

Aménagement du territoire, équilibre du peuplement et maîtrise des prix de l'habitat

Cette fiche programmatique est une ébauche élaborée à partir du travail des militant.es et d'expert.es d'usage. Elle sera amenée à être modifiée à la suite de propositions citoyennes.

SITUATION

Depuis 10 ans, la Bretagne administrative gagne chaque année environ 20 000 habitants. Entre 2020 et 2040, les scénarios médians des projections démographiques de l'Insee prévoient un gain de population de **près de 600 000 habitants sur les 5 départements**, soit l'équivalent des populations des métropoles de Brest et Rennes réunies.

Ce dynamisme démographique contribue à amplifier des problèmes majeurs préexistants en termes d'aménagement du territoire, en particulier les **déséquilibres territoriaux**, les **fractures sociales** et **l'artificialisation des terres**.

Des fractures territoriales exacerbées

Le Centre-Bretagne et le Nord-Bretagne ne profitent pas de l'attractivité régionale : l'axe Brest-Vannes-Rennes/Nantes gagne des habitants, tandis que le triangle nord Carhaix-Morlaix-Saint-Brieuc continue de se dévitaliser (vieillesse, déclin démographique et économique).

On observe aussi un **ralentissement de l'activité économique des villes moyennes bretonnes**. Si 35,1 % de l'emploi se trouvent dans les villes moyennes (taux supérieur à d'autres villes en France), celui-ci y stagne depuis 2008, alors qu'il augmente dans les métropoles régionales.

Une partie du territoire est également mise sous cloche par **l'augmentation du nombre des résidences secondaires**. Selon l'INSEE, les résidences secondaires seraient à l'origine de 12 % de la croissance du nombre de logements entre 2010 et 2015 en Bretagne. Elles représentent en moyenne un logement sur cinq dans les bassins de vie du littoral breton. Dans certains bassins de vie, notamment dans le Morbihan, plus de la moitié des logements sont des résidences secondaires. Cette proportion atteint même plus de 60 % dans les bassins de vie de Quiberon et Carnac et plus de 70 % dans celui de Sarzeau.

Un territoire mieux équilibré dans sa répartition de la population est le gage d'une société plus égalitaire, **qui permet à chacun et chacune d'avoir accès à un emploi de qualité, aux transports et aux services publics**. Il faut donc travailler à renforcer l'attractivité des territoires en perte d'habitant.e.s, notamment à travers les leviers de **l'emploi** (cf. Fiche Emploi), de **la mobilité** (cf. Fiche Mobilité), de **l'habitat** (cf. fiche Habitat) et des services dont le **numérique** avec la fibre (cf. fiche Numérique), **les écoles** (cf. fiche Lycées) ou encore **les activités socioculturelles** (cf. fiches Culture et Vie associative). C'est donc une approche globale de développement local qu'il faut adopter, en faveur d'**un modèle polycentrique, organisé autour de villes moyennes** mises en réseaux.

Des fractures sociales intensifiées

La montée des prix de l'immobilier sur Nantes, Rennes et le littoral rendent les biens de plus en plus inaccessibles. En parallèle, peu de locations sont disponibles sur ces mêmes secteurs. Selon l'EPFB, **le prix du terrain à bâtir a augmenté de 165% en Bretagne entre 1996 et 2011**.

Les «petites classes moyennes» sont particulièrement touchées car elles ne sont pas prioritaires sur le logement social même si elles y sont éligibles (70% des ménages bretons répondent aux conditions d'accès du logement social). Cela conduit à un déplacement de ces populations, se réfugiant dans «les terres» ou en périphérie éloignée des métropoles.

L'augmentation de l'offre de logements intermédiaires sur les zones en tension, notamment logements sociaux, logements locatifs abordables et accession à la propriété, **devient alors une priorité**. Différents leviers existent (EPFR, lutte contre la vacance des logements, encadrement des locations meublées touristiques, incitation à la conversion des résidences secondaires en résidence principale, soutien à la rénovation, notamment en centre bourg, dispositifs fiscaux favorisant l'investissement dans l'immobilier neuf destiné à la location (Pinel) ou la rénovation de logements privés locatifs (Dénormandie) etc.).

Des dispositifs fiscaux pour développer l'offre de logement

La Bretagne a obtenu une régionalisation du Pinel en 2019 au titre du droit à l'expérimentation jusqu'en Décembre 2021. Ce dispositif offre un avantage fiscal aux contribuables souhaitant investir dans un bien immobilier neuf, à condition de le mettre en location de 6 à 12 ans. L'objectif : développer l'offre de logements à louer (58 communes concernées dont 14 grandes villes).

Un autre dispositif fiscal de réduction d'impôt sur le revenu, le Dénormandie, a été introduit pour favoriser la rénovation des logements privés anciens destinés à la location (30 villes en

Bretagne concernées). Si ce dispositif peut aider à lutter contre la vacance des logements (souvent anciens), on peut regretter la faiblesse des contreparties sociales de ces deux dispositifs.

Des phénomènes accrus d'urbanisation et d'artificialisation des terres (cf. fiche Foncier)

La Bretagne est parmi les régions championnes de l'artificialisation des sols. Entre 1985 et 2005, la surface artificialisée en Bretagne a presque doublé, avec 80 000 hectares d'espaces agricoles et naturels transformés en espaces construits. La dynamique s'est poursuivie depuis le début des années 2000 : 25 000 hectares de terres agricoles ont été artificialisées entre 2000 et 2007, 32 000 hectares depuis 2006. A tendance constante, 100 000 ha supplémentaires seraient urbanisés en 2030 !

La croissance démographique s'accompagne d'un phénomène d'urbanisation intensive, puisque l'emprise urbaine a plus que doublé en 30 ans (+ 128% d'artificialisation des sols de 1985 à 2015) (SRADDET). Si un net ralentissement est à noter ces dernières années (de 5%/an de 1985 à 2005 à 1%/an de 2010 à 2015), **la Bretagne a artificialisé 11,4% de sa superficie et consomme toujours ses terres agricoles et naturelles, au rythme de l'équivalent de 9 terrains de football par jour ».**

Avec cette dynamique démographique et le phénomène de concentration d'activité sur le bassin rennais et de poursuite d'accueil de populations retraitées et de résidents secondaires sur le littoral, le risque est que la tendance au grignotage foncier et au mitage urbain se poursuive, alors que **les objectifs nationaux et régionaux visent « zéro artificialisation nette » des sols en 2040.** Ces objectifs sont pourtant fixés au niveau Européen, et de longue date : la Commission européenne a publié il y a déjà 10 ans « la feuille de route pour une Europe efficace dans l'utilisation des ressources », avec un "objectif consistant à supprimer d'ici 2050 toute augmentation nette de la surface des terres occupées".

Cette artificialisation des sols est l'une des causes premières des dérèglements climatiques (arrêt de l'absorption de CO₂) et de l'érosion de la biodiversité (destruction des habitats) (cf. fiche politique foncière et préservation des sols). Elle contribue aussi à augmenter les risques, notamment en matière d'inondation (cf. fiche adaptation CC). La croissance démographique, couplée au problème climatique, pose également de sérieux problèmes vis à vis de l'accès à l'eau, notamment dans le bassin rennais (cf. fiche adaptation CC et fiche eau).

Les leviers régionaux : réorienter le SRADDET, l'EPFR et SEM BREIZH

Le Conseil Régional dispose de plusieurs leviers pour influencer sur la stratégie régionale d'aménagement du territoire, et notamment le SRADDET, qui définit la politique d'aménagement à l'échelle de la Région Bretagne, l'Etablissement public foncier de Bretagne (EPF) et SEM Breizh, un opérateur régional d'économie mixte.

Le SRADDET actuel pêche par des choix trop faibles. Il identifie bien les déséquilibres entre les territoires attractifs (métropole rennaise et littoral en particulier) et le reste du territoire, mais il qualifie largement ces tendances comme « naturelles » et recherche la mise en place de compensations financières, dans le cadre de l'objectif du « ZAN » (Zéro Artificialisation Nette). Or, la politique de zéro artificialisation nette doit être mise en œuvre concrètement et immédiatement.

Établissement public foncier de Bretagne (EPFB)

Créé en 2009 en Bretagne par l'État et la Région, l'Établissement public foncier de Bretagne a pour mission de mener des projets de renouvellement urbain via l'acquisition du foncier, la remise en état (dépollution, démolition etc.) et la revente aux aménageurs. L'objectif : produire du logement, et notamment du logement social et abordable, redynamiser les centralités, soutenir les projets économiques en ville comme à la campagne, sur le littoral comme en Bretagne intérieure. Le coût de ces projets est très élevé et peut limiter l'action de l'EPF.

L'EPF Bretagne perçoit une ressource fiscale, la Taxe Spéciale d'Équipement, qui lui permet de disposer de moyens propres. Depuis 2010, le produit de cette taxe est stabilisé à un niveau légèrement inférieur à 20 millions d'euros. L'EPF peut également recourir à l'emprunt sur décision du conseil d'administration et sous le contrôle des différentes tutelles, et peut être amené à percevoir des subventions spécifiques pour financer certaines opérations (études, travaux...).

SEM BREIZH

Opérateur régional d'économie mixte, Sem Breizh, dont le Conseil Régional est le premier actionnaire (76% du capital), favorise et met en œuvre les initiatives territoriales en Bretagne. Il intervient dans 6 domaines : le patrimoine régional, les centralités et territoires, le développement économique, la transition énergétique et écologique, le tourisme et la maritimité. Sem Breizh agit en mobilisant des ressources internes, des partenariats pour l'ingénierie des projets et des financements via ses filiales d'investissement régional BreizhImmo (immobilier d'entreprises), BreizhEnergie (développement des ENR) et BreizhCité (centralités bretonnes).

PRINCIPALES PROPOSITIONS

1. Une **politique volontariste de rééquilibrage de la Bretagne**, en utilisant les leviers financiers régionaux:
 - **Aides économiques et soutien aux filières économiques en priorité vers les territoires les plus fragiles** (cf. fiche Emploi)
 - **Renforcer les moyens de l'EPF** pour amplifier les projets de requalification urbaine pour lutter contre la vacance des logements et augmenter l'offre de logements
 - Stabilisation de l'offre d'enseignement supérieur sur le bassin rennais et **développement prioritaire des nouvelles offres de formation et des premiers cycles sur les villes moyennes** (cf. fiche Enseignement supérieur)
 - **Accélération de l'offre numérique sur les villes moyennes** et soutien aux espaces de co-working (cf. fiche Numérique)
 - Soutenir le travail à distance pour déconcentrer l'emploi / mieux répartir l'emploi. **Développement d'un maillage dense d'espaces de co-working et de tiers lieux**
 - Élaborer avec l'ensemble des acteurs (bloc communal, professionnels de la santé une **stratégie régionale volontariste de lutte contre les déserts médicaux** et de la préservation de la médecine de proximité (cf. Fiche Santé)
 - Élaborer, dans la concertation, un **plan de redéploiement des services et des directions régionales**, sur le territoire breton
2. Intégrer l'objectif de **Zéro artificialisation nette d'ici 2030** dans le SRADDET et les établissements dépendants de la Région (SEM BREIZH, EPF), en évitant d'artificialiser et/ou en promouvant la renaturation, avec un calendrier de réduction différencié par territoires selon leur taux d'artificialisation déjà effectuée, et en tenant compte de l'artificialisation cachée (par exemple artificialisation des jardins lors des opérations de densification)
 - Surveillance stricte de la mise en œuvre de la séquence Eviter-Réduire-Compenser
 - Moratoires pour toutes les surfaces commerciales dont e-commerce et photovoltaïque sur sols vivants (exception pour l'agrivoltaïsme)
 - Instaurer le principe de la compensation foncière à l'échelle des pays (et non à l'échelle de la Bretagne pour éviter d'accroître les déséquilibres est-ouest et littoral-intérieur)
 - Conditionner les aides de la Région au taux d'artificialisation des terres naturelles et agricoles

- Soutenir les projets de changements d'usage des terrains artificialisés non occupés, de réversibilité des bâtiments et de revalorisation des friches, notamment commerciales, artisanales et industrielles, mais aussi agricoles
 - Sanctuariser des espaces naturels, forestiers, littoraux, et en particulier les espaces forestiers et agricoles périurbains, notamment par le biais de la politique des aires protégées
3. Mettre en place une **Convention Citoyenne Bretonne pour l'habitat et l'aménagement du territoire**
 4. Dans le cadre d'une Convention Citoyenne Bretonne pour l'habitat et l'aménagement du territoire, mettre en débat un bouquet de solutions pour **réduire l'emprise des résidences secondaires**, en particulier sur le littoral: taxation, quotas, statuts de résident (à l'échelle des pays les plus touchés par le problème des résidences secondaires, seules les personnes résidant depuis au moins un an dans le périmètre défini (pays par exemple) pourraient acheter un bien immobilier). A l'issue de ce débat le Conseil régional portera les solutions les plus appropriées et demandera à les mettre en œuvre dans le cadre du droit à l'expérimentation.

Ce projet volontariste devra se décliner dans le deuxième SRADDET qui sera élaboré lors du prochain mandat. Il se devra d'être vraiment prescriptif, pour contrer des logiques territoriales qui s'opposeraient aux grands objectifs d'équilibres régionaux. Alors que d'une intercommunalité à une autre, les hypothèses de développement et les perspectives démographiques sont tout simplement contradictoires et concurrentes, l'un des grands enjeux du mandat sera de construire une vision partagée.

La puissance régionale doit s'affirmer et ne pas se limiter au saupoudrage vers les territoires les plus en difficulté. Les objectifs quantitatifs du premier SRADDET devront être fortement réévalués pour coller aux besoins et objectifs. Les volumes et outils de mobilisation financière devront être précisés et renforcés. De nouveaux outils de gouvernance devront ainsi être imaginés, notamment dans le dialogue avec les métropoles dont les stratégies sur l'habitat et l'emploi, la culture, la formation, le tourisme, influent sur l'ensemble des territoires bretons.

PROPOSITIONS DÉTAILLÉES

Axe prioritaire 1 : Prioriser l'égalité des territoires

1. Une **politique volontariste de rééquilibrage de la Bretagne**, en utilisant les leviers financiers régionaux:

- **Aides économiques et soutien aux filières économiques en priorité vers les territoires les plus fragiles** (cf. fiche Emploi)
- Stabilisation de l'offre d'enseignement supérieur sur le bassin rennais et **développement prioritaire des nouvelles offres de formation et des premiers cycles sur les villes moyennes** (cf. fiche Enseignement supérieur)
- **Accélération de l'offre numérique sur les villes moyennes** et soutien aux espaces de co-working (cf. fiche Numérique)
- Soutenir le travail à distance pour déconcentrer l'emploi / mieux répartir l'emploi. **Développement d'un maillage dense d'espaces de co-working et de tiers lieux**
- Élaborer avec l'ensemble des acteurs (bloc communal, professionnels de la santé une **stratégie régionale volontariste de lutte contre les déserts médicaux** et de la préservation de la médecine de proximité (cf. Fiche Santé)
- Élaborer, dans la concertation, un **plan de redéploiement des services et des directions régionales**, sur le territoire breton

Un rapport annuel financier de l'action territoriale régionale précisera chaque année comment s'est effectuée la répartition des aides régionales. Les territoires en difficultés devront ainsi recevoir plus par habitants, toutes politiques confondues, que les bassins économiques en expansion.

5. Mettre en place un **plan régional d'urgence à destination du Centre Bretagne**, en mobilisant des fonds européens (FEDER, FEADER) et en fléchant prioritairement les investissements régionaux en centre-ouest Bretagne (soutien à l'emploi artisanal et industriel, offre de formation, politique ambitieuse de rénovation du bâti, outils numériques, offre de transport public, de services, initiatives citoyennes, activités et pratiques culturelles etc.)
6. Conduire une étude coûts/bénéfices sur l'expérimentation de système de **rémunération des services environnementaux régional** qui pourrait bénéficier aux territoires marginalisés, tout en évitant un marché des droits à polluer entre territoires
7. Privilégier les **contractualisations entre la Région et les Pays**, plutôt que les intercommunalités, utiliser notamment l'outil des PETR (Pôles d'Equilibre Territoriaux et ruraux), pour avoir une intervention sur des territoires à des mailles pertinentes (cf. fiche Territoires)
8. Valoriser et renforcer l'action des **Conseils de développement des pays, et en animer le réseau au niveau régional**

Axe prioritaire 2 : Favoriser l'accessibilité des logements

9. **Augmenter l'offre de logements intermédiaires sur les zones en tension** (logements sociaux, logements locatifs abordables et accession à la propriété)
 - Mobiliser l'EPF en ce sens
 - **Priorisation de l'aide à la rénovation sur la construction de nouveaux logements**
 - Accompagner les collectivités dans leurs actions de **lutte contre la vacance des logements** et d'encadrement des locations meublées touristiques
 - Soutien à la **rénovation notamment énergétique mais également globale** visant à éliminer les pathologies des logements existants, comme la qualité de l'air intérieur (cf. fiche Habitat)
 - **Soutenir les filières de construction plus durables**, respectueuses de l'environnement afin de les rendre accessibles à tous (utilisation de matériaux biosourcés, de qualité et locaux dans une logique de préservation des savoirs-faire traditionnels et de la beauté de notre patrimoine architectural) (cf. fiche Habitat)
10. Proposer une **Convention Citoyenne Bretonne pour l'habitat et l'aménagement du territoire**
11. Dans le cadre d'une Convention Citoyenne Bretonne pour l'habitat et l'aménagement du territoire, mettre en débat dans la société bretonne un bouquet de solutions pour **réduire l'emprise des résidences secondaires**, en particulier sur le littoral: taxation, quotas, statuts de résident (à l'échelle des pays les plus touchés par le problème des résidences secondaires, seules les personnes résidant depuis au moins un an dans le périmètre défini (pays par exemple) pourraient acheter un bien immobilier). A l'issue de ce débat le Conseil régional portera les solutions les plus appropriées et demandera à les mettre en œuvre dans le cadre du droit à l'expérimentation.
12. Soutenir les initiatives d'**habitats groupés ou partagés**, d'**habitats participatifs** permettant de redynamiser les centres bourgs et les initiatives d'habitat "léger" (sous forme d'expérimentation)

Axe prioritaire 3 : Zéro artificialisation nette d'ici à 2030 (cf. fiche Foncier)

13. Intégrer l'objectif de **Zéro artificialisation nette d'ici 2030** dans le SRADDET et les établissements dépendants de la Région (SEM BREIZH, EPF), en évitant d'artificialiser et/ou en promouvant la renaturation, avec un calendrier de réduction différencié par territoires selon leur taux d'artificialisation déjà effectuée, et en tenant compte de l'artificialisation cachée (par exemple artificialisation des jardins lors des opérations de densification)

- Surveillance stricte de la mise en œuvre de la séquence **Eviter-Réduire-Compenser**
 - **Moratoires pour toutes les surfaces commerciales** dont e-commerce et photovoltaïque sur sols vivants (exception pour l'agrivoltaïsme)
 - Instaurer le principe de la compensation foncière à l'échelle des pays (et non à l'échelle de la Bretagne pour éviter d'accroître les déséquilibres est-ouest et littoral-intérieur)
 - **Inciter fortement les communes à lutter contre la vacance des logements** dans le cadre du SRADDET
 - **Conditionner les aides de la Région au taux d'artificialisation des terres naturelles et agricoles**
 - Soutenir les projets de changements d'usage des terrains artificialisés non occupés, de réversibilité des bâtiments et de **revalorisation des friches**, notamment commerciales, artisanales et industrielles, mais aussi agricoles
 - **Sanctuariser des espaces naturels**, forestiers, littoraux, et en particulier les espaces forestiers et agricoles périurbains, notamment par le biais de la politique des aires protégées (cf. fiche Protection des espèces vivantes)
14. Inciter à une planification spatiale raisonnée, par une incitation à la constitution des SCoT à l'échelle Pays et la généralisation des PLUi, et inviter les EPCI à revoir l'ambition de ces documents infrarégionaux à la hauteur des ambitions du nouveau SRADDET