



## Des centres-bourgs aux centralités

# Projet de 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<sup>ère</sup> 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 :

- ∅ Informer, sensibiliser, mobiliser les acteurs et habitants des territoires autour de ce sujet
- ∅ Renouveler le regard sur la question des centralités et des centres-bourgs
- ∅ 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 illustrent 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 Languoux.[...] 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*