitré communauté
Patrick JULES	Adjoint au responsable de la Division Aménagement Urbanisme Logement, DREAL Bretagne
Jérôme LE BARS	Chef du service « Développement local », Conseil départemental d'Ille et Vilaine
Philippe LE GOFF	Maire de Guingamp et Vice-président en charge de l'habitat et du logement de Guingamp Communauté
Annick LE LOCH	Députée de la 7 ^{ème} circonscription du Finistère
Yann LE MEUR	Expert en finances locales, Enseignant à la faculté de sciences économiques de Rennes I, PDG de Société Ressources consultants finances,
David LESTOUX	Directeur associé, Cabinet Cibles et Stratégies
Henry-Georges MADELAINE	Co-fondateur de la SCIC « Le Champ Commun »
Claude MAILLÈRE	Directeur du développement et de l'innovation de l'Agence d'urbanisme de la région de Saint-Nazaire (ADDRN)
Yann MARCHAIS	Chargé de mission délégué aux territoires, Conseil départemental d'Ille et Vilaine
Bernard MARQUET	Vice-président en charge de l'économie, de l'agriculture, de l'innovation, du développement durable et des contrats

départementaux de territoire, Conseil départemental d'Ille et Vilaine

- Pierre MEHAIGNERIE** Maire de Vitré et Président de Vitré Communauté
- Louis MENAGER** Président du Syndicat mixte d'urbanisme du Pays de Vitré
- Nadine MOLIA** Déléguée aux relations territoriales du Groupe La Poste
- Ludivine NEVEU-CHERAMY** Cheffe de projets d'études, Direction régionale de l'INSEE
- Anne NICOLAS** Déléguée régionale du Groupe La Poste
- Benjamin PRADEL** Sociologue, Consultant-chercheur (mobilités durables et études urbaines)
- André TALARMIN** Maire de Plouarzel et Président de la Communauté de communes du Pays d'Iroise (CCPI)
- Joël REGNAULT** Président, Conseil de développement du Pays des Vallons de Vilaine
- Jacques UGUEN** Président, Conseil de développement de l'agglomération du Pays de Saint-Brieuc
- Christian URVOY** 1^{er} Vice-président du Pays de Saint-Brieuc en charge du SCoT, de l'aménagement de l'espace et du littoral, de la Gestion intégrée des zones côtières (GIZC)
- Nicolas VENARD** Directeur général du Crédit agricole du Finistère

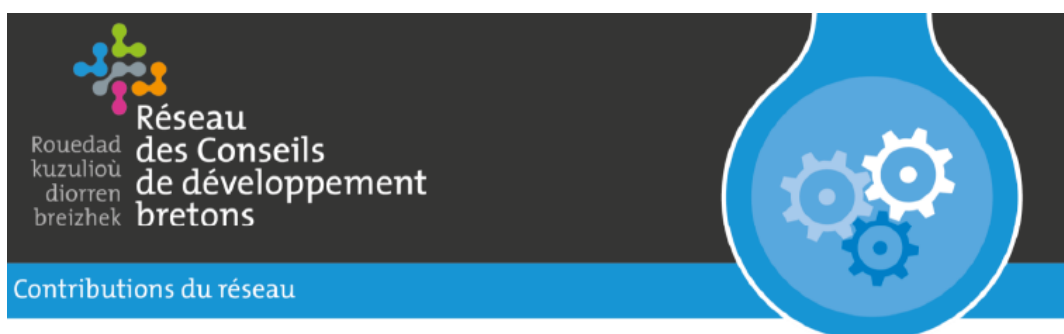
Nous remercions également les personnes sollicitées dans le cadre des travaux de la commission :

- Pierre BARBIER** Membre du CESER de Bretagne
- Carole LE BECHEC** Membre du CESER de Bretagne
- Marjolaine LE DU** Chargée de missions Aménagement et Développement Local
Mairie de Louvigné du Désert
- Maud LE HERVET** Chargée de projet « revitalisation des centres-bourgs »,
Louvigné Communauté
- Pascal MADRY** Directeur de l'Institut pour la ville et le commerce et de la Fédération pour l'urbanisme et le développement du commerce spécialisé (PROCOS)
- Jacques MORALI** Président du Conseil régional de l'ordre des médecins (CROM)
- Marie-Christine RENARD** Directrice des études, Etablissement public Foncier de Bretagne (EPFB)

Annexe

Annexe

Contribution du réseau des Conseils de développement bretons



Des centres-bourgs aux centralités

Synthèse des travaux de Conseils de développement

.....

Contexte et finalités

Plusieurs Conseils de développement ont identifié, sur leurs territoires l'enjeu de travailler sur la question des centralités, sous des angles parfois différents : sur les centralités qui structurent le territoire, sur les centres bourgs et leur transformation, sur leur devenir face au phénomène de périphérisation. C'est pourquoi, lorsque la commission Aménagement des territoires et environnement du CESER, dans le cadre de son étude sur les centres bourgs les a sollicité au travers d'un questionnaire, une quinzaine de Conseils de développement y a répondu, pour témoigner de la façon dont, localement, ce sujet avait pu être abordé. Il semblait donc intéressant de croiser les travaux des Conseils de développement sur le sujet, afin d'en avoir une vision globale à l'échelle régionale.

Par ailleurs, le Conseil régional élabore son schéma régional d'aménagement et de développement durable des territoires, processus auquel les Conseils de développement souhaiteraient être associés. Ce travail constitue donc une des étapes

pour préparer la contribution des Conseils de développement bretons à ce schéma.

Cette synthèse a été réalisée à partir des travaux existants dans les Conseils de développement. Elle a vocation à évoluer et à être enrichie, par les contributions des Conseils à venir.

Les réponses des Conseils au questionnaire du CESER, les travaux des Conseils et une écriture collaborative de ce document – chacun contribuant à la hauteur de ses travaux sur le sujet – ont ainsi permis de réaliser ce document.

Le déclin des centres-villes et des centres-bourgs : une prise en compte dans les SCOT, qui témoigne d'une prise de conscience partagée

Les Conseils de développement constatent unanimement le déclin de centres-villes et centres-bourgs de leur territoire et une prise de conscience, au niveau local, de l'intérêt de travailler autour de ce sujet.

Comme preuve de ce constat partagé, les Conseils de développement citent les enjeux définis dans les SCOT de leur territoire. Plus précisément, les SCOT

des pays de Lorient, Redon, Saint-Brieuc, Vallons de Vilaine, Brest, Vitré, Guingamp, Pontivy, Dinan intègrent cet enjeu. Cela signifie que dans les territoires, les centres-bourgs et les centres-villes sont bien souvent pensés comme des éléments structurants de l'aménagement et de la cohérence du territoire.

Plus précisément, la majorité de ces SCOT définissent l'intérêt de structurer le territoire autour des centralités. Concrètement, cela passe souvent par la définition d'une hiérarchie des centralités dans les territoires.

Pour les Conseils de développement il s'agit d'une 1^{ère} étape indispensable pour appréhender les enjeux de renouvellement de centres bourgs et des centres villes. A cet égard, est notamment souligné par les Conseils de développement le rôle pédagogique des SCOT, qui constituent un des outils facilitant la prise de conscience autour de ce sujet.

Les Conseils de développement soulignent toutefois que les SCOT ne constituent pas le seul levier pédagogique : travail de pédagogie et de sensibilisation à faire au-delà des élus, moyens dédiés à la mise en œuvre du SCOT, partage d'expériences et échanges de bonnes pratiques sont d'autres outils utiles pour sensibiliser les acteurs des territoires, qu'ils soient publics ou privés.

Dans plusieurs territoires, les crédits des contrats de partenariat Europe-Région-Pays sont également mobilisés pour intervenir sur ces questions de réhabilitation des centres-villes et centres bourgs. Globalement, les crédits dédiés à de l'aménagement des centres bourgs apparaissent plutôt bien consommés, soulignent les Conseils de développement des pays de Guingamp, Vannes, Fougères ou encore Saint-Brieuc. Il en va souvent

de même pour les services collectifs essentiels, souvent synonymes de construction ou rénovation de services, dans les centres-bourgs.

Toutefois, derrière une même appellation "réhabilitation d'un centre bourg", les projets peuvent être de nature très différentes : de la réfection d'une chaussée, à un projet global. Pour les Conseils de développement, le réaménagement d'un centre-bourg ne peut avoir de sens que s'il s'inscrit dans un projet plus global du territoire, qui ne peut faire l'économie de penser de manière cohérente les centralités et les usages du territoire. Les projets de (ré)aménagement de centre-bourgs doivent également prévoir l'association étroite et très en amont des futurs usages.

Renouveler le regard sur les centres-bourgs, les centres-villes et les façons de les réaménager

Les centres villes, centres bourgs : des espaces aux fonctions plurielles

Les Conseils de développement s'accordent sur l'intérêt d'approcher la question des centralités à travers celles de leur fonction : à quoi servent-ils ? En effet, la question des usages des espaces apparaît centrale, plus encore que celle de la délimitation géographique. Dans les 1ers échanges du Conseil de développement du pays de Brocéliande avec les habitants, c'est ce qui ressort : les fonctions du territoire sont plus importantes qu'un « périmètre » des centres bourgs.



La fonction la plus importante des centralités et des centres-bourgs est celle de la sociabilité, la convivialité.

Lors des échanges entre Conseils de développement et CESER, il est apparu clairement que les centres jouent un rôle clé pour le bien-vivre ensemble ; ils ont ainsi une fonction centrale, qui est celle de la convivialité.

De la même façon, le Conseil de développement de Saint-Brieuc a mis en avant que les centres villes et bourgs traditionnels peuvent jouer ce rôle de convivialité. Dans cette optique, il propose de renforcer cette dimension conviviale, en renforçant les animations, la qualité des espaces publics, et la prise en compte des animations dans les centres dans les différents temps de la journée : matinée, midi, après-midi, soirée voire nuit.

Les Conseils de développement des pays de Redon et des Vallons de Vilaine soulignent également le rôle convivial des centres-bourgs ; ils indiquent que dans de nombreux bourgs ruraux la culture du bien vivre ensemble est présente et pourrait inspirer plus largement les territoires urbains, si les bonnes pratiques étaient davantage partagées.

Cette fonction en particulier nécessite un diagnostic collégial du fonctionnement de l'espace public et des attentes des usagers.

La fonction commerciale des centralités

Comme le précise le Conseil de développement du pays de Fougères, le déclin du commerce est un indicateur du déclin des centres-bourgs et centres-villes.

Plus globalement, les Conseils de développement soulignent évidemment l'importance du ou des

commerces dans les bourgs. Mais la présence d'un commerce suffit-elle à faire un bourg ? La seule redynamisation commerciale peut-elle redynamiser un bourg ?

Pour les Conseils de développement, la réponse est clairement négative. Au contraire, dans le pays de Saint-Brieuc comme dans le pays des Vallons de Vilaine, on observe que les pratiques commerciales sont désormais très majoritaires dans les zones commerciales périphériques. Les usages entrent parfois en concurrence avec les discours.

Les Conseils de développement invitent à penser la complémentarité des espaces commerciaux existants plutôt que la concurrence.

Accessibilité, accès et mutualisation des équipements et des services

Pour le Conseil de développement de la métropole et du pays de Brest, les centres ne peuvent s'appréhender en dehors de la question des services aux publics, de leur implantation et de leur accessibilité.

De la même façon, dans le pays de Lorient, le Conseil de développement suggère de travailler, au sein du Schéma de cohérence territoriale, sur l'implantation et la complémentarité des équipements et des services, par exemple culturels.

Des espaces numériques

Les usages du numérique se développent et réinterrogent les modes de vie et les pratiques. Pour les Conseils de développement de l'agglomération et du pays de Saint-Brieuc et du Pays de Guingamp, ces usages numériques s'ancrent et se développeront s'ils sont support de sociabilité sur le territoire. Les centres-bourgs et



centres-villes doivent donc accueillir également ce type de service : tiers lieux, accompagnement à l'accès aux droits, médiation numérique.

Les réflexions entre les membres du CESER et ceux des Conseils de développement ont également permis d'identifier plusieurs propositions en ce sens, afin d'intégrer la médiation numérique et l'accompagnement à l'accès aux droits dans les réhabilitations des centres bourgs : implantation de tiers-lieux, accès à des réseaux wifi et plus largement développement de projets et usages collaboratifs (qu'ils soient numériques ou non).

Des lieux de vie, lieux d'habitation

De nombreux Conseils insistent également sur le fait que les centres-bourgs et centres-villes sont aussi des lieux d'habitation.

Toutefois, cette réalité peut être mise à mal si les habitations sont dégradées ou si elles ne correspondent plus aux normes de confort attendues désormais : mauvaise performance énergétique ; faible luminosité,... (Cf. travaux des Conseils de développement des pays de Guingamp, Lorient et Saint-Brieuc)

En lien avec ce constat, le Conseil de développement du pays de Guingamp invite à s'interroger sur le rôle du patrimoine : est-il une composante de notre vie, donc évolutif et adaptable ou une contrainte intangible, à la marge de notre développement ?

Mobilité et déplacements : réduire la place de la voiture

Pour le Conseil de développement du pays de Lorient, penser les centres-villes et les centres-bourgs conduit à s'interroger sur la mobilité de demain : un habitat proche des centres permet de les rendre plus vivants, alors qu'un habitat très dispersé ne peut que contribuer à la dévitalisation des centralités, les espaces périphériques étant plus accessibles en voiture individuelle. Une autre organisation des déplacements, réduisant de manière significative la place de la voiture individuelle (usage en solo le plus souvent) est essentielle pour revitaliser les centralités.

Penser et aménager les centres et les centralités : une responsabilité collective

Une mobilisation collective

Pour le Conseil de développement du pays de Guingamp, le partenariat doit être au cœur des projets de revitalisation : partenariat géographique entre les collectivités d'un même territoire pour s'assurer de la cohérence des projets de développement et partenariat horizontal entre les différents acteurs du territoire : entreprises, habitants, usagers, touristes et non plus seulement la seule puissance publique.

L'ensemble des Conseils de développement soulignent l'impérieuse nécessité d'impliquer collectivement l'ensemble des acteurs d'un territoire pour redynamiser un centre. Concertation, rencontres et échanges avec les jeunes et les habitants, accompagnement des initiatives



citoyennes qui initient des cafés associatifs, des épiceries solidaires ou coopératives dans les centres bourgs sont autant de facteurs tout aussi importants que les investissements routiers ou urbains pour les centres-bourgs.

Ainsi pour le **Conseil de développement du pays des Vallons de Vilaine** réhabiliter une centralité ne doit appartenir aux seuls élus : cela doit au contraire être travaillé avec tous, commerçants, habitants, associations, usagers,...

Dans le **pays de Fougères**, le territoire souhaite organiser sa transition participative ; c'est à travers cet axe que le contrat de partenariat finance la revitalisation des centres-bourgs. Il s'agit en effet d'inciter les communes à une large association de la population dans le cadre de ces projets.

Mobiliser la diversité des acteurs des territoires autour des centralités : quels rôles jouent les Conseils de développement ?

Les Conseils de développement bretons contribuent, à leur niveau, à cette mobilisation collective. Leurs travaux prennent des formes diverses, tant en termes de rendus qu'en termes de méthodes utilisées.

Tout d'abord, de nombreux Conseils de développement ont travaillé sur les SCOT de leur territoire, lesquels abordent cette question. Dans la plupart des cas, ces contributions sont compilées au sein d'avis.

Ces avis ne sont toutefois que la partie visible d'un processus de concertation plus riche : réflexions et partages de connaissances préalables dans des

groupes de travail qui réunissent la diversité des acteurs locaux, organisation de soirées-débats, de temps d'information sur le SCOT et ses enjeux, ou encore participation au processus d'élaboration via des comités de pilotage. Ce faisant, les Conseils de développement contribuent à informer, sensibiliser et mobiliser les acteurs du territoire et les habitants autour de ce sujet. Ils apportent également, en construisant une expertise collective, un regard renouvelé sur les enjeux de l'aménagement du territoire.

Ailleurs, comme dans le **pays de Rennes**, la réflexion sur le document d'aménagement commercial du SCOT a conduit le Conseil de développement à travailler à une étude prospective sur l'évolution du commerce.

Les travaux thématiques des Conseils de développement les ont également conduits à travailler sur les centralités.

Dans le **pays de Morlaix**, par exemple, c'est un travail en lien avec les acteurs associatifs et des communes volontaires que ce sujet a été abordé, à travers la question des services aux publics.

Dans le **pays de Brest**, le Conseil de développement a animé pendant plusieurs mois une réflexion sur la rade de Brest, identifié comme une centralité à part entière du territoire.

Le **Conseil de développement du Trégor** conduit également une autosaisine sur l'attractivité des centres-bourgs et centres-villes du territoire.

Dans le **pays de Saint-Brieuc**, c'est la réflexion autour du projet de territoire qui a conduit le Conseil de développement à élaborer 4 scénarios, qui dessinent 4 formes de centralités différentes



pour le territoire, et 4 modèles de développement et d'aménagement différents.

Dans le pays de Brocéliande, le Conseil de développement a décidé de mener une réflexion prospective sur l'avenir des centres-bourgs, en allant à la rencontre des habitants, des acteurs, des jeunes du territoire, pour identifier leurs perceptions des centres-bourgs et les mobiliser dans la construction des centralités de demain. Les données recueillies feront l'objet d'un état des lieux qui sera présenté au sein des communes étudiées. A terme, l'objectif est de parvenir à l'élaboration de scénarios.

Ainsi, au cours de soirées-débats, d'ateliers thématiques, de recherches ou d'études, de rencontres avec les habitants les Conseils de développement bretons contribuent à :

- Ø Informer, sensibiliser, mobiliser les acteurs et habitants des territoires autour de ce sujet
- Ø Renouveler le regard sur la question des centralités et des centres-bourgs
- Ø Emettre des propositions concrètes à destination des élus et des acteurs des territoires.

Une gouvernance collégiale, une réflexion stratégique et collective

Si les Conseils de développement interviennent, c'est aussi pour promouvoir une approche collective et stratégique de l'organisation des territoires ; la revitalisation des centres-villes et centres-bourgs ne peut donc faire l'économie d'une réflexion territoriale globale et partenariale.

Ainsi, le Conseil de développement du pays de Morlaix indique une responsabilité collective dans le réaménagement d'un centre bourg : l'un des freins à la revitalisation des centres bourgs est que cela reste un enjeu communal : chaque maire doit gérer sa commune... Alors qu'à minima, une interconnaissance, une mise en réseau des acteurs concernés permettrait de rendre l'intervention de chacun plus efficace.

En complément, pour le Conseil de développement du pays de Guingamp la réflexion sur la revitalisation des centres ne peut se faire qu'à une échelle plus large et dans une logique communautaire. Les centres du territoire sont tous interconnectés et dépendants, leur aménagement doit donc être réfléchi à une échelle au moins intercommunale.

Les travaux du Conseil de développement de l'agglomération et du pays de Saint-Brieuc vont dans le même sens ; les 4 scénarios qu'il a élaboré illustraient bien que le choix d'une forme ou d'une autre de centralités n'avait pas le même impact en terme d'aménagement de l'espace et d'aménagement des centres-bourgs.

Il appartient donc au territoire de définir ses centralités et leur rôle dans un projet de territoire, global et partagé.

Au-delà d'un territoire, construire une vision régionale partagée

Dans chacune des réflexions territoriales initiées par les Conseils de développement, se pose la question,

in fine, des vocations territoriales et des relations et complémentarités, avec les autres territoires.

En effet, les habitants vivent en permanence autour de multiples centralités, parfois éloignées les unes des autres. Comment vivent-ils cette pluri-centralité ? Le Conseil de développement du pays de Brocéliande va les interroger sur ce sujet afin d'en tirer des leviers possibles pour l'action publique.

Dans le pays de Brocéliande, le Conseil de développement indique que le pays n'est pas construit avec une centralité, mais dans un système où plusieurs communes structurent le territoire. La polarité, s'il fallait en définir une, serait clairement la métropole rennaise.

Dans le pays des Vallons de Vilaine, la situation est la même. Mais pour ces Conseils de développement la centralité n'est pas l'alpha et l'oméga de la vie du territoire. Les habitants trouvent, localement, des dynamiques associatives, culturelles, sociales, démocratiques, conviviales ou encore un cadre de vie de qualité, qui s'affranchissent de la métropole.

Dans les pays de Dinan et de Saint-Brieuc, les Conseils de développement soulignent également cette interrogation : reconnaît-on la métropole rennaise comme une centralité du territoire ? Comment le territoire pense-t-il plus largement ces liens avec les voisins, au-delà des frontières administratives ?

Plusieurs Conseils de développement invitent également à penser les centralités (tout comme les centres bourgs d'ailleurs) avec une approche temporelle et plus uniquement spatiale : la proximité s'évalue davantage en temps qu'en kilomètres.

Aussi, les Conseils de développement soulignent l'intérêt d'avoir une approche globale, qui puisse dépasser les frontières administratives. Cette vision d'ensemble doit se construire avec les habitants et les citoyens qui habitent, travaillent, se cultivent et se rencontrent dans les territoires.

Centralités: quelles priorités pour l'action publique ?

Finalement, l'approche par les fonctionnalités invite les Conseils de développement à interroger les priorités de l'action publique.

Qu'est ce qui structure le territoire : les centres ou les usages ?

Penser le territoire au travers de son aménagement (centralités, centres-villes, centres-bourgs) occulte parfois la prise en compte des usages.

Les Conseils de développement, dans le cadre de leurs avis sur les SCOT notamment, soulèvent régulièrement que la logique de zonage qui prévaut encore dans les documents d'aménagement et d'urbanisme est une matrice qui nuit à la mixité des fonctions et donc aux centres-villes et centres-bourgs. (Lorient, Saint-Brieuc notamment)

Dans de nombreux territoires, les centralités commerciales ne sont plus les centres-bourgs ou centres-villes, ce sont les commerces implantés en périphérie. C'est notamment ce que souligne le Conseil de développement de l'agglomération et du pays de Saint-Brieuc ; « concrètement, en termes d'usages et de flux, la centralité commerciale de l'agglomération briochine, c'est la zone

commerciale de Langueux.[...] Si le centre ville briochin joue encore un rôle de convivialité important, notamment pour les jeunes, ces derniers tendent toutefois à sortir également dans les zones périphériques dont la fonction ne se limite donc pas ou plus aux commerces. »

Les flux, les usages structurent donc le territoire, en dépit des politiques communales de redynamisation des centres-villes et centres-bourgs. Centralités et centres-villes / centres-bourgs peuvent donc être différents.

Toujours pour le Conseil de développement briochin, dans un monde numérique, la centralité pourrait aussi être virtuelle, ou comme nous l'avons vu dans le cas métropolitain, hors du territoire.

L'ensemble de ces interrogations ou contradictions méritent d'être intégrées aux réflexions sur les centres-bourgs.

Qu'est-ce qui est intéressant : d'avoir des centres bourgs ou des lieux de sociabilité ?

Enfin, l'accent a été mis par plusieurs Conseils de développement sur la fonction fondamentalement conviviale et sociale des centres-bourgs. A partir de là, faut-il se focaliser sur les centres-bourgs ou les espaces propices au développement de la sociabilité et de la convivialité ?

C'est une hypothèse émise par le [Conseil de développement du pays de Redon](#) : se focaliser sur les centres-bourgs est peut-être une erreur. La problématique à travailler est de permettre l'apparition de lieux de sociabilité (commerce, travail, loisirs,...) dans un cadre de durabilité et qui correspondent aux attentes des habitants d'aujourd'hui. Travailler sur la mobilité,

l'accessibilité, les circuits courts, la précarité, l'isolement, le positionnement des services publics, le déploiement différencié du haut débit sont des axes qui induiront des nœuds de centralités cohérents, par rapport à une population donnée qui est, de toute manière, en constante évolution.

Conseils de développement participants au groupe de travail :

Pays de Brocéliande, Pays de Saint-Brieuc, Pays des Vallons de Vilaine, Pays de Morlaix, Pays de Dinan, Pays de Guingamp, Pays de Redon, Pays de Vitré

Tables

Sigles et abréviations

ADAC 22	Agence départementale d'appui aux collectivités des Côtes d'Armor
AdCF	Assemblée des communautés de France
ADDRN	Agence d'urbanisme de la région de Saint-Nazaire
ADEME	Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie
ADEUPa	Agence d'urbanisme de Brest-Bretagne
ADIL	Agence départementale d'information logement
AFPA	Association pour la formation professionnelle des adultes
ALEC	Agence locale de l'énergie et du climat
AMI	Appel à manifestation d'intérêt national interministériel
ANAH	Agence nationale de l'habitat
ARIC	Association régionale information collectivités territoriales
AUDELOR	Agence d'urbanisme, de développement économique et technopôle du Pays de Lorient
BGV	Bretagne Grande Vitesse
BRUDED	Réseau Bretagne rurale développement durable
BTHD	Bretagne très haut débit
CAPEB	Confédération de l'artisanat et des petites entreprises du bâtiment
CAUE	Conseil d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement
CCIR	CCI Région Bretagne
CCPI	Communauté de communes du Pays d'Iroise
CDAC	Commission départementale d'aménagement commercial
CDC	Caisse des dépôts et consignations
CDCEA	Commission départementale de consommation des espaces agricoles
CDEC	Commission départementale d'équipement commercial
CDPENAF	Commission départementale pour la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers
CEREMA	Centre d'études et d'expertises sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement
CERTU	Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques
CGEDD	Conseil général de l'environnement et du développement durable
CNAC	Commission nationale d'aménagement commercial
COP 21	Conférence sur le climat de Paris
COP régionale	Conférence sur le climat (région Bretagne)
CPER	Contrat de plan Etat-Région

CROM	Conseil régional de l'ordre des médecins
CTAP	Conférence territoriale de l'action publique
CUP	Comité unique de programmation
DAAC	Document d'aménagement artisanal et commercial
DAC	Document d'aménagement commercial
DGFip	Direction générale des finances publiques
DOO	Document d'orientation et d'objectif
DPU	Droit de préemption urbain
DREAL	Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement
EDGT	Enquête déplacements grand territoire
EMD	Enquêtes ménages déplacements
ENSAB	Ecole nationale d'architecture de Bretagne
EPCI	Etablissement public de coopération intercommunale
EPF	Etablissement public foncier
EPFB	Etablissement public foncier de Bretagne
ESSORT	Equipe de Soins et Organisation Territoriale
FEEBat	Formation économie d'énergie Bâtiment
Fevad	Fédération des entreprises de vente à distance
FISAC	Fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce
FNADT	Fonds national pour l'aménagement et le développement du territoire
FNAU	Fonds national d'aide d'urgence aux étudiants
FNE	France nature environnement
GIZC	Gestion intégrée de la zone côtière
IDH-B	Indicateur de développement humain
IGARUN	Institut de géographie et d'aménagement de l'université de Nantes
IGF	Inspection générale des finances
ISS	Indice de santé sociale
LAAAF	Loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt
LGV	Ligne à grande vitesse
Loi ACTPE	Loi relative à l'artisanat, au commerce et aux TPE (Loi Pinel)
Loi ALUR	Accès au logement et urbanisme rénové (Loi Duflot)
Loi ENE	Loi portant Engagement national pour l'environnement (Loi Grenelle 2)
Loi LME	Loi de modernisation de l'économie
MARMOT	Ministère des affaires municipales, des régions et de l'occupation du territoire
MSAP	Maison de services au public
NOTRe	Nouvelle organisation territoriale de la république
NPNRU	Nouveau programme national de renouvellement urbain
OPAH	Opération programmée d'amélioration de l'habitat
PADDUR	Plan d'action de développement durable régional
PBD	Plan bâtiment durable
PETR	Pôle d'équilibre territorial et rural

PIMMS	Point information médiation multi-services
PLU	Plan local d'urbanisme
PLUI	Plan local d'urbanisme
PNRA	Parc naturel régional d'Armorique
PNRQAD	Programme national de requalification des quartiers anciens dégradés
PRAXIBAT	Outil de formation aux techniques de l'efficacité énergétique des bâtiments.
PREH	Plan de rénovation énergétique de l'habitat
Procos	Fédération pour l'urbanisme et le développement du commerce spécialisé
RÉATE	Réforme de l'administration territoriale de l'Etat
RGPP	Révision générale des politiques publiques
SCIC	Société coopérative d'intérêt collectif
SCoT	Schéma de cohérence territoriale
SDAASP	Schéma départemental d'amélioration de l'accessibilité des services au public
SGAR	Secrétariat général aux affaires régionales
SRADDET	schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires
SRADT	Schéma régional d'aménagement et de développement du territoire
SRDEII	Schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation
SRESR	Schéma régional pour l'enseignement supérieur et la recherche
SRU	Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain
TaSCom	Taxe sur les surfaces commerciales
TLPE	Taxe locale sur les enseignes et publicités extérieures
ZAE	Zone d'activités économiques
ZAU	Zonage en aires urbaines
Zup	Zone à urbaniser en priorité

Liste des figures

Figure 1.	Les causes de la dévitalisation des centralités	VI
Figure 2.	Les problèmes engendrés par la dilution de la centralité	VIII
Figure 3.	Les étapes pour réinventer les centralités	XVI
Figure 4.	Répartition des bassins de vie 2012 par taille de population	15
Figure 5.	Indicateur de développement humain par Pays en Bretagne (IDH-B)	17
Figure 6.	Le zonage en aires urbaines (2010)	18
Figure 7.	Les 28 villes moyennes en Bretagne	19
Figure 8.	Les villes moyennes en Bretagne structurent le territoire	20
Figure 9.	Les enjeux liés aux centralités	29
Figure 10.	Evolution de la superficie du parc de magasins du commerce de détail et de la dépense de consommation finale des ménages en volume, entre 1994 et 2009 (base 100 en 1994)	37
Figure 11.	Friches commerciales de plus de 300 m ² en Cornouaille	38
Figure 12.	12 690 habitants pour un drive en Bretagne	41
Figure 13.	Ecart par EPCI entre le nombre de constructions de résidences principales et la variation du nombre de ménages entre 2007 et 2012	44
Figure 14.	Territoires éligibles au dispositif Bouclier rural	60
Figure 15.	Les acteurs intervenant dans la production des surfaces commerciales	71
Figure 16.	Dépenses des ménages selon les lieux d'achat pour les principaux pôles commerciaux	87
Figure 17.	Des pratiques de consommation diversifiées qui multiplient les centralités	90
Figure 18.	Communes lauréates d'une démarche expérimentale de leurs fonctions de centralité pour leur bassin de vie	94
Figure 19.	Les problèmes engendrés par la dilution progressive de la centralité collective	117
Figure 20.	Des centralités pour bien vivre ensemble, favoriser l'appartenance collective et développer le faire ensemble	118
Figure 21.	Des centralités pour répondre aux besoins de la population, dans un souci de proximité	119
Figure 22.	Des centralités pour organiser et aménager le territoire afin d'offrir aux populations une meilleure qualité de vie	120
Figure 23.	Les intercommunalités de Bretagne au 1 ^{er} mars 2017	142

Table des matières

Avant-propos

Sommaire

Synthèse

Introduction

Chapitre 1

De la dévitalisation des centres-bourgs et centres-villes à la problématique de la centralité 7

1. Une inquiétude croissante : la dévitalisation de nombreux centres-villes et centres-bourgs en région Bretagne 9

2. Retour sur la construction historique d'un imaginaire collectif encore très vivant : le centre urbain 10

3. Retour sur la notion de dévitalisation 12

4. La Bretagne au regard du concept de dévitalisation 14

4.1. A l'échelle des bassins de vie 15

4.2. A l'échelle des Pays 16

4.3. A l'échelle des aires urbaines 17

4.4. A l'échelle des villes moyennes 19

4.5. A l'échelle des villes centres 21

5. La dévitalisation des centres-bourgs et centres-villes questionne en toile de fond le concept de centralité 23

5.1. Du centre à la centralité 23

5.2. Le processus de dilution de la centralité 25

6. Les enjeux posés aux acteurs du territoire régional 28

Chapitre 2

Des symptômes aux facteurs explicatifs : le regard des acteurs et experts 31

1. La dimension commerce du processus de dévitalisation 33

1.1. Les chiffres clés et principales tendances 33

1.2. Les causes identifiées 35

1.2.1. Le rôle des dynamiques démographique et économique 35

1.2.2. Une crise du modèle de développement du commerce 36

1.2.3. Une logique financière en inadéquation avec le territoire 39

1.2.4. Le déséquilibre centre/périphérie 39

1.2.5. Une concurrence forte entre les acteurs et les formes du commerce 40

1.2.6. Une régulation insuffisante du développement commercial en périphérie 42

2. La dimension logement du processus de dévitalisation 43

2.1. Les chiffres clés et les principales tendances 43

2.2.	Les causes identifiées	47
2.2.1.	<i>L'impact des dynamiques démographique et économique</i>	47
2.2.2.	<i>Une logique de l'action publique en matière de logement incohérente sur le long terme et peu anticipée</i>	48
2.2.3.	<i>L'inadéquation de l'offre et de la demande</i>	50
2.2.4.	<i>La complexité du processus de rénovation</i>	51
3.	La dimension services du processus de dévitalisation	53
3.1.	Les principales tendances	53
3.2.	Les causes identifiées	62
3.2.1.	<i>Périurbanisation et périphérisation des activités</i>	62
3.2.2.	<i>Responsabilité des acteurs publics</i>	63
3.2.3.	<i>Une logique de flux « aspirante »</i>	64

Chapitre 3

Les acteurs face au processus de dévitalisation des centralités traditionnelles

67

1. L'action publique en question

69

1.1.	Le modèle d'aménagement du territoire : des logiques historiquement défavorables aux centralités	69
1.1.1.	<i>Un modèle extensif sans gestion durable de la consommation foncière et des coûts d'aménagement</i>	69
1.1.2.	<i>Une logique de croissance génératrice de fortes concurrences territoriales</i>	70
1.1.3.	<i>En toile de fond, le débat autour du modèle des finances et de la fiscalité communale et intercommunale</i>	72
1.2.	L'action publique : des logiques de silo génératrices de fortes contradictions	73
1.3.	Une volonté régulatrice insuffisante de la part des acteurs publics, à l'échelle nationale comme locale	75

2. Les habitants et usagers

80

2.1.	Les modes d'habitat	81
2.1.1.	<i>Aspiration des ménages et dynamiques de périurbanisation</i>	81
2.1.2.	<i>Eloignement des centres : entre choix et contraintes</i>	81
2.1.3.	<i>Eloignement des ménages : une forme de coupure des centres-bourgs et centres-villes</i>	83
2.2.	Les modes de travail	84
2.3.	Les modes de consommation	86
2.4.	Paradoxe : l'attachement aux centralités mais des pratiques quotidiennes qui affaiblissent ces dernières	88

3. La dynamique de revitalisation des centres-villes et centres-bourgs en Bretagne

93

3.1.	Un contexte national marqué par une prise de conscience plus forte ces dernières années et une mobilisation importante en matière d'action publique	93
3.2.	Situation en Bretagne : expérimentation et dynamique de réseau multi-acteurs	95
3.2.1.	<i>Une forte implication des acteurs régionaux</i>	95
3.2.2.	<i>La politique territoriale du Conseil régional au regard de la problématique des centralités</i>	96
3.2.3.	<i>Bilan de l'expérimentation « Revitaliser les centres-bourgs »</i>	98

Chapitre 4	
Des centralités réinventées au service du bien vivre ensemble	103
1. Une approche globale de la fragilisation des centralités traditionnelles : « l'effet spirale »	105
1.1. Périphérisation et flux, des logiques qui assèchent les centres-villes et centres-bourgs	105
1.1.1. <i>La périphérisation des activités, des populations et des services s'accélère à partir des années 1960</i>	105
1.1.2. <i>De l'assèchement des centralités traditionnelles au risque de déclin du territoire</i>	107
1.1.3. <i>Fragilisation d'une partie de la population et recul de la mixité</i>	108
1.1.4. <i>Une centralité traditionnelle en perte de sens collectif</i>	109
1.1.5. <i>Des effets indirects à prendre en compte</i>	110
1.2. Une responsabilité collective avérée	111
1.2.1. <i>Une action publique qui a longtemps accompagné les logiques de périphérisation et de flux centrifuges</i>	111
1.2.2. <i>Des pratiques alimentant la dévitalisation : concurrence territoriale et manque d'anticipation</i>	112
1.2.3. <i>Une difficulté majeure de l'action publique : l'articulation des temporalités</i>	113
1.2.4. <i>Des contradictions fréquentes entre le discours et les pratiques</i>	114
2. Pourquoi et pour quoi faire, a-t-on besoin de centralité ?	114
2.1. Les problèmes posés par la fragilisation des centralités traditionnelles	115
2.2. La nécessité du maintien de centralités fortes	117
 Chapitre 5	
Un projet de territoire portant les centralités réinventées	121
1. Préconisation générale n°1 : réinventer les centralités	125
1.1. Une centralité de proximité pour bien vivre ensemble	125
1.2. Un développement des technologies numériques au service de la centralité de proximité	126
1.3. Une centralité de proximité pour accompagner les transitions écologique et énergétique, et la transformation numérique	128
1.4. ...inscrites dans un réseau de centralités cohérent	130
2. Préconisation générale n°2 : considérer l'enjeu des centralités comme une responsabilité collective	133
2.1. Un projet de vivre ensemble à l'échelle du territoire de projet	133
2.2. Une mobilisation nécessaire des acteurs dans la durée	135
2.2.1. <i>Un principe de responsabilité collective</i>	135
2.2.2. <i>L'association des acteurs sur le temps long, une démarche complexe</i>	136
2.2.3. <i>Volonté politique et mobilisation citoyenne</i>	137
2.3. Privilégier une logique de projet	140
3. Préconisation générale n°3 : placer les centralités au cœur du projet de territoire local	143
3.1. Penser la place des centralités dans l'élaboration du projet local	143
3.2. Des leviers transversaux à mobiliser	145

4. Préconisation générale n°4 : placer les centralités au cœur du projet de territoire <i>régional</i>	152
4.1. Penser la place des centralités dans l'élaboration du projet régional	153
4.1.1. <i>Diagnostic collégial et observation au service d'une ambition partagée</i>	154
4.1.2. <i>Transversalité et territorialisation au service des centralités</i>	155
4.1.3. <i>Faire dialoguer les projets locaux et le projet régional sur les centralités</i>	155
4.2. Une action régionale au service des centralités	157
4.2.1. <i>Dans le cadre des relations du Conseil régional avec les autres niveaux de collectivité</i>	157
4.2.2. <i>Dans le cadre de la politique territoriale du Conseil régional</i>	158
4.3. Des leviers transversaux à mobiliser	161
Conclusion	165
Auditions	169
Annexe	173
Tables	183
Sigles et abréviations	185
Liste des figures	189
Table des matières	191

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 et social de Bretagne.
Pour mieux connaître le fonctionnement et les activités du CESER, venez visiter le site Internet de
la Région Bretagne : <http://www.region-bretagne.fr>

Partant du constat de la dévitalisation d'un certain nombre de centres-bourgs et centres-villes, et de la fragilisation de bourgs centres et villes centres au rôle structurant dans le maillage urbain polycentrique de la Bretagne, une région pourtant parmi les plus attractives en France, le CESER de Bretagne a souhaité mener une réflexion sur les causes profondes de ce processus.

Les logiques de périphérisation et l'évolution couplée des modes de production, de consommation et de vie notamment, ont progressivement asséché les centres, entraînant par là même une dilution de la centralité traditionnelle. C'est tout le rapport au centre et à son imaginaire collectif qui est ici questionné.

Conscient de la responsabilité collective qu'implique cette situation, le CESER de Bretagne a donc choisi d'inscrire la problématique des centralités 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. 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).

Leur capacité à générer du lien social, à répondre aux besoins de la population et à favoriser un aménagement durable du territoire fait des centralités un levier de développement et d'attractivité des territoires.

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.

CESER / BRETAGNE / PROJET DE TERRITOIRE / CENTRALITÉS / DÉVITALISATION / RÉSEAU / CO-CONSTRUCTION / CENTRES-BOURGS / CENTRES-VILLES

Les rapports du CESER peuvent être :

- Téléchargés sur le site Internet : www.ceser-bretagne.fr
- Envoyés gratuitement sur demande
- Présentés publiquement sur demande



CESER

Conseil économique, social
et environnemental régional

7, rue du Général Guillaudot - CS 26918 - 35069 Rennes Cedex
T. 02 99 87 17 60 - ceser@region-bretagne.fr
www.ceser-bretagne.fr