

Les usages du sol en Bretagne Une prospective à l'horizon 2060

Quels seront demain les usages du sol en Bretagne et comment se répartiront-ils ? Sera-t-on en mesure de réguler la pression foncière et de préserver les fonctionnalités du sol, déjà fortement dégradées ? Si oui, avec quels outils ? Et quelles seront les conséquences de ces évolutions sur le prix des logements, les activités économiques, la souveraineté alimentaire ou encore la physionomie des villes ? Quelles tensions sociales et territoriales, quelles nouvelles alliances pourront se nouer autour de cette question foncière ?

Avec cette étude prospective, le CESER propose d'ouvrir le débat sur un sujet qui nous concerne toutes et tous.



juin 2023

Les usages du sol en Bretagne

Une prospective à l'horizon 2060

Rapporteur-e-s

Nicolas GULLAS et Edwige KERBORIOU



CESER

Conseil économique, social
et environnemental régional

L'évolution du sol, dans son occupation comme dans ses fonctionnalités écologiques, est étroitement liée aux activités primaires : la surface agricole utile se stabilise après des décennies de recul, les forêts progressent lentement. L'urbanisation est l'autre facteur majeur d'évolution du sol. La Bretagne est même la deuxième région pour le taux d'artificialisation, avec une progression très forte du logement (en particulier l'habitat pavillonnaire), liée aux mutations économiques et à l'attractivité de la région.



L'évolution des usages du sol dépend par ailleurs de la manière dont ils sont régulés. Sur ce point, le droit de propriété est fondateur. Et si les acteurs publics disposent de différents leviers (sur le foncier agricole, le foncier économique, l'urbanisme...), ceux-ci sont parfois dépassés. Notons toutefois une évolution récente, avec la mise en œuvre du SRADDET, qui confère au Conseil régional la responsabilité de définir une stratégie, des objectifs et des règles en accord avec l'objectif de « zéro artificialisation nette » fixé par la loi.

Qu'en sera-t-il dans quelques décennies ? Dans quelle mesure les usages du sol auront-ils évolué ? Quels auront été les moteurs de ces évolutions : le développement économique, l'évolution des modes de vie, la régulation publique ? Avec quels impacts sur le lien social, l'environnement, les activités économiques ? Pour analyser les différentes évolutions possibles, le CESER a imaginé 4 scénarios possibles, volontairement contrastés.

Scénario 1 : Des usages du sol sectorisés par une spécialisation des enjeux

Nous sommes en 2060... Les politiques publiques ont concouru à sectoriser les vocations du sol et à optimiser ses usages. Ceux-ci se structurent autour de trois grandes unités paysagères. De grandes plaines végétales productives sont au cœur de tensions accrues. Que ce soit pour l'alimentation, les biomatériaux ou les bioénergies, les acteurs agro-industriels cherchent à contrôler et sécuriser leurs approvision-

nements. Les fonds de vallée, autrefois occupés par l'élevage et peu adaptés à l'agriculture mécanisée, ont été investis par une partie de la population souhaitant développer un habitat et une agriculture alternatifs. Ils sont devenus des réserves de biodiversité. Enfin, une trame urbaine se resserre autour de villes durables gagnant en hauteur. Parmi les sujets de tension, l'accès à l'eau pour les villes est au cœur d'âpres négociations.



Scénario 2 : Des usages du sol redistribués par des réinvestissements locaux

Nous sommes en 2060... A l'échelle internationale, des réglementations ont orienté les grands flux économiques pour réduire la déconnexion entre économie réelle et financière, dans un contexte de pressions sur les ressources naturelles. Un nouvel ordre politique, décentralisé, s'est organisé. Les collectivités ont inventé de nouveaux outils pour travailler en coopération, sous la pression des initiatives citoyennes engagées localement dès les années 2020 par les jeunes générations.

Ces phénomènes conjugués ont abouti à un réinvestissement des campagnes. La Bretagne renoue alors avec une trame urbaine diffuse et le risque d'une nouvelle forme d'étalement. Le sol et ses ressources sont « ménagés » pour répondre, dans la proximité, aux besoins de ses habitant-es (se nourrir, se loger...). L'agriculture a accompli une révolution agro-écologique tandis que l'activité industrielle est redistribuée avec de petits ateliers artisanaux.



Scénario 3 : Des usages du sol libéralisés par une économie remodelée

Nous sommes en 2060... Les terres agricoles ont changé de mains au travers de montages sociétaires, au profit de sociétés d'investissement notamment, tandis que la course aux profits a conduit à des changements d'usages et de pratiques. De grandes surfaces agricoles ont été accaparées pour les productions énergétiques, plus rémunératrices que les productions alimentaires. Certaines terres ont alors perdu de leur potentiel agronomique. La Bretagne a tourné le dos à sa ruralité et les usages du sol reflètent la dynamique d'une nouvelle économie touristique, numérique, de la *silver economy* et des services en général, tandis que l'agroalimentaire recule. Très dense, un « *croissant doré* » s'étend du littoral sud au littoral nord, en passant par l'Ille-et-Vilaine.

Il attire les activités, la population active et l'habitat résidentiel et touristique. La puissance publique, affaiblie, n'a pu réguler ces mutations.

Scénario 4 : Des usages du sol planifiés pour la souveraineté nationale

Nous sommes en 2060... Des tensions géopolitiques se sont accrues sur fond de rivalités mondiales pour accéder aux ressources primaires et de nécessité de réduire les émissions de gaz à effets de serre. La société française accepte majoritairement des mesures fortes. En plus de la fiscalité carbone, un dispositif de carte carbone individuelle limite la consommation de biens. Les usages du sol sont assujettis aux objectifs de souveraineté nationale. L'État a pris la main sur la planification du territoire. A la Bretagne, il a assigné des missions de souveraineté alimentaire et d'extraction de minerais stratégiques. Dans ce contexte, la géographie de la région évolue peu mais l'artificialisation du sol pour l'industrie reste possible, dès lors qu'elle est justifiée par les objectifs d'autonomie nationale. La densification urbaine et l'intensification de l'occupation des bâtiments s'imposent.

Enseignements de la prospective : habiter en commun l'espace régional

De quoi l'avenir sera-t-il fait ? Les scénarios ne nous apportent pas de réponse ; aucun n'a plus que les autres vocation à se réaliser, mais tous sont possibles et nous montrent où se situent les risques, les écueils à éviter, les marges de manœuvre... et permettent donc de tirer des enseignements pour le présent.

Le sol est vivant, absolument nécessaire à la vie sur terre. Cet écosystème fragile est à préserver pour toutes ses fonctionnalités dans le cycle de l'eau, le cycle du carbone et son stockage, atout essentiel pour l'atténuation du changement climatique.

- Il y a urgence à agir. L'urbanisation liée à l'habitat est particulièrement rapide et cette tendance pourrait se poursuivre du fait de l'accroissement démographique. D'autres pratiques concourent à l'altération du sol et à la perte de ses fonctionnalités : pollution, excès de fertilisation, compactage... Sans intervention forte, proactive et déterminée, sa fragilisation pourrait se poursuivre, parfois irrémédiablement. Face à l'épuisement des ressources, des tensions pourraient se multiplier, avec de graves conséquences individuelles et sociétales.
- La densification doit devenir notre cap collectif. Limiter l'étalement urbain est une orientation décisive pour la Bretagne. Si les modalités d'application du ZAN peuvent être discutées, cela ne doit pas être un argument pour différer le passage à l'action. La densification en milieu rural comme urbain doit valoir pour le logement comme pour le foncier économique. Tout nouveau projet de construction ou d'aménagement doit être questionné dans son potentiel de mutualisation, dans sa nécessité ou dans le choix de son implantation, au regard d'une cartographie de la qualité écologique et agronomique du sol. Enfin, la sanctuarisation de zones d'intérêt écologique doit s'amplifier.

➤ Limiter l'empreinte humaine sur le sol implique aussi un changement de pratiques pour de nombreuses activités qui peuvent aujourd'hui générer des pollutions, des déséquilibres dans les apports en intrants ou des altérations physiques du sol. L'agriculture et l'industrie sont particulièrement concernées.

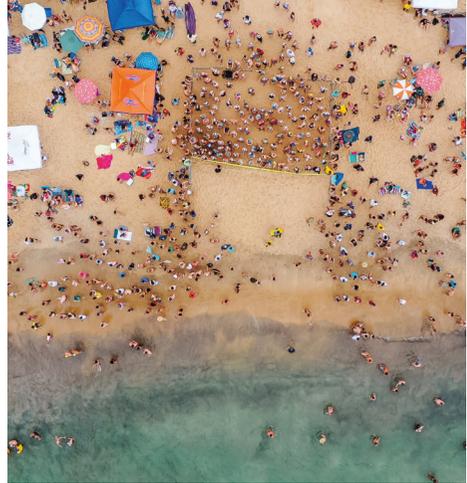
➤ Le sol peut devenir le sujet de conflits majeurs. Les choix qui seront faits en matière de régulation du foncier et d'adaptation aux crises, tout comme les non-choix, peuvent donner lieu à des contestations. Alors que l'accès au logement est déjà un motif de conflits, cette tendance devrait s'accroître. Le risque ? Une fracture sociale et générationnelle, entre les générations qui ont pu accéder facilement à la propriété et les jeunes qui ne pourraient trouver un logement où ils souhaitent vivre.



➤ De nombreux secteurs économiques seront fortement impactés par les évolutions des usages du sol. La sécurisation des approvisionnements, la détention de terres deviendront des avantages stratégiques, avec tous les risques que cela emporte. En agriculture, la concentration de la propriété pourra aboutir à une perte de maîtrise sur l'évolution des pratiques. Autre exemple : le tarissement des matériaux de construction issus du sol touchera autant le secteur de l'extraction que celui du bâtiment et travaux publics. Au cœur d'enjeux stratégiques, l'exploitation des minerais pourrait reprendre. Les déséquilibres résultant de ces tendances sont d'autant plus inquiétants qu'ils touchent des secteurs d'activité appelés à jouer un rôle central dans les transitions. C'est pourquoi il est nécessaire d'anticiper et d'accompagner les évolutions de leurs modèles économiques.

L'évolution des usages des sols appelle donc des débats de société sur :

- le droit de propriété, avec de nouvelles interrogations sur les risques liés à la concentration de la propriété ou sur les « communs »
- la fiscalité du sol, en pleine redéfinition, qui ne peut être considérée comme l'unique moyen de réguler les évolutions en cours, et ceci d'autant plus qu'une large part des ressources du bloc communal dépend encore de l'urbanisation
- les notions de liberté (individuelle, collective, d'entreprendre...) et de responsabilité face aux transitions et les outils, plus ou moins coercitifs, qui pourraient être déployés pour lutter contre le changement climatique et s'y adapter



- la question de l'accroissement des inégalités sociales, territoriales et générationnelles
- les modalités de mise en débat des usages du sol, avec le risque d'une mainmise d'acteurs sectoriels, privés ou publics, sur le devenir des terres
- les enjeux financiers de l'adaptation (et les risques de la mal-adaptation) au changement climatique, de l'atténuation, des assurances et de l'inaction
- les niveaux de gouvernance pour articuler l'ensemble des enjeux soulevés par le sol
- les liens entre humains et non humains, avec une interrogation sur la prise en compte des « droits » du vivant et des écosystèmes...

Ces questions sont vertigineuses. Personne ne détient la clé, ni même l'ensemble des leviers d'action, mais chacun peut agir, les individus comme les acteurs publics et les acteurs économiques.

I En conclusion

Le CESER appelle donc à une planification partagée du territoire régional, un cap qui implique des choix, débattus démocratiquement et assumés collectivement. Le Conseil régional, qui dispose d'une légitimité renforcée en matière d'aménagement du territoire grâce au SRADDET, peut définir une stratégie qui identifie les fonctions du sol et toutes ses richesses associées. Une telle stratégie nécessite de décloisonner les silos actuels (gestion dissociée des fonciers agricoles et urbains par exemple) et de coordonner les acteurs concernés, au premier rang desquels les représentants des différents secteurs économiques et les collectivités territoriales. C'est tout le développement du territoire qui doit désormais être pensé à partir de ce pilier central de la vie sur terre et de la vie en société.

RAPORTEURS

Nicolas GUILLAS
et Edwige KERBORIOU

CONTACT

Emmanuel JANVIER, Chef du pôle Prospective
emmanuel.janvier@ceser.bretagne.bzh



CESER

Conseil économique, social
et environnemental régional

Les études du CESER peuvent faire l'objet de présentations publiques sur simple demande.
7 rue du Général Guillaudot - CS 26 918 - 35 069 Rennes Cedex
T. 02 99 87 18 75 - contact@ceser.bretagne.bzh
twitter.com/ceserbretagne - ceser.bretagne.bzh