

Carrefour des territoires

15 mai 2017 – Saint-Brieuc

Par ces documents de synthèse, le CESER de Bretagne souhaite porter à connaissance ses analyses et propositions récentes sur les enjeux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires, en vue d'une contribution au « Carrefour des territoires » organisé le 15 mai 2017 à Saint-Brieuc, dans la suite du « Carrefour des transitions » du 9 mars à Saint-Malo.

Afin de nourrir les réflexions et les échanges préalables à l'élaboration d'un nouveau projet de territoire pour la Bretagne, le CESER propose de revenir sur chacune des thématiques abordées lors du carrefour des territoires en portant à connaissance ses travaux conduits entre 2013 et 2017, ainsi que ceux des CESER de l'Atlantique, sur les thèmes suivants :

1. Les dynamiques territoriales en Bretagne
2. Les services collectifs demain en Bretagne
3. Habitat et sécurisation des trajectoires résidentielles
4. La réforme territoriale en Bretagne
5. Espaces publics, qualité de vie et territoires
6. Transformation numérique et aménagement
7. Les enjeux fonciers sur le littoral
8. Territoires et transitions.

Ces 8 fiches de synthèse viennent compléter la contribution du CESER au carrefour des transitions, appuyée sur l'ensemble des travaux du CESER portant sur la transition énergétique et écologique :

1. La transition énergétique
2. La reconquête de la qualité de l'eau
3. La gestion des ressources et l'économie circulaire
4. La préservation de la biodiversité
5. La transition à la croisée du développement économique et de l'innovation
6. La transition et le cadre de vie
7. La transition, l'aménagement des territoires et les mobilités
8. La dimension maritime comme enjeu transversal
9. La formation comme levier de la transition écologique et énergétique
10. Une exigence transversale : mobiliser l'ensemble de la société.

#COPBZH



Les analyses et propositions du CESER

Les dynamiques territoriales sont l'ensemble des évolutions de la répartition des populations et des activités sur les territoires. Elles intègrent donc trois grandes dimensions : **le temps, l'espace et la société**. Ces dynamiques sont multiples : concentration, agglomération, polarisation ou au contraire diffusion, urbanisation (dont la périurbanisation en périphérie des pôles urbains), métropolisation ou encore littoralisation...

Ces principales dynamiques à l'œuvre en Bretagne doivent être nuancées en fonction de ce qui est observé, à savoir les évolutions **de la démographie, des modes de vie et des mobilités ou encore des activités économiques** avec leurs effets sur les transformations des territoires urbanisés, cultivés ou naturels. Les dynamiques territoriales, par leur diversité, les opportunités et les risques qu'elles représentent, posent de nombreuses questions.

Comment faire en sorte que les différentes dynamiques à l'œuvre dans l'ensemble des territoires servent leur cohésion ?

Qu'est-ce qui fait l'interdépendance des territoires ?

L'interdépendance croissante des territoires résulte de la **diversité des modes de vie** et de **l'imbrication croissante des différents territoires de vie des populations** : par exemple, les distances entre lieu d'habitation et lieu de travail, entre lieu de production et lieu de consommation augmentent. **Les nombreux découpages** (statistiques, politico-administratifs, etc.) sont nécessaires pour comprendre les dynamiques et territorialiser les stratégies, mais ils ne pourront jamais correspondre intégralement **aux territoires vécus**, tant ces derniers relèvent de pratiques, de modes de vie et de représentations individuels et en évolution permanente.

Prenant en compte des liens de plusieurs natures (migrations alternantes, voyageurs, liens inter-entreprises, coopérations scientifiques, etc.) entre les villes de France, des recherches récentes réalisées pour la DATAR donnent à voir une organisation polycentrique de la Bretagne avec deux « systèmes urbains de proximité » presque indépendants autour de Brest et de Rennes et trois « systèmes urbains locaux », de Saint-Brieuc, de Quimper et de Vannes-Lorient, qui nuancent encore l'interdépendance des villes de Bretagne.

Les évolutions sociétales déterminent les dynamiques territoriales

Les dynamiques démographiques jouent un rôle déterminant dans les dynamiques territoriales. À l'échelle nationale, la Bretagne figure en tête des régions à forte croissance. C'est dans le sud-est de la région que la croissance est la plus importante.

Ensuite, **l'évolution des modes de vie** influe fortement sur la répartition des populations et des activités, avec une dissociation grandissante entre lieux de résidence et lieux de travail qui entraîne une mobilité croissante.

Enfin, les territoires offrent **un inégal accès aux services** (transport, numérique, éducation, formation, santé, etc.). Il est fonction, dans la plupart des cas, du caractère urbain du territoire. Dans l'ensemble, les bassins de vie de Bretagne sont néanmoins bien pourvus en services de proximité.

Les activités économiques font les dynamiques territoriales

Les exemples de répartition et d'évolution pris parmi les principaux secteurs d'activité (industrie, agro-alimentaire, services, TIC, etc.) permettent d'indiquer les tendances dans les territoires. Tout comme pour la démographie, on observe ainsi un dynamisme plus important à l'est et au sud de la Bretagne par rapport au nord-ouest, avec des nuances selon les activités.

À une toute autre échelle, de fortes différences apparaissent entre les agglomérations et les autres territoires pour l'arrivée des actifs qui privilégient les couronnes des agglomérations. Ces dernières connaissent aussi une évolution des revenus médians supérieure et une progression de l'emploi résidentiel.

La métropolisation a des effets sur tous les territoires

Partant de définitions différentes de la « métropole », à l'échelle de la France, la plupart des études ne retiennent que Rennes et Brest au titre de « métropoles ». Cependant, à l'échelle européenne, Rennes est rarement considérée comme une métropole.

La métropolisation peut être résumée à deux processus : l'un **d'accroissement démographique** accompagné d'un étalement urbain et l'autre **d'augmentation d'activités, de services** dans des domaines particuliers (**les fonctions métropolitaines**) qui sont considérées comme caractéristiques des métropoles et les distinguent des autres villes.

Le débat qui a accompagné les nouvelles lois de décentralisation, et qui a tendance à se focaliser sur le second des deux processus de la métropolisation, est toujours riche d'enseignements mais les oppositions doivent être dépassées : **l'important est que la région se développe par tous ses territoires et toutes ses dynamiques.**



Pour approfondir...

4 défis à relever pour un nouveau projet de territoire

Pour une gouvernance territoriale efficace en Bretagne

Des pistes de réponses aux nombreuses questions posées par ces analyses du CESER sont proposées selon les quatre piliers du développement durable, à commencer par celui de la gouvernance.

➤ **Construire un Plan d'action de développement durable régional (PADDUR)**, s'appuyant sur l'existant, le confortant et l'inscrivant dans les transitions, tel que le prévoit le Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET).

↳ **Améliorer la connaissance mutuelle des territoires**, pour établir un diagnostic partagé des réalités et des potentialités de chaque territoire comme préalable aux projets de développement, et dissocier les périmètres statistiques des territoires politico-administratifs et des territoires vécus.

↳ **Augmenter la responsabilité des territoires**, faire confiance à « l'intelligence des territoires », entretenir ou recréer les conditions d'une relation de confiance entre les collectivités territoriales (communes, départements, régions), les EPCI (les communautés urbaines, d'agglomération, les métropoles et les communautés de communes) et l'État.

↳ **Conforter les agglomérations, moteurs du développement**, et les engager à s'appuyer sur les territoires avec lesquels elles interagissent pour trouver des réponses partagées à leurs problèmes.

↳ **Renforcer l'efficacité et les capacités des différents niveaux de territoires**, en clarifiant l'articulation entre les territoires et en assurant une plus grande lisibilité, en réfléchissant à un « guichet unique » qui pourrait apporter au citoyen des éléments de compréhension et des réponses concernant l'offre de services publics.

↳ **Organiser la coopération territoriale**, à la fois horizontale entre territoires de même niveau, et verticale entre territoires de différents niveaux, au sein d'une conférence territoriale telle que la CTAP (Conférence territoriale de l'action publique créée en 2015), réponse au constat d'interdépendance des territoires.

↳ **Conforter la Région dans son rôle de garante de la solidarité territoriale** dans l'élaboration du SRADDET.

↳ **Augmenter la légitimité démocratique des territoires**, en renforçant le rôle des citoyens, en facilitant leur engagement, en allant au-delà de la simple consultation des citoyens vers une réelle prise en compte des évolutions des attentes et des propositions qu'ils expriment, en renforçant également le rôle de la société civile organisée dans les différents territoires.

Bien vivre ensemble dans des territoires attractifs

Compte tenu de leur attractivité, les territoires de Bretagne doivent se mettre en capacité de répondre aux attentes des résidents et des nouveaux arrivants. Le CESER préconise les actions suivantes :

- **Anticiper les évolutions** (vieillesse de la population dans certains territoires), en particulier en termes de services et de logements
- Favoriser **la mixité fonctionnelle** des territoires
- 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
- Introduire davantage **l'approche paysagère** dans les politiques d'aménagement
- Prévoir **la réversibilité** de certains aménagements.

Bien vivre ensemble dans des territoires économiquement diversifiés

Pour anticiper les mutations des activités économiques dans les bassins d'emploi, le CESER préconise les actions suivantes en faveur d'une économie prenant largement en compte les impératifs du développement durable :

- Optimiser les infrastructures et les services de transports et **généraliser l'accès au haut débit**
- Maintenir ou garantir un « bon » accès aux services dans les territoires
- Intégrer les PME des territoires dans les projets des pôles de compétitivité notamment, pour **renforcer l'innovation dans les territoires**
- Intégrer la préoccupation du **maillage du territoire** par les activités à la Stratégie régionale de développement économique
- Réserver une attention particulière **aux territoires les plus fragiles**, ce qui nécessite d'établir au préalable les critères socio-économiques déterminant cette fragilité
- Assurer les **reconversions économiques des territoires** au moyen de la gestion territoriale des emplois et des compétences (GTEC) pour laquelle l'approche territoriale est renforcée, de la formation tout au long de la vie et en facilitant la mobilité professionnelle et résidentielle
- Conforter les activités économiques **respectueuses des écosystèmes**. La précision de clauses environnementales en ce sens dans les marchés publics peut constituer un outil.

Bien vivre ensemble en respectant l'environnement

Le CESER propose d'inscrire résolument les politiques et les dispositifs d'aménagement du territoire **dans la transition énergétique et écologique**, question largement évoquée lors du **carrefour des transitions**.

Il est essentiel de penser les aménagements locaux pour **reconquérir la qualité des eaux** en Bretagne, **augmenter la biodiversité ordinaire et exceptionnelle** dans tous les types d'espaces, en portant une attention particulière à la reconquête de la qualité des sols, et protéger les espaces les plus fragiles.

Si **l'éducation à l'environnement** est une démarche déjà ancienne, elle doit être poursuivie pour que les citoyens d'aujourd'hui et de demain soient des éco-citoyens. Les conséquences peuvent être multiples en termes de connaissance, de compréhension des écosystèmes, de l'impact anthropique sur ces derniers, de modes de consommation, de déplacements, des modes d'habiter, etc.

Ces nouveaux comportements créeront de nouvelles dynamiques territoriales.



Pour en savoir plus...

Les dynamiques territoriales de Bretagne en questions

CESER de Bretagne, 2013

Rapporteurs : Alain LAPLANCHE et Jacques UGUEN



Les analyses et propositions du CESER

Auberges de jeunesse, gares, lycées, hôpitaux, bureaux de poste, théâtres, maisons de quartier... sont autant de lieux créateurs de lien social, de richesses, d'emploi, d'utilité individuelle et collective. **En répondant aux besoins fondamentaux de la population, les services collectifs, facteurs d'attractivité, de développement et de redistribution, rythment nos quotidiens et structurent nos territoires.**

Appelés, aujourd'hui plus que jamais, à s'adapter et à innover, ils se recomposent tant dans leur périmètre que dans leurs modalités de mise en œuvre : en termes d'initiative, de définition, de financement, d'organisation, ou d'accessibilité. Nous sommes aujourd'hui à bien des égards, à la croisée des chemins.

Depuis trente ans l'organisation des services collectifs est pensée de plus en plus globalement. Face à des problèmes d'accessibilité en milieu rural et urbain, des espaces multiservices et de nouveaux schémas d'aménagement ont vu le jour, à l'initiative de la population, des acteurs socio-économiques et des institutions publiques. La reconnaissance progressive par l'Union européenne des « Services d'intérêt général » a également accompagné ce processus, qui s'est traduit en France par l'emploi d'un nouveau vocabulaire : « Services à la population », « Services au public », « Services d'intérêt public ».

Le CESER a choisi le terme de « **services collectifs** », entendus comme l'ensemble des services mis en œuvre afin de satisfaire les besoins exprimés par la population et reconnus d'intérêt général par la collectivité. Ils recouvrent un vaste ensemble de domaines pris en charge par des acteurs de natures diverses (entreprises du secteur marchand, institutions publiques, structures de l'économie sociale ou acteurs de la sphère informelle).

Les services collectifs : enjeux et évolutions

Les finalités attachées aux services en termes de démocratie, d'efficacité, de développement durable et de qualité de vie, interrogent tout projet de vivre-ensemble. L'interprétation de ces enjeux varie en fonction du contexte socio-économique et du projet de société souhaité par la population, **dont les besoins se transforment au fil des années.**

Les services collectifs doivent en premier lieu satisfaire à **des exigences accrues** de la population en termes de qualité de service, de confort, de sécurité ou de prix. Même si la posture de « **consommateurs de services** » tend à se diffuser, nombre d'usagers revendiquent pourtant de pouvoir davantage **participer à la définition, à la gestion, au financement, au contrôle et à l'évaluation des services.** Des réponses encore insuffisantes y sont apportées par les acteurs publics et privés sous des formes très diverses (création d'instances consultatives, essor de la finance solidaire ou participative, développement des innovations sociales, ouverture des données publiques, etc.).

L'accroissement et le vieillissement de la population placent les services collectifs face à un défi de croissance, d'adaptation et de formation, d'autant qu'ils constituent en retour, un levier

d'attractivité pour les territoires. **La croissance du nombre d'enfants et de jeunes** nécessitera aussi de conforter à l'avenir les services éducatifs et de garde d'enfants. **La diversification des temps sociaux** questionne également l'organisation des services collectifs, qui structurent la vie quotidienne des individus.

La problématique de **l'accessibilité des services collectifs**, déjà très présente depuis les années 1970 en milieu rural, s'élargit désormais à certains territoires urbains et périurbains. En général satisfaisante dans les territoires densément occupés par une population dotée de ressources suffisantes, l'accessibilité est en revanche problématique dans les territoires peu denses ou marqués par le faible niveau de ressources des habitants. En réponse à ce problème, **de nouveaux outils de péréquation** permettent d'atténuer le développement inégal des services selon les caractéristiques socio-économiques des territoires. Par ailleurs, **la tendance à la mutualisation**, apparue dans les années 1990, n'a cessé de se renforcer par la création de relais de services publics, de maisons de santé, de points postaux, etc.

Une part des réponses à ces nouveaux enjeux d'accessibilité réside dans **la diffusion d'outils numériques et de formes de mobilité renouvelées**. Leviers de changement face aux problématiques environnementales, ces deux axes requièrent cependant une modernisation des infrastructures, ainsi qu'un accompagnement de la population à l'appropriation de leurs usages.

Les profondes mutations qui affectent l'économie contraignent l'évolution des revenus de la population et le financement des services collectifs. Des réponses sont cherchées dans l'efficacité et l'évaluation, tandis que de nouvelles tarifications sociales se développent. On assiste en outre à un basculement du coût des services des contribuables vers les usagers. Cette évolution, étroitement liée aux modes de financement et à la situation budgétaire des acteurs en charge des services collectifs, interroge plus largement les mutations que connaissent ces acteurs, dans leurs interactions et leurs affirmations respectives. On assiste de ce point de vue à l'émergence de nouvelles solidarités informelles, au développement de l'économie sociale et solidaire, à la « modernisation » et à la décentralisation des services publics, ainsi qu'aux mutations des entreprises à but lucratif. Si les partenariats croisés se multiplient, la prégnance du droit de la concurrence et l'hybridation des sphères marchandes et non marchandes, fait parfois craindre aux acteurs publics et associatifs un dévoiement de leurs valeurs.



Pour approfondir...

4 scénarios pour l'avenir

L'identification de ces tendances et de ces ruptures soulève de nombreuses questions et hypothèses quant aux évolutions possibles des services collectifs à l'horizon 2030. Le CESER propose quatre scénarios qui suivent des logiques librement définies par ses membres et ne constituent pas un exercice de prédiction ou de probabilité. Leurs cheminements respectent néanmoins une contrainte de rationalité et de cohérence et si aucun d'eux n'a vocation à se réaliser intégralement, tous comportent des éléments qui trouveront à se réaliser à l'avenir, bien qu'ils apparaissent aujourd'hui pour certains, peu probables ou acceptables.

« Aux bons soins du marché »

Ce scénario exprime l'idée **d'une large ouverture de l'offre de services collectifs au marché**. Dispensée essentiellement par des entreprises, elle est déterminée et financée par la demande de consommateurs ; et la satisfaction de l'intérêt général est considérée comme résultant de l'addition des choix individuels. Les autorités publiques n'interviennent, quant à elles, que de manière subsidiaire, aux côtés d'associations de taille croissante, financées de plus en plus par la vente de services. En Bretagne, ce scénario laisse libre cours à la polarisation territoriale dans les aires urbaines, et à la dispersion accrue de l'habitat dans les couronnes périurbaines. Des services à haute intensité technologique sont proposés aux habitants sur des plages horaires de plus en plus larges.

« Au gré des territoires »

Ce scénario exprime l'idée **d'une gestion plurielle de l'offre de services collectifs par la société civile et les collectivités territoriales**. L'Europe, l'État et les Régions accordent à chaque territoire l'autonomie nécessaire pour organiser selon ses choix les modes de prestation et de financement de ses services, en fonction d'arbitrages politiques et du dynamisme de la vie associative et entrepreneuriale. Les démarches de contractualisation et de mutualisation se développent à la faveur d'une hybridation croissante des modes d'intervention de chaque acteur. En Bretagne, la tradition de dialogue constructif entre collectivités s'avère bénéfique quant au maillage de l'offre de services collectifs.

« A l'initiative des acteurs »

Ce scénario exprime l'idée **d'une réappropriation des services collectifs par la société civile organisée de manière autonome afin de répondre à ses besoins**. Structuré autour de réseaux associatifs et de collectifs d'entraide mutuels, le développement des services collectifs résulte d'un foisonnement d'initiatives de recherche du bien-être à l'échelle micro-locale. Il s'organise selon des modalités très variables en fonction des ressources mobilisables. Fondé sur une économie collaborative et accompagnée à la marge par l'État, ce modèle très fragmenté de services collectifs va de pair avec la diffusion croissante de l'habitat sur le territoire breton, dans un contexte de mobilité réduite et de recours sélectif aux TIC.

« Sous l'emprise de l'État »

Ce scénario exprime l'idée **d'une prise en charge des services collectifs pilotée à distance par l'État au travers d'un ensemble d'opérateurs publics**. Son action, inscrite dans la tradition française de service public (primauté de l'intérêt général, égalité, universalité des services) est aussi guidée par des impératifs de performance et de maîtrise des dépenses publiques. Rationalisés pour en améliorer l'efficacité, les services collectifs sont financés par une fiscalité restructurée et une part accrue de tarification. Leur importante virtualisation est mise au service d'une politique globale d'aménagement et de développement durable, dont la Bretagne bénéficie comme l'ensemble des régions.



Le rôle et les enjeux des services collectifs : un très fort attachement...

- **au choix démocratique, collectif** qui préside à la définition de ces services et donne ainsi vie à la notion **d'intérêt général** dans le quotidien de tous les citoyens ;
- à la réponse qu'apportent ces services **aux droits et aux besoins essentiels** de la population, en garantissant à tous un socle commun de prestations ;
- à **la redistribution** qu'ils opèrent dès lors que leur financement répond au principe de solidarité ;
- **aux principes d'accessibilité** financière, physique, sociale et culturelle qui président à leur organisation ;
- à leur capacité à prévenir, orienter et accompagner **les mutations de la société** ;
- à **la cohésion, à la vitalité sociale, au bien-être et à l'épanouissement culturel et humain** qu'ils préservent et éveillent ;
- à leur rôle structurant en termes **d'aménagement du territoire, d'attractivité et d'animation des bassins de vie** ;
- aux enjeux primordiaux de **développement durable**, ainsi que de **mixité sociale et générationnelle** auxquels ils répondent.



5 axes pour une démarche ambitieuse

- ↳ Une attention soutenue à **l'évolution des besoins** et à l'adaptation des services collectifs
- ↳ Un défi commun **de cohésion sociale et territoriale** : l'accessibilité des services
- ↳ Une vigilance accrue à l'égard de toutes les situations de **vulnérabilité**
- ↳ Une appréhension globale des enjeux liés **au financement** et à **la tarification** des services collectifs
- ↳ Un engagement pour **le pluralisme** et **la coopération** des acteurs dans la prise en charge des services collectifs



Pour en savoir plus...

Les services collectifs demain en Bretagne : une étude prospective

CESER de Bretagne, 2013

Rapporteur.e.s : Roger MORIN et Catherine TANVET



Les analyses et propositions du CESER

Au cours des quinze dernières années, dans un contexte d'insécurité économique et sociale et de montée des précarités, le « **mal-logement** », **loin de régresser, s'est développé** et s'est profondément enraciné. Tandis que les plus vulnérables ont vu leurs difficultés s'accroître, l'insécurité résidentielle s'est étendue à de nombreux actifs modestes et intermédiaires, qu'ils soient en emploi ou au chômage.

Quel est le contexte territorial de l'habitat des actifs en Bretagne ? Quelles sont les principales causes de leur fragilisation résidentielle ? **Comment améliorer leurs conditions d'habitat et mieux sécuriser leurs trajectoires résidentielles dans leurs territoires de vie ?**

Le nombre de ménages actifs augmente dans tous les pays de la Bretagne, l'insécurité résidentielle aussi

En 2013, la **population active** de la Bretagne était d'environ **1 500 000 habitant.e.s** (ayant entre 15 et 64 ans). Selon l'INSEE, un ménage est dit « actif » lorsqu'il comporte une ou plusieurs personnes habitant la même résidence principale dont l'une au moins est en emploi ou au chômage. Ces « **ménages actifs** » sont près de **900 000** aujourd'hui dans la région.

Ils se concentrent dans les pôles urbains, dans les espaces périurbains et « rétro-littoraux ». L'ensemble des pays de la Bretagne devrait connaître, d'ici à 2030, une croissance du nombre de ménages actifs. **D'importants besoins en logement sont donc à anticiper**, tant pour des raisons démographiques (croissance de la population régionale) que sociologiques (évolution des modes de vie, décohabitation liée aux séparations de couple, au vieillissement...).

Ces ménages actifs résident dans **une région « multipolaire » qui se caractérise par la prépondérance d'un habitat individuel diffus et un fort attachement de ses habitant.e.s à la propriété privée**. Le parc social public (HLM) y est moins développé qu'au niveau national, ce qui accentue le rôle de « parc social de fait » d'une partie du parc privé, tant en location qu'en propriété. La tension du marché de l'habitat se diffuse le long des axes routiers structurants et apparaît là où l'urbanisation est la plus forte, incluant la majeure partie du littoral, fortement attractive. Dans un système organisationnel complexe et peu lisible, où se croisent de multiples intérêts privés et publics, **la connaissance de l'habitat est éclatée**, rendant très difficile toute vision d'ensemble à l'échelle régionale.

Les itinéraires résidentiels des ménages actifs sont devenus plus heurtés et mouvementés. Ainsi, **le parcours résidentiel unique n'existe plus**, il y a désormais des trajectoires résidentielles plurielles, moins linéaires, qui évoluent selon les projets, les parcours, les événements et parfois les accidents de la vie. Alors que le logement est devenu le premier poste budgétaire des ménages, **un nombre croissant d'actifs rencontre des difficultés pour accéder au logement, pour s'y maintenir ou pour en changer**. Dans une sorte de cercle vicieux, l'insécurité résidentielle devient aussi bien la cause que la conséquence d'une insécurité économique et sociale grandissante.

Fragilisation résidentielle des actifs dans les territoires : des causes multiples

Dans les territoires, **des facteurs structurels, chroniques, accidentels ou individuels peuvent se combiner** pour expliquer la montée de l'insécurité résidentielle des ménages actifs, c'est-à-dire leurs difficultés croissantes à accéder au logement, à s'y maintenir ou à en changer.

En premier lieu, l'insécurité résidentielle peut résulter de **causes structurelles** telles qu'un déséquilibre durable entre l'offre et la demande de logements, l'insécurité économique et sociale liée à une massification du chômage et de la précarité dans l'emploi, des failles dans le système d'aide et de protection sociale, des carences en termes d'aménagement du territoire et d'accès aux infrastructures de transports, aux équipements et services collectifs, d'un manque de cohérence dans les politiques de l'habitat, de l'évolution des modes de vie et des structures familiales...

En deuxième lieu, des **facteurs chroniques** accentuent le risque de décrochage résidentiel en alourdissant, progressivement, le coût global pour se loger : inflation des prix immobiliers et des loyers, montée des charges de fonctionnement du logement (énergies, eau, fiscalité locale, téléphonie/Internet...), coût d'éloignement des pôles d'emploi, de services ou d'équipements collectifs, spirale des impayés et du surendettement... Ces causes chroniques accroissent les taux d'effort budgétaire pour se loger, diminuant d'autant le « reste à vivre » des ménages.

En troisième lieu, des **facteurs accidentels** peuvent vulnérabiliser soudainement et brutalement les parcours de vie et d'habitat des ménages actifs : séparation, perte d'emploi, maladie, panne de voiture, choc pétrolier...)

Enfin, on mentionnera les **facteurs individuels** ou comportementaux. Si le principe de libre choix de son habitation est garanti par la loi, tous les individus n'ont pas les mêmes moyens, ni les mêmes besoins, attentes, garanties, informations ou comportements pour se loger. Des déterminants d'ordre psychologique ou culturel peuvent intervenir pour orienter les choix et préférences individuels.

Des aides sociales et territoriales curatives plutôt que préventives

Si l'insécurité résidentielle est multifactorielle, elle s'inscrit aussi dans divers espaces et différentes temporalités que doivent prendre en compte les systèmes d'aide existants, de l'urgence sociale jusqu'aux actions de long terme, plus structurantes. **La prévention et la réduction de l'insécurité résidentielle des actifs impliquent une multitude d'acteurs régionaux et territoriaux** dans un système complexe d'interactions.

La Bretagne comporte un assez bon réseau territorial de sécurisation résidentielle. Toutefois, le plus souvent, ces aides interviennent tardivement, voire trop tardivement, lorsque les difficultés économiques, sociales, familiales ou individuelles sont déjà bien installées. D'où l'importance de **développer, dans les territoires, les actions de prévention et d'y impliquer l'ensemble des acteurs concernés, le plus en amont possible. Le défi est celui d'une approche globale** des conditions de vie et d'habitat des actifs, incluant la question des mobilités et celle de la vulnérabilité énergétique.

Pour y parvenir, au moins **quatre axes d'intervention** sont à conjuguer : agir sur l'offre de logements, mobiliser les dispositifs d'aide à l'accès et au maintien dans le logement, prévenir et lutter globalement contre le « mal-habitat » dans les territoires, mieux relier sécurisation résidentielle et sécurisation professionnelle.

Tout d'abord, **l'action territoriale sur l'offre de logements est un levier majeur pour réduire les facteurs structurels de fragilisation résidentielle**. Par le développement quantitatif, l'amélioration qualitative et la diversification de l'offre, l'enjeu est ici de jouer sur toute la gamme de logements pour répondre aux besoins et aux moyens des habitant.e.s dans un souci de cohésion sociale et territoriale : parc privé libre, parc privé à vocation sociale, parc social public. L'action sur la qualité du bâti, par exemple la lutte contre l'habitat indigne et l'amélioration de la performance énergétique des logements, est un enjeu fondamental pour l'avenir. Enfin, on signalera l'atout régional à préserver d'une bonne coopération territoriale des acteurs de l'habitat en Bretagne, souvent qualifiée d'« exemplaire » au niveau national.

Ensuite, il existe de nombreux **dispositifs sociaux et territoriaux d'aide et d'accompagnement en direction de la demande**, c'est-à-dire des ménages « à risque » ou, le plus souvent, déjà en difficulté. Face aux facteurs chroniques, accidentels ou individuels de fragilisation, les habitant.e.s ne sont pas sans filets de sécurité, même si, selon les situations, ses mailles sont plus ou moins larges ou résistantes : hébergement d'urgence et droit au logement opposable (DALO), Agences départementales d'informations sur le logement (ADIL), Plans départementaux d'actions pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées (PDALHPD), Fonds de solidarité logement (FSL) des Départements, Centres communaux ou intercommunaux d'action sociale (CC-I-AS), réseau territorial des travailleurs et intervenants sociaux, associations de défense et de solidarités...

Le troisième axe d'intervention est celui, plus global, de **l'habitat des actifs**. En effet, La sécurisation résidentielle des ménages actifs ne peut-être pensée à partir du logement seul. **Il faut « sortir des murs » pour considérer l'ensemble des liens que le logement entretient avec son environnement territorial, c'est-à-dire l'habitat**. De plus, le logement est indissociable de la question des mobilités domicile-travail et domicile-services-équipements. **La lutte contre le « mal-logement » implique donc aussi de combattre le « mal-habitat »**.

Enfin, alors que les difficultés face à l'emploi constituent la première cause menant à l'expulsion en France, **on ne peut plus aujourd'hui penser la sécurisation des trajectoires résidentielles sans la relier à celle des parcours professionnels**, incluant les politiques de l'emploi et les démarches de gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences (GPEC) dans les territoires.



Pour approfondir...

5 défis pour améliorer l'habitat des actifs dans les territoires et sécuriser leurs trajectoires résidentielles

Au final, pour sécuriser les trajectoires résidentielles des actifs, l'enjeu est celui d'une **meilleure cohérence régionale et territoriale des politiques de l'habitat** pour mieux vivre ensemble en Bretagne **à toutes les étapes des parcours de vie**. Pour y parvenir, le CESER met en avant 5 défis à relever, au carrefour des acteurs et des territoires :

Etre plus attentifs aux conditions de vie des actifs dans les territoires

↘ S'intéresser davantage aux actifs, à leurs parcours de vie et d'habitat et développer l'observation partagée de l'habitat en Bretagne.

Mieux articuler sécurités professionnelle et résidentielle

↳ Mieux articuler sécurisation des parcours résidentiels et professionnels, en particulier en développant la GPEC territoriale.

Conjuguer les actions sur l'offre et la demande de logement

↳ Agir simultanément sur l'offre et sur la demande de logements pour aider au maintien dans le logement ou à la mobilité résidentielle en luttant contre l'ensemble des facteurs de fragilisation résidentielle.

Sortir des murs

↳ Sécuriser les actifs au-delà du seul logement, dans leurs habitats et territoires ; prendre en compte le coût global pour habiter incluant la mobilité, l'accès à l'emploi, aux services et aux équipements.

Innover en élaborant un « schéma de cohérence régionale de l'habitat » à relier aux SCoT et l'intégrer au futur SRADDET

↳ Affirmer le rôle de la Région Bretagne comme acteur stratégique de la prévention et de la sécurisation structurelle des trajectoires résidentielles des actifs en Bretagne. Pour cela, co-élaborer avec l'Etat et l'ensemble des acteurs territoriaux de l'habitat, **un Schéma de cohérence régionale de l'habitat (SCoRH)** en Bretagne, à relier étroitement aux Schémas de cohérence territoriale (SCoT) et à **intégrer au futur SRADDET** ; rendre certaines de ses orientations prescriptives après concertation avec l'ensemble des acteurs concernés.



Pour en savoir plus...

Sécuriser les trajectoires résidentielles des actifs en Bretagne

CESER de Bretagne, 2013

Rapporteur.e.s : Christine DIVAY et Michel MORVANT



Les analyses et propositions du CESER

Dès 2014, le CESER appelait les collectivités à dialoguer entre elles pour **rénover l'organisation territoriale de la Bretagne**. Les dernières lois de réforme territoriale ont confirmé la pertinence de ce message. Elles offrent en effet aux collectivités de réelles marges de manœuvre pour réorganiser leurs compétences. De plus, la contrainte financière les pousse à optimiser leur action sans attendre... et donc à travailler ensemble.

Les réorganisations s'accroissent et concernent désormais tous les niveaux de collectivités. Celles-ci sont donc entrées **dans une période charnière de leur existence**.

Dans ce contexte, le fait que la Bretagne ne fusionne pas comme d'autres régions doit permettre aux élu.e.s et aux agents territoriaux de concentrer leur énergie sur le dialogue avec les autres collectivités ainsi qu'avec la société civile.

À partir de la présentation et de l'analyse de cas concrets, le CESER fait des propositions pour mettre ces réorganisations **au service de projets de territoire au niveau local** et pour **les coordonner au niveau régional**.

Il faut souligner la diversité des solutions imaginées par les collectivités en Bretagne, de simples coopérations jusqu'à la fusion de structures, en passant par diverses formes de mutualisations. Certaines s'avèrent audacieuses, comme la transformation de la Communauté de communes du Mené en commune nouvelle, ou encore la mutualisation intégrale des services de la Ville de Brest et de Brest Métropole.

La nécessité d'optimiser l'action publique est au cœur de chacune de ces évolutions. Les réorganisations volontaires et concertées de l'action des collectivités permettent en effet d'améliorer les services rendus tout en maîtrisant la dépense publique et parfois de réaliser des économies. Elles constituent aussi des occasions d'adapter leurs interventions à de nouvelles demandes.



Pour approfondir...

Deux objectifs majeurs : efficacité et solidarité territoriale

Les mutations territoriales offrent l'opportunité **de remettre le projet de territoire au cœur de l'action des collectivités** :

- les collectivités se trouvent face à l'obligation de faire évoluer leurs modes d'action mais disposent de **marges de manœuvre** pour conduire ces évolutions comme elles l'entendent ;
- dans la plupart des cas, les solutions passent par **des dynamiques coopératives** (coopérations, mutualisations, transferts de compétences, fusions) et donc par un dialogue entre collectivités ;

- ce contexte pousse les élu.e.s à redéfinir et à expliciter **les contours, les compétences et finalement le projet de chaque collectivité** au sein de la région ;
- les évolutions institutionnelles permettent de repenser la manière dont les collectivités travaillent, et donc de **l'adapter aux besoins actuels** ;
- **le dynamisme de la société civile**, les attentes des citoyen.ne.s invitent à profiter de ces transformations pour **renouveler la démocratie locale** et inventer des formes innovantes d'action publique.

La question qui se pose alors est la suivante : **à quel(s) projet(s) de territoire ces évolutions doivent-elle concourir ?** Il appartient évidemment à chaque collectivité d'apporter sa propre réponse à cette question, en lien avec l'ensemble des acteurs concernés.

Le CESER souhaite toutefois proposer deux principes communs à ces projets guidés par l'intérêt collectif. A **l'efficacité**, qui figure déjà largement parmi les objectifs des réorganisations, il propose d'ajouter **la solidarité**, au sens d'une meilleure cohésion sociale et territoriale. Cette solidarité territoriale doit aujourd'hui être une préoccupation centrale de tous les projets de territoire, qu'il s'agisse de projets locaux ou d'un projet régional partagé.

En tant que Président de la Conférence territoriale de l'action publique, le Président du Conseil régional détient toute la légitimité pour porter cette ambition et définir des méthodes d'animation permettant sa concrétisation.

Mettre le projet de territoire au cœur des réorganisations

En raison de l'urgence et de la complexité des réorganisations, les élu.e.s ont trop souvent tendance à sous-estimer l'importance d'associer les citoyen.ne.s, la société civile et les agents territoriaux à leurs réflexions. Ce faisant, ils.elles se privent de capacités d'expertise utiles à la réussite des projets. L'enjeu n'est pas seulement technique ou comptable : pour le CESER, **les réorganisations doivent aussi contribuer à renforcer le fonctionnement démocratique des institutions.**

Les coopérations, mutualisations, transferts de compétences et autres fusions sont en effet à considérer comme **des moyens** et non comme **des fins**. Il faut souligner **la dimension fondamentalement politique de ces réorganisations**, qui doivent être mises **au service de projets de territoire**. Ces initiatives peuvent alors être vues comme des occasions pour les élu.e.s de réaffirmer leur position au cœur de l'action publique locale. Il importe aussi d'y associer l'ensemble des parties prenantes.

Les projets de territoire ont vocation à intégrer pleinement la cohésion sociale et la solidarité. C'est pourquoi leur élaboration doit partir des besoins des citoyen.ne.s et s'appuyer sur un diagnostic des forces et fragilités des territoires.

Vers une mise en cohérence des évolutions

L'analyse des initiatives de réorganisation territoriale prises par les élus locaux fait apparaître un certain manque de cohérence. Ainsi, la montée en puissance des **Établissements publics de coopération intercommunale (EPCI)** questionne la place **des Pays** et **des Départements** dans l'architecture territoriale de la Bretagne. Il en va de même pour l'affirmation **des Métropoles**, qui doivent définir des leviers pour que leur développement bénéficie également aux autres territoires, avec lesquels elles entretiennent des relations d'interdépendance. La Région et les Métropoles doivent par ailleurs trouver des modes d'action complémentaires.

Un autre enjeu important réside dans une meilleure adéquation entre les notions de **territoires de l'action publique** et de **territoires vécus**.

Enfin, les réorganisations visent à mettre en cohérence l'action des collectivités, notamment dans les domaines de compétences partagés. Elles ne suffisent toutefois pas à atteindre pleinement cet objectif, car les élu.e.s locaux.ales ne disposent pas de tous les leviers nécessaires. A l'inverse, certaines solutions, visant par exemple à développer l'ingénierie territoriale, s'avèrent parfois redondantes. Il demeure donc indispensable de renforcer la coordination des collectivités dans bien des domaines.

Compte-tenu de ces constats, **le dialogue entre collectivités** reste plus que jamais nécessaire. Il doit porter non seulement sur l'exercice des compétences, mais également sur les réorganisations elles-mêmes.

Renforcer le dialogue autour des réorganisations

Deux conditions permettront d'ouvrir ce dialogue. La première est de parvenir à s'extraire des échéances à court terme pour **penser les évolutions sur le long terme**. Cela suppose de considérer les mandats actuels comme **des mandats de transition**. Les élu.e.s ont par conséquent la responsabilité d'utiliser toute la durée de leur mandat pour conduire les changements. Car si la décision politique peut être rapide, la mise en œuvre des réorganisations demande un pilotage et un suivi sur plusieurs années.

La seconde condition est d'aller au bout de la logique des réorganisations et d'afficher rapidement leurs objectifs finaux, afin de donner aux citoyen.ne.s et aux partenaires de la collectivité **la visibilité** qui leur permettra de se positionner et d'accompagner la démarche.

Il convient en outre **d'associer les agents** aux réflexions, car ils.elles sont les premiers.ères concerné.e.s et peuvent apporter leur expertise technique ainsi que leur connaissance du territoire et des usagers.ères. De même, il est nécessaire de s'inspirer des expérimentations visant à mieux **associer les citoyen.ne.s** aux évolutions de l'action publique.

Enfin, chaque projet de territoire devrait faire l'objet d'un débat au sein d'une instance représentative de la société civile (CESER, Conseils de développement). Celles-ci possèdent en effet **une expertise collective**, construite dans le temps et utile à la réussite des projets.

Construire un projet régional partagé

En complément au dialogue local autour des projets de réorganisation, il convient de créer les conditions d'un dialogue régional entre les différents niveaux de collectivités à propos de l'exercice de leurs compétences.

La Conférence territoriale de l'action publique (CTAP) instaurée par la loi MAPTAM de 2014 a vocation à organiser ce dialogue, grâce notamment à des « **conventions territoriales d'exercice concerté des compétences** ». Dans les faits, la portée de ses travaux dépendra de l'ambition que se fixeront les collectivités qui en sont membres. Le CESER propose d'en faire le pivot de la réorganisation de l'action des collectivités.

La CTAP doit devenir effectivement le lieu de recherche d'une meilleure articulation des actions des collectivités de Bretagne. Elle doit ainsi pouvoir travailler sur la délégation de compétences de l'Etat aux collectivités ou entre collectivités, sur la coordination de leurs interventions, sur la territorialisation des politiques publiques, sur l'accès à l'expertise, etc.

Les schémas régionaux prescriptifs, dont le SRADDET, y sont discutés. Leur présentation doit donner lieu à de véritables débats, susceptibles de les faire évoluer. Ces débats permettront aux collectivités de préciser ensemble le rôle des chefs de file et la manière dont leur action s'articule avec celle des autres acteurs.

Néanmoins, la CTAP ne saurait constituer la seule instance de débat autour de l'organisation territoriale de la région. D'où l'intérêt, dans la phase d'élaboration **d'un nouveau projet de territoire pour la région**, de mettre en place des modalités de concertation permettant de mobiliser fortement la société civile organisée et les citoyens sur ces questions.



Pour en savoir plus...

Réforme territoriale en Bretagne : efficacité et solidarité

CESER de Bretagne, 2016

Rapporteur.e.s : Marie-Martine LIPS, Marie-Pierre SINOU et Martial WESLY



Les analyses et propositions du CESER

Lieux ouverts à toutes et à tous, les espaces publics sont **un bien commun où se jouent et s'entrecroisent nos vies et activités quotidiennes** : places, rues, trottoirs, pistes cyclables, parcs, espaces verts et bleus, jardins partagés, aires de jeux, terrains de sport, plages, ports, gares, réseaux numériques, etc. A ce sens *matériel*, il faut ajouter une signification plus *immatérielle* : l'espace public désigne aussi **la sphère du débat public et de la vie démocratique**. Ce double sens n'est pourtant qu'apparent : l'espace public est toujours le lieu de la communication, c'est-à-dire, étymologiquement, de la mise en relation. Réseau de réseaux, **lieu des liens et lien des lieux**, il est à la fois espace **de séjour** et **de mobilité** dans les territoires et entre ceux-ci.

Pourquoi et comment les espaces publics peuvent-ils contribuer, par leurs aménagements et usages, avec la participation de leurs usager.ère.s et des citoyen.ne.s, **à de meilleures qualités de vie pour toutes et tous en Bretagne ?** Comment faire en sorte que chacun.e, dans ses territoires de vie et ses mobilités, se sente le.la bienvenu.e dans les espaces publics ?

Territoires, mobilités et espaces publics : de l'aménagement au ménagement

Au cours du XXe siècle, les espaces publics se sont spécialisés et rationalisés, y compris sur le littoral avec ses espaces portuaires et touristiques. La place croissante de l'automobile et des transports en commun ont structuré fortement l'organisation des espaces publics, ne laissant aux piéton.ne.s qu'une place de plus en plus résiduelle. En ce début de XXIe siècle, l'ancienne séparation des fonctions urbaines ne permet plus de répondre aux défis d'un urbanisme plus inclusif, durable et aux enjeux considérables de la transition écologique, énergétique et du réchauffement climatique. **Les territoires et leurs espaces publics sont désormais pensés comme les éléments d'un écosystème qu'il faut désormais « ménager » plus qu'« aménager », du local au global.**

Un réseau diffus d'espaces publics de plus en plus fréquentés

Les espaces publics se répartissent selon une organisation territoriale polycentrique qui questionne parfois les notions d'urbain et de rural. Ainsi, 2/3 de la population régionale vit dans des communes de moins de 10 000 habitants et plus de la moitié d'entre elle vit dans des bassins de vie ruraux. D'où la grande importance de considérer la qualité des espaces publics des bourgs ruraux avec la même attention que ceux situés en ville. Par ailleurs, pour limiter l'étalement urbain, la stratégie foncière régionale encourage la densification des bourgs et des villes ainsi que la revitalisation de leurs centralités, ce qui implique notamment de développer **la multifonctionnalité des espaces publics**. Cet enjeu est à relier à celui **de la connectivité spatiale, temporelle et numérique** des territoires et de leurs espaces publics, ainsi qu'à **l'organisation des mobilités multimodales et intermodales** en Bretagne.

Si l'on considère à présent la géographie humaine, **les espaces publics bretons sont fréquentés au quotidien par 3,3 millions d'habitant.e.s, ainsi que par 9 millions de touristes chaque année.** Selon les projections de l'INSEE, la région Bretagne pourrait compter près de 4,1 millions d'habitant.e.s à l'horizon 2040, soit potentiellement près d'un million de nouveaux.elles usager.ère.s des espaces publics **dont l'accueil et les déplacements sont à prévoir**, sans compter une éventuelle expansion touristique. La Bretagne connaît par ailleurs un vieillissement accéléré de sa population dont les conséquences sont à anticiper dans l'aménagement et les usages des espaces publics pour favoriser le « bien vieillir ».

Améliorer la qualité d'aménagement et d'usage des espaces publics dans une Bretagne de toutes les vitesses

Les espaces publics s'inscrivent dans des dynamiques territoriales et urbaines complexes. L'enjeu d'une approche globale, à toutes les échelles spatiales et temporelles, de leurs qualités d'aménagement et d'usage territorial, urbanistique, architectural, paysager et numérique est donc primordial. Ainsi appréhendés, **les espaces publics peuvent contribuer à un aménagement équilibré, ouvert, multifonctionnel, durable et esthétique des territoires de la Bretagne.**

Aménager l'espace public, c'est être aussi attentif **au temps qu'à l'espace.** En effet, les fonctions, les usages et la fréquentation d'un espace public s'inscrivent et varient dans le temps. Les espaces publics doivent donc faire l'objet d'un aménagement temporel ou « **chrono-aménagement** ». Par celui-ci, il devient possible d'organiser, d'intensifier et de diversifier les usages et la fréquentation d'un espace public, donc de développer **sa multifonctionnalité.** Organiser l'aménagement « spatio-temporel » des espaces publics revient aussi à prévoir leurs usages et leurs fréquentations « à vitesse variable ». Traverser un espace public en TGV à 300 km/h, en voiture à 50 km/h, à vélo à 15 km/h ou à pied à 5 km/h produit des effets différents sur la vie urbaine, sociale et territoriale. Par ailleurs, rendre possible l'usage d'un espace public à plusieurs vitesses est un enjeu essentiel d'inclusion sociale et territoriale. D'une manière générale, rendre la région et ses territoires plus accessibles, fluides et inclusifs relève donc autant de la grande vitesse que de la lenteur.

A l'articulation entre la grande et la petite échelle, la Région Bretagne a un rôle important à jouer pour coordonner, organiser et mettre en cohérence l'aménagement spatial et temporel des territoires de la Bretagne. **Le SRADDET pourrait être l'occasion de chercher à mieux relier cet enjeu d'aménagement durable des territoires et de leurs espaces publics à celui des mobilités multimodales et intermodales (pôles d'échanges multimodaux, transports en commun, mobilités douces...).** Ne pourrait-on pas prolonger l'ambition d'une « Bretagne à grande vitesse » (BGV) par celle d'une « **Bretagne de toutes les vitesses** » (BTV) ?

Développer la qualité humaine et sociale des espaces publics

Pour développer la qualité humaine et sociale des espaces publics, l'enjeu central est celui **d'un urbanisme à « échelle humaine »** qui place les fonctions sociales et culturelles des espaces publics au cœur du projet urbain et territorial. 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. Cette « combinaison de densité et de diversité » définit l'urbanité d'un lieu (Jacques Levy). En pratique, il s'agit de repenser l'urbanisme à partir des piéton.ne.s (incluant bien sûr les personnes en situation de handicap et/ou à mobilité réduite) en les plaçant au centre du projet urbain. C'est la « marchabilité » des villes et des bourgs qui fonde leur urbanité. Pour rendre les villes marchables, il faut d'abord les rendre aimables, et réciproquement.

C'est l'espace public qui fait la ville et aussi le bourg. Cette perspective implique une inversion du processus habituel **de la « fabrique » urbaine**. Au lieu de partir de la grande échelle, de concevoir les immeubles « vus du ciel », puis les espaces publics et ensuite la vie sociale et culturelle, il est préférable, à l'inverse, **de partir de l'échelle humaine et des usages**, puis de concevoir les espaces publics qui vont avec et, ensuite, les immeubles.

Pour être « invitant », hospitalier et socialement inclusif, l'espace public doit être universellement, également, dignement et généreusement accessible à toutes et à tous. Il nécessite aussi d'être le plus lisible et ergonomique possible (mobilier urbain, nécessités et commodités quotidiennes...). Un espace public accaparé qui ne se réduit plus qu'à un « entre-soi » social, générationnel ou communautaire n'est pas un véritable espace public.

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. Bien aménagés et utilisés, les espaces publics peuvent être des lieux « nourriciers » pour le corps, l'esprit et le lien social à tous les âges de la vie. Des espaces publics sûrs, agréables, « marchables » et « cyclables » encouragent le développement des mobilités actives.

Faire progresser la qualité démocratique et républicaine des espaces publics

La première des qualités d'un espace public est d'exister. En effet, même s'il bénéficie de solides protections juridiques, il peut toujours être privatisé de droit ou de fait. **L'égalité entre les femmes et les hommes** dans l'espace public, à tous les âges de la vie, est un autre enjeu démocratique majeur. Il existe en effet une pratique différenciée des espaces publics selon le sexe traduisant de profondes inégalités au détriment des femmes (ex : espaces ludiques et sportifs essentiellement masculins, mobilités avec des stratégies d'évitement de certains lieux, notamment la nuit, harcèlement de rue...). Les villes, les bourgs et leurs espaces publics reflètent le plus souvent un urbanisme et un aménagement fait par les hommes et pour les hommes. D'une manière générale, l'enjeu est celui de « **l'accessibilité universelle** » des espaces publics, c'est-à-dire, l'accès de tou.te.s à tout. Cette qualité démocratique et républicaine ne peut progresser sans une meilleure reconnaissance, par les pouvoirs publics, des savoirs et de l'expertise des usager.ère.s, sans renforcer le pouvoir d'agir des citoyen.ne.s dans la « co-fabrique » des espaces publics.



Pour approfondir...

Pour des espaces publics territoriaux facteurs de qualités de vie pour tou.te.s

Défendre l'espace public en tant que bien commun

↳ Reconnaître et défendre l'espace public en tant que **bien commun** dont le droit d'usage appartient également à toutes et à tous : femmes et hommes, enfants et adolescent.e.s, personnes en situation de handicap, de pauvreté et d'exclusion sociale, personnes âgées...

Développer une approche intégrée et équilibrée des espaces publics territoriaux

↳ Considérer conjointement les diverses fonctions et qualités des espaces publics en recherchant **une harmonie d'ensemble** ; intégrer cette approche transversale dans l'action publique régionale et en particulier dans le futur **Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET)**, en lien avec les Schémas de cohérence territoriale (SCoT) et les Plans locaux d'urbanisme communaux et intercommunaux (PLU-I).

Promouvoir un urbanisme inclusif à échelle humaine, en favorisant la « marchabilité » et la « cyclabilité » des villes et des bourgs

↳ Développer **un urbanisme inclusif à échelle humaine** en plaçant le.la piéton.n.e au centre du projet urbain, et en particulier :

- améliorer la « marchabilité », la « cyclabilité » et la lisibilité des villes et des bourgs ;
- favoriser la mixité sociale, générationnelle et culturelle ainsi que les initiatives collectives de la société civile (vie associative notamment) ;
- faire de la présence des enfants dans les espaces publics un indicateur de qualité de vie territoriale ;
- aménager des espaces publics utiles mais aussi éducatifs, récréatifs, ludiques, sensibles et reliés à la nature ;
- intégrer l'enjeu de la santé et du bien-être dans tous les aménagements et usages des espaces publics (urbanisme favorable à la santé, programme régional santé environnement...)

Elaborer un « Plan espace public durable breton »

↳ Compléter le « Plan bâtiment durable breton » par un « **Plan espace public durable breton** », et en particulier :

- intégrer l'enjeu de la qualité écologique, climatique et énergétique des espaces publics, en particulier dans le futur SRADDET en articulation avec les SCoT et PLU-I ;
- développer la multifonctionnalité, l'évolutivité spatiale et la modularité temporelle des espaces publics ;
- relier les espaces publics par un réseau d'infrastructures douces, animées, agréables et sûres favorisant les mobilités actives quotidiennes ainsi que l'intermodalité ;
- améliorer la connectivité territoriale, sociale, écologique et numérique des espaces publics ;
- intégrer un volet transversal « espace public » dans le SRADDET à relier à la politique de contractualisation territoriale de la Région.



Pour en savoir plus...

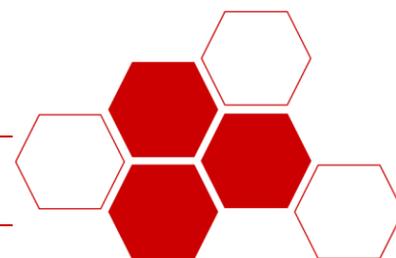
Bienvenue dans les espaces publics en Bretagne !

CESER de Bretagne, 2016

Rapporteur.e.s : Carole LE BECHEC et Pierre BARBIER

CESER de Bretagne – Mai 2017

Les avis et rapports du CESER sont disponibles sur le site www.ceser-bretagne.fr



Les analyses et propositions du CESER

« Transformation », « métamorphose », « révolution » ou même « tsunami » : les qualificatifs ne manquent pas pour évoquer les effets de **la transformation numérique** sur la société. Le phénomène fascine, parce que les évolutions se succèdent à un rythme toujours plus rapide. Mais il soulève également des inquiétudes : craintes sur l'emploi, sur les conditions de travail, mais aussi sur la localisation des activités.

Le numérique, entre fuite de la valeur ajoutée...

Par nature, les activités dématérialisées peuvent être localisées n'importe où. De fait, la majorité des géants de l'économie numérique sont nés aux Etats-Unis mais ont des clients dans le monde entier, en créant peu d'emplois dans les pays concernés. Ces sociétés étendent leurs activités partout dans le monde pour faire « travailler » leurs utilisateurs, mais concentrent leurs centres de décision sur les territoires d'où il est le plus facile de transférer des bénéfices vers des paradis fiscaux. Il faut rappeler que les « utilisateurs » en question peuvent être des individus, mais aussi des entreprises qui, à l'instar des hôteliers, voient une part significative de leur valeur ajoutée captée par ces plateformes.

Ainsi, l'économie numérique peut créer **une valeur ajoutée considérable** et proposer des services appréciés des consommateurs, **tout en répartissant les bénéfices de façon inégale, au détriment des territoires concernés**. Cette déstabilisation des économies n'est pas une résultante de la transformation numérique des entreprises « traditionnelles », mais plutôt des nouvelles formes de concurrence imposées par les acteurs de l'économie numérique.

L'un des enjeux de la transformation numérique des entreprises est justement **de trouver, dans les territoires, des leviers pour permettre aux entreprises de s'adapter à ce contexte**. Pour autant, cette transformation numérique des entreprises peut elle-même produire des effets contrastés sur la localisation de la valeur ajoutée.

D'abord, **la dématérialisation étend la liste des activités délocalisables** à des activités de services, à commencer par les services informatiques. Plus généralement, la dématérialisation et l'automatisation peuvent conduire à des suppressions massives d'emplois, dans des proportions qui ne sont pas connues, de même que l'on ne sait pas si des emplois seront créés en nombre équivalent et sur les mêmes territoires.

Certains observateurs considèrent aussi que le développement du commerce en ligne produit un effet négatif en termes d'aménagement du territoire, car il pourrait **accélérer la progression de la vacance commerciale**. D'un côté, les consommateurs peuvent être tentés par l'achat en ligne plutôt qu'en boutique, que ce soit pour des raisons financières ou pratiques. De leur côté, certains commerçants peuvent choisir de fermer leurs magasins au profit d'investissements destinés à assurer leur visibilité en ligne, si ces derniers leur apparaissent plus rentables.

Enfin, certains territoires n'ayant pas accès à **des débits suffisants** pourraient être confrontés au départ des entreprises qui, pour réaliser leur transformation numérique, ont besoin de connexions plus performantes.

... et relocalisation des activités

D'un autre côté, les outils numériques peuvent être utilisés pour **favoriser le développement de territoires éloignés des grandes métropoles**. Des collectivités rurales font ainsi le choix d'installer sur leur territoire des tiers-lieux, afin d'offrir aux télétravailleurs des espaces de travail et de rencontre. Dans la Région Nouvelle-Aquitaine, le soutien aux espaces de co-working est vu comme un moyen de favoriser tout à la fois **le développement économique, l'aménagement équilibré des territoires et le lien social**, en mobilisant les collectivités, des acteurs associatifs, ainsi que des entreprises.

Par ailleurs, certaines entreprises voient dans la fabrication additive (ou impression 3D) le moyen de **relocaliser la production industrielle**. Leur projet : multiplier les petites unités de production, très flexibles et implantées au plus près des marchés, en lieu et place des usines actuelles. Cette relocalisation pourrait se faire des pays en voie de développement vers les pays les plus riches, mais aussi des zones rurales ou périphériques vers les zones les plus denses car pour l'entreprise industrielle du futur, rester au plus près de l'agglomération ou y accéder rapidement peut constituer un gage de compétitivité (accès aux réseaux à haut débit, aux compétences pointues, etc.).



Pour approfondir...

Quelques pistes pour un aménagement numérique des territoires

L'aménagement numérique des territoires, ainsi que la capacité de ces mêmes territoires à **former aux enjeux du numérique**, leur écosystème et leur attractivité pour les entreprises et pour les salariés s'avèrent donc déterminants. Une action publique résolue apparaît alors nécessaire pour que la transformation numérique des entreprises se traduise bien en activités et en emplois pour des territoires variés et non pas par une concentration des activités sur les seules métropoles.

Accélérer le déploiement du très haut débit

En matière de **déploiement des réseaux**, l'intervention publique est indispensable. Néanmoins, celle-ci est prise en tenaille entre la nécessité d'aller vite pour répondre aux besoins des entreprises et la complexité des décisions techniques, financières et politiques que cela suppose.

Avec le programme Bretagne très haut débit, les collectivités ont trouvé un accord sur les questions techniques et financières ainsi qu'une gouvernance adaptée. Cet accord comporte également une dimension **d'équilibre territorial**, puisqu'il a été décidé que le déploiement dans les zones rurales, plus coûteux, se ferait en parallèle et au même rythme que dans les villes moyennes, une prise étant raccordée en zone rurale pour chaque prise raccordée dans une ville moyenne.

En revanche, **le rythme de déploiement** ne semble pas à la hauteur des enjeux. Certaines entreprises parviennent à mettre en œuvre leur transformation numérique sans accès au très haut débit. Mais jusqu'à quand cela sera-t-il possible ? Dès lors qu'elles ont constaté qu'un besoin de

connectivité ne peut être satisfaite sur un territoire, les entreprises risquent de vouloir déménager. Le déploiement doit donc anticiper les besoins des entreprises.

D'autre part, si l'ambition de **garantir un équilibre entre le déploiement dans les villes moyennes et dans les zones rurales** est pertinente, il demeure difficile de savoir comment les zones en question sont choisies. La présence de zones d'activités et les besoins des entreprises font-ils partie de ces critères de choix ? Alors que le Conseil régional a indiqué sa volonté d'être attentif aux équilibres territoriaux dans sa politique de développement économique, il est important que le déploiement des infrastructures tienne compte de ses impacts potentiels sur la géographie du développement économique.

Il semble aujourd'hui important de donner **une nouvelle impulsion** au programme Bretagne très haut débit. Sa mise en œuvre doit pouvoir connaître des inflexions et, au besoin, des accélérations, en fonction des évolutions technologiques ou des problématiques spécifiques à certains territoires. Cela suppose, au niveau de Mégalis :

- de mettre en place une veille sur les évolutions technologiques ;
- de structurer un dispositif de remontée des informations sur les besoins des territoires en termes de connectivité ;
- de mettre en débat les informations ainsi recueillies.

Envisager une action en faveur des réseaux mobiles

Même si cela ne relève pas de leurs compétences, le CESER invite les collectivités de Bretagne à se mobiliser pour **accélérer la couverture des zones blanches** pour les réseaux mobiles. Elles peuvent pour cela recueillir et compiler les données concernant ces zones blanches et leur impact sur l'activité économique, les partager entre elles et s'appuyer sur ces éléments pour faire pression sur l'Etat et les opérateurs. L'initiative des Pays de la Loire est à ce titre intéressante : il existe une application mobile que chacun peut télécharger et qui permet, en quelques minutes, de tester la qualité de l'accès au réseau, en tout point du territoire. Les données sont ensuite compilées. Avec cet outil, les usagers contribuent donc à évaluer la qualité des services mobiles sur tout le territoire.

L'inclusion numérique, complément indispensable du déploiement des réseaux

La transition numérique des administrations publiques, nationales et territoriales connaît aujourd'hui une très forte accélération. Elle tend à induire une modification en profondeur des relations entre les usagers et l'administration. Cependant, **l'accès aux services publics et à l'espace public numérique**, ainsi que les démarches administratives en ligne exigent des usagers qu'ils connaissent le fonctionnement d'un ordinateur et de ses périphériques, et qu'ils sachent utiliser Internet.

Cette accélération de la transition numérique devrait donc logiquement être accompagnée d'une accélération équivalente **du déploiement de l'ensemble des dispositifs territoriaux d'inclusion numérique** des publics éloignés des technologies, réseaux et usages numériques. Réduire la fracture numérique est nécessaire pour lutter contre certaines formes de non recours aux droits et services :

services sociaux, culturels, accès aux soins (e-santé), au logement (habitat connecté), mobilités et transports, sports (« e-sport ») et loisirs, participation démocratique (« civic tech »), services urbains (« smart city »), service de l'emploi, etc.

Le CESER encourage donc le Conseil régional à accentuer son soutien à **l'observation de l'exclusion numérique** ainsi qu'aux actions innovantes d'inclusion sociale de toutes et tous dans l'espace public numérique, à tous les âges de la vie et dans tous les territoires. L'inclusion ne pouvant se limiter à l'inclusion numérique, il convient d'envisager, chaque fois que nécessaire, toute solution humaine d'inclusion sociale hors ou à côté du numérique.

Le développement des usages numériques et l'action en faveur de l'inclusion numérique doivent aussi prendre en compte, avec de nombreuses incertitudes scientifiques, le risque émergent de l'impact sur la santé des ondes électromagnétiques tel qu'identifié dans le Programme régional santé environnement (PRSE) copiloté par l'État et la Région.

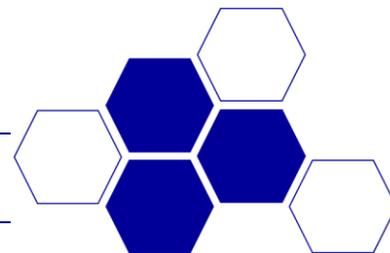


Pour en savoir plus...

Numérique et entreprises de Bretagne : urgence et opportunités

CESER de Bretagne, 2017

Rapporteurs : Jean LE TRAON et Martial WESLY



Les analyses et propositions des CESER de l'Atlantique

Le « fait littoral » contribue fortement à l'attractivité démographique des régions atlantiques. La concentration des populations et des activités dans les espaces côtiers est source de nombreux enjeux et conflits d'usage. À cet égard, **la maîtrise des pressions qui s'exercent sur le foncier littoral** mérite une attention particulière.

Les tensions foncières découlent directement des caractéristiques socio-économiques du littoral. Sur le plan démographique, **les taux de croissance de la population et de sa densité**, le poids des **flux migratoires**, et **l'importance des variations saisonnières** sont des traits distinctifs de la façade atlantique. Ces dynamiques ne se limitent pas aux seules communes littorales : elles se diffusent également vers l'intérieur des terres.

Cette attractivité se traduit également dans l'occupation des sols et son évolution. **Les dynamiques d'artificialisation des sols sont préoccupantes** : elles sont en moyenne bien supérieures sur le littoral atlantique par rapport à l'ensemble de la France. Ce phénomène se produit aux dépens des espaces exploités par les activités primaires (agriculture et conchyliculture) et des espaces naturels.

Une priorité : préserver les espaces exploités par les activités primaires

La pression foncière provoque **une forte réduction des surfaces disponibles et une augmentation sensible et continue du prix des terres**. Ces deux facteurs limitent les possibilités d'installation, de développement et de transmission des entreprises. Les conséquences de la pression foncière sur les activités primaires sont également indirectes : il s'agit entre autres de la dégradation de la qualité des eaux. Ces activités assurent pourtant des fonctions économiques, sociales et environnementales indispensables à l'équilibre et à l'attractivité du littoral atlantique.

Concilier développement économique et gestion économe de l'espace

Certaines activités économiques peuvent également pâtir de la pression foncière, notamment en termes d'implantation des entreprises. Mais le développement économique joue aussi un rôle non négligeable dans les pressions qui s'exercent sur le foncier. Les zones d'activités, attractives pour les entreprises, sont en effet fortement consommatrices d'espace. L'enjeu est donc de **concilier développement économique et gestion économe de l'espace**. Il s'agit de répondre aux besoins en foncier des filières qui constituent des atouts majeurs pour la façade atlantique (tourisme, activités portuaires, etc.) et des activités qui fournissent des biens et des services aux populations littorales (artisanat notamment) tout en maîtrisant la consommation foncière liée au développement économique.

Pour un usage « habitat » raisonné

Le même enjeu de conciliation s'impose à l'usage « habitat » du foncier. Les franges littorales apparaissent comme les zones les plus tendues de nos régions en termes de marchés du logement. Ces tensions se traduisent d'abord par **des coûts élevés**, et **excluent de fait une partie de la population**, contrainte de se loger à l'intérieur des terres. Cette **ségrégation socio-spatiale** touche également les travailleurs saisonniers. De plus, le logement s'accompagne d'infrastructures de

transports et d'équipements collectifs, d'autant plus consommateurs de foncier que l'on assiste à un phénomène d'étalement urbain. Enfin, ces enjeux ne pourront que s'exacerber à l'avenir si les projections démographiques se confirment.

Préserver les espaces naturels et les fonctions écologiques du littoral

Les espaces naturels sont menacés par la pression de l'urbanisation au même titre que les espaces agricoles, d'une manière **directe (perte de surfaces, mitage)** et **indirecte (dégradation de la qualité des milieux et des ressources naturelles)**. Sur le littoral, les espaces naturels assurent pourtant des fonctions écologiques nombreuses et variées, ils sont à la base de multiples ressources et services fournis à la société, et contribuent à l'attractivité des territoires.

Acteurs, outils et compétences : un paysage complexe

La façade atlantique semble relativement bien pourvue en matière d'outils et d'acteurs susceptibles de maîtriser les pressions qui s'exercent sur le foncier. Pourtant, sans doute par insuffisance de coordination et manque d'ambition, **ils n'ont pas jusqu'à présent permis de répondre de manière satisfaisante aux enjeux identifiés**. Il est donc urgent de parvenir à une gestion plus raisonnée du foncier sur le littoral, en rupture avec la situation actuelle.



Pour approfondir...

4 défis à relever pour un nouveau projet de territoire

Vers des stratégies foncières de long terme

↳ Les dynamiques à l'œuvre sur le littoral, qu'elles soient démographiques ou géomorphologiques, doivent être prises en compte et anticipées par les politiques foncières. Les effets des stratégies foncières ne se mesurent qu'à moyen, et surtout à long terme, c'est-à-dire à un horizon de 20 à 30 ans. Les CESER de l'Atlantique insistent donc en premier lieu sur la nécessité, pour l'ensemble des territoires littoraux de la façade, de **se doter de stratégies foncières de long terme**, et de ne pas se contenter de saisir des opportunités foncières au coup par coup. Ces stratégies foncières doivent intégrer les risques littoraux et les conséquences du changement climatique.

Les CESER de l'Atlantique considèrent qu'**une stratégie foncière n'est pas une fin en soi : c'est un outil au service d'un projet de territoire**. Ce projet doit permettre de préserver et de mieux valoriser les atouts économiques, sociaux, humains et environnementaux du territoire.

À cet égard, les CESER de l'Atlantique encouragent l'ensemble des collectivités littorales à placer la notion de **capacité d'accueil**, qui leur paraît incontournable, au cœur des stratégies foncières et des projets de territoire. La déterminer revient pour un territoire 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 (espaces, ressources naturelles, logements, infrastructures, services, etc.) et les objectifs qu'elle porte pour son territoire. Des outils d'aide à la décision ont été développés pour rendre opérationnelle la pratique de cette évaluation. La vulgarisation de ces outils doit être poursuivie, afin que de plus nombreuses collectivités s'en saisissent.

Améliorer l'observation foncière pour analyser et comprendre

↳ Pour être en mesure de prévoir et d'anticiper, il est indispensable de mieux observer, connaître, analyser et comprendre les dynamiques foncières à l'œuvre sur un territoire. Il est nécessaire **d'améliorer, de mettre en réseau et en cohérence les dispositifs existants** en matière d'observation foncière.

Agir en mobilisant l'ensemble des acteurs et des outils

↳ **La problématique foncière doit être abordée et résolue dans sa globalité**, grâce à une mobilisation plus ambitieuse et plus concertée de l'ensemble des acteurs et des outils existants. Les CESER de l'Atlantique ont à cet égard identifié plusieurs priorités :

- encourager les collectivités locales à assumer leurs responsabilités en matière foncière ;
- concevoir des documents de planification plus ambitieux et prescriptifs en matière d'économies foncières, et plus cohérents entre eux ;
- préserver les espaces naturels et les espaces exploités par les activités primaires et maritimes, et inscrire cette protection dans la durée ;
- favoriser la reconstruction de la ville sur elle-même avant d'ouvrir de nouveaux espaces à l'urbanisation, en développant notamment des incitations financières, en particulier pour la rénovation énergétique ;
- poursuivre la montée en puissance des EPF comme outils de portage foncier et d'accompagnement des politiques foncières ;
- affirmer le rôle de stratégie des Régions ;
- conforter le rôle de l'État et des établissements publics ;
- renforcer les synergies entre acteurs et entre outils.

Les Régions disposent de nombreux leviers indirects, à travers le suivi et la mise en réseau des SCOT qu'elles assurent, les chartes des parcs naturels régionaux auxquels elles participent, la conditionnalité de leurs aides, etc. Les Conseils régionaux ont en outre la capacité d'être moteurs dans la constitution de **démarches contractuelles qui engagent l'ensemble des partenaires dans un objectif de gestion économe du foncier, comme c'est le cas en Bretagne**. À cet égard, les CESER de l'Atlantique proposent l'élaboration d'une charte interrégionale, qui engagerait en premier lieu les Régions de la façade, dans un objectif de maîtrise de la pression foncière sur le littoral. L'ensemble des acteurs territoriaux, professionnels et associatifs serait ensuite invité à signer cette charte.

Les SRADDET, une opportunité à saisir dès maintenant

À travers les SRADDET, la loi confère aux Régions une réelle capacité à fédérer l'ensemble des collectivités **autour d'un projet de territoire**. Les CESER de l'Atlantique encouragent les Régions de la façade atlantique à engager dès maintenant les travaux, à organiser un processus de co-construction réelle avec l'ensemble des collectivités de leurs régions, et à **intégrer pleinement à ces schémas les questions maritimes et littorales**, et notamment les stratégies de gestion économe du foncier et de prévention des risques littoraux.

Faire connaître, partager, mettre en débat

↳ La sensibilisation et la participation de la société civile sont des conditions indispensables à la réussite d'un changement de modèle de gestion foncière. Il s'agit notamment :

- d'élaborer des projets de territoire partagés en impliquant l'ensemble des acteurs ;
- de continuer à partager le diagnostic de surconsommation foncière et à diffuser la culture de la sobriété foncière ;
- de promouvoir des formes urbaines alternatives économes en foncier, de travailler à l'acceptabilité de la densification ;
- de renforcer la culture du risque au sein de la population littorale ;
- de garantir l'accès au littoral pour tous ;
- de replacer le foncier au cœur d'un débat de société, qui aborde notamment la question de l'évolution du droit de propriété.

En conclusion, si chacun des acteurs a un rôle à jouer dans la mise en œuvre de ces mesures, leur coordination se joue à deux principaux niveaux. **L'échelle intercommunale** semble la plus adaptée pour définir une stratégie foncière de long terme, au service d'un projet de territoire. La gestion économe et rationnelle du foncier doit également être pensée à **l'échelle régionale**. Les CESER de l'Atlantique encouragent donc les Conseils régionaux à assurer ce rôle de fédérateurs et de stratèges.



Pour en savoir plus...

***Populations et activités sur le littoral atlantique : Enjeux fonciers
Quelle gouvernance avec quels outils ?***

CESER de l'Atlantique (Bretagne, Pays de la Loire, Poitou-Charentes, Aquitaine), 2013
Rapporteurs : Michel CISILOTTO et Jean-Edmond COATRIEUX



Les analyses et propositions du CESER

L'enjeu posé ici est celui de la traduction, dans un nouveau projet de territoire pour la Bretagne, d'orientations de développement fondées sur la transition énergétique et écologique : **quel modèle d'aménagement durable pour quel modèle de développement durable ?** Comment le Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) peut-il être **le schéma d'accompagnement des transitions du territoire ?**

Lieux de vie et modes d'habiter sont susceptibles d'évoluer dans les prochaines années. Le logement et le transport sont en effet les deux premiers postes de consommation d'énergie et d'émissions de gaz à effet de serre des ménages en France. De plus, les conséquences du changement climatique nécessiteront de **repenser les organisations territoriales et urbaines**. L'ensemble des acteurs, publics ou privés, professionnels du bâtiment, propriétaires ou locataires y seront nécessairement impliqués.

Construire et rénover un bâti performant

La croissance des consommations dans le bâti tertiaire et résidentiel se poursuit aujourd'hui, du fait notamment de la croissance de la population et de la tendance à la baisse du nombre d'habitants par logement. **La rénovation énergétique** est devenue la priorité de la politique de transition énergétique engagée à l'échelle nationale. Outre le potentiel de **réduction d'émissions de gaz à effet de serre** que représente cette politique, sa mise en œuvre constitue également un levier pour **prévenir et lutter contre la précarité énergétique**.

Les évolutions à mettre en œuvre dans le secteur du bâtiment font aujourd'hui l'objet d'un large consensus. Cependant, bien que partagé par l'ensemble des acteurs, **leur réalisation s'avère complexe**. Elle dépend en effet des capacités d'investissement des particuliers et du statut des occupants, elle est plus complexe dans les copropriétés et constitue un paramètre non maîtrisé par les locataires. Leur mise en œuvre nécessite également que **les professionnels soient formés**.

Habiter autrement

Construire et rénover sont des objectifs primordiaux. Il est cependant indispensable de tenir compte **des comportements des usagers**. La complexité des installations et dispositifs énergétiques ne favorise pas toujours l'appropriation de ces outils ni l'évolution des comportements. L'introduction dans les bâtiments d'outils domotiques et de pilotage des consommations à distance pourrait également faciliter la gestion des consommations énergétiques par les usagers, pour autant que leur diffusion fasse l'objet d'une même attention portée à leur bonne appropriation.

Enfin, une évolution des formes d'habitat peut aussi être envisagée. Particulièrement développé dans les pays anglo-saxons et nordiques, l'habitat participatif demeure plus rare en France. Il connaît néanmoins un succès grandissant. L'habitat participatif se distingue des autres formes d'habitat par la prise en compte d'espaces collectifs entre différents logements indépendants. Ces expériences permettent de mutualiser certains équipements et de limiter l'étalement urbain.

Vers une nouvelle organisation territoriale ?

Au-delà de la stricte question de l'habitat, les enjeux climat-énergie peuvent faire évoluer l'aménagement du territoire. La Bretagne se caractérise par une armature urbaine composée de plusieurs pôles aux dynamiques différenciées : les aires urbaines de Rennes et de Brest et un maillage homogène de villes moyennes. Ces dernières décennies, deux phénomènes interdépendants sont à l'œuvre :

- un phénomène de polarisation, c'est-à-dire d'accroissement de la concentration des populations et des activités dans les villes existantes et sur des territoires de plus en plus larges, voire de métropolisation s'agissant des plus grandes agglomérations ;
- et de périurbanisation par une dispersion des populations et des activités autour des agglomérations, facteur d'étalement urbain

Cette tendance est observée tant dans le secteur résidentiel que tertiaire : on dénombre aujourd'hui autant de zones d'activités en Bretagne que de communes et celles-ci se construisent majoritairement en périphérie des pôles urbains. Une fragilisation des villes moyennes et des centres-villes (dans lesquelles le nombre de logements vacants est en hausse) résulte depuis quelques années de ce double phénomène.

L'étalement urbain et l'augmentation des distances domicile-travail conduisent aujourd'hui à une hausse de la consommation foncière et à une croissance sans précédent du nombre et de la longueur des déplacements en région. Cette évolution est très consommatrice d'énergie et accroît les risques de précarité énergétique associés aux dépenses de transport et de chauffage.

L'aménagement du territoire régional reste dans l'avenir soumis à de nombreuses incertitudes. Des travaux de prospective ont été réalisés sur ce sujet, en 2013, par l'INSEE, le réseau des agences d'urbanisme et le Conseil régional. Selon cette étude, à l'horizon 2040, la concentration des activités et des emplois pourrait renforcer l'attractivité urbaine et littorale au détriment des territoires du Centre Ouest Bretagne en perte de population. Toutefois plusieurs facteurs pourraient contrecarrer ces évolutions :

- une forte hausse du coût du logement et une saturation foncière sur le littoral
- une optimisation de l'offre régionale de transport favorisant l'attractivité dans l'ensemble des territoires
- ou enfin un bouleversement plus global des comportements (explosion du télétravail, révolution des modes de mobilité et développement des emplois et des logements dans les pays du centre Bretagne)

Un scénario de ralentissement généralisé a également été imaginé, envisageant que la Bretagne ne trouve pas de nouvelle dynamique, subisse sa situation périphérique et reste fragile énergétiquement.

D'autres paramètres semblent devoir être pris en compte :

- l'effet d'une potentielle hausse du prix de l'énergie sur les déplacements et la localisation des ménages
- la vulnérabilité plus marquée de certains territoires urbains et littoraux aux effets du changement climatique
- la poursuite ou la remise en cause de l'attachement à l'habitat individuel
- l'attractivité des centres-urbains et des bourgs « ruraux », le maintien ou non d'un modèle de consommation en grandes surfaces ...

Vers une nouvelle organisation urbaine ?

Les enjeux climat-énergie pourraient également induire une évolution des formes urbaines, que ce soit dans les métropoles, les villes moyennes ou les centres-bourgs.

Les villes sont en effet confrontées au défi d'accueillir un nombre croissant d'habitants et d'activités, dans un contexte de probable poursuite du mouvement d'urbanisation, ceci tout en réduisant leur empreinte environnementale et en offrant un cadre de vie de qualité à leurs habitants. Mais elles disposent aussi de multiples leviers pour y répondre.

A l'échelle européenne, nationale et régionale des villes pionnières se sont engagées en prenant appui sur des réseaux internationaux de villes. Des communes « rurales » de petite taille se sont aussi fortement mobilisées. Certaines ont choisi d'agir prioritairement sur l'organisation urbaine. Le terme de « compacité urbaine » est ainsi de plus en plus utilisé par les urbanistes pour souligner que la question réside dans l'agencement des bâtiments et des espaces publics et privés, dans la manière d'occuper le territoire, de façon à créer des liens (physiques et sociaux) en limitant les vides et les discontinuités. Alors que la densité brute se rapporte au nombre de logements sur une superficie donnée, la compacité doit permettre de créer des milieux de vie à la fois denses et conviviaux, respectueux de l'échelle humaine.

D'autres villes ont privilégiés le développement d'éco-quartiers. Fribourg-en-Brisgau et Hanovre, premières villes à avoir construit des éco-quartiers en Allemagne, ont fait école. Les dispositifs Eco-FAUR puis Eco-FAUR2 mis en place par le Conseil régional ont eu un rôle majeur pour le développement de l'éco-construction et l'écologie urbaine en région.

L'aménagement urbain commence aussi à se transformer par le pari du développement des réseaux intelligents et de l'optimisation des consommations énergétiques. Ces « villes connectées » ou « smart-cities » utilisent les technologies des télécommunications et des systèmes d'information pour piloter une offre de services et de réseaux de plus en plus intégrée (gestion des déchets, des transports, de l'énergie, contrôle de l'état des réseaux de distribution publique, surveillance du trafic routier, du stationnement...).

Des incertitudes portent toutefois sur le rythme de ces évolutions qui impliquent une transformation des infrastructures urbaines, ainsi que sur leur acceptation et leur appropriation par l'ensemble de la population. Fondé sur le développement de capteurs, la collecte et l'analyse de données, l'essor des « smart-cities » fait aussi naître de nouvelles inquiétudes relatives au contrôle de la vie privée.



Pour en savoir plus...

Climat, énergie et société à l'horizon 2050 : une Bretagne en transition

CESER de Bretagne, 2015

Rapporteuses : Valérie FRIBOLLE et Viviane SERRANO