

Section Prospective

Rapporteurs : Edwige KERBORIOU et Nicolas GUILLAS

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

« Nous n'héritons pas de la terre de nos ancêtres, nous l'empruntons à nos enfants. »

L'importance du sol s'apprécie à la diversité des usages qu'il permet et aux espaces, naturels ou non, qui se répartissent sur sa surface. Une superficie de 27 208 km² pour la Bretagne... Mais plus que d'une surface, c'est d'un volume dont il est question car le sol est riche de toute son épaisseur : de la couche meuble de terre en surface aux roches plus profondes, de l'eau et des minéraux à la matière organique, le sol est doté de multiples fonctionnalités environnementales et contient des ressources essentielles, méconnues... et limitées. Le sol est une surface et un volume, à partager et à protéger. Car sans sol... pas de vie sur terre !

Jamais la question du sol et du devenir de ses usages ne s'est posée en Bretagne avec autant d'acuité qu'aujourd'hui, au croisement de nombreux sujets d'actualité : le recul du trait de côte lié au changement climatique interroge l'habitabilité de certains espaces proches du rivage ; la transmission des exploitations agricoles soulève l'importance de la maîtrise du foncier agricole ; les injonctions à la « zéro artificialisation nette » (ZAN) suscitent des réactions réservées de certains élus alors que la question de l'accès au logement inquiète plus encore qu'au niveau national. Tous ces enjeux sont amplifiés par une croissance démographique qui interpelle : 2,7 millions d'habitant-es en 1982, près de 3,4 millions en 2020 et une projection à plus de 3,6 millions en 2060.

Quels seront les usages du sol demain en Bretagne ? Bien au-delà du ZAN, comment l'urbanisation se traduira-t-elle en termes d'habitat, d'immobilier à vocation économique, d'infrastructures et d'équipements ? Comment évolueront les activités primaires (agriculture et forêts, exploitation du sous-sol), avec quelle répartition entre production alimentaire et production énergétique ? Quels seront les devenirs des espaces naturels ? En quoi les usages du sol, les régulations juridiques et l'aménagement du territoire concourront-ils à la fragilisation de ses fonctionnalités environnementales ou au contraire contribueront à leur respect et à la fourniture de services écosystémiques ?

Les pieds sur terre mais orientant son regard vers tous les horizons, le CESER a choisi **d'emprunter les chemins de la prospective pour explorer les évolutions des usages du sol en Bretagne, pour en appréhender les conséquences environnementales, sociales et économiques et plus largement pour le développement territorial.**

1. Les évolutions du sol, de ses usages et de leur encadrement juridique

1.1. Le sol, socle de la vie sur terre : ses qualités, ses fonctionnalités et ses fragilités

Composé d'eau, d'éléments gazeux, de minéraux et de matière organique, le sol est un **système dynamique** qui évolue sous l'effet de plusieurs facteurs en interaction : climat, érosion, action de l'homme et de tous les organismes qui y vivent.

De l'échelle micro-locale à l'échelle globale, le sol est une **interface au cœur de grands cycles biogéochimiques**. Il stocke, recycle et transforme la matière organique. Il retient et fournit des nutriments. Il permet l'infiltration, la rétention et la circulation de l'eau. Il constitue un filtre, un tampon et un milieu potentiel de remédiation de certains polluants. Le sol joue un rôle essentiel de régulateur des cycles du carbone, de l'azote, du méthane... Il contribue fortement au stockage du carbone et ainsi à l'atténuation du changement climatique. Ces fonctionnalités

environnementales régulatrices constituent le socle des **services écosystémiques** rendus par le sol¹. Le sol fournit une biomasse primordiale pour l'humanité, à commencer par la plus grande part de son alimentation dont 95% provient de la culture et de l'élevage. Il constitue une contribution essentielle à la santé (One Health²). Il offre des biomatériaux (pour la construction ou les textiles) et des bioénergies (biocarburants, bois, tourbe...). Le sol est un filtre et un réservoir d'eau. De ses ressources géologiques sont extraits les roches et le sable (pour le bâtiment) et les minerais rares utilisés en micro-électronique, notamment. Enfin, il est une archive souterraine des sociétés humaines (archéologie), un cadre favorable au tourisme, aux loisirs, une inspiration pour les expériences culturelles, artistiques et spirituelles.

En Bretagne, le sol présente une **diversité de substrats** liée au socle géologique (schistes, grès, granits... roches qui se sont désagrégées), à l'action des éléments naturels (érosion...) et à celle des hommes. Or, le sol est **fragile et sujet à des dégradations**. L'artificialisation et l'imperméabilisation constituent des stades très dégradés d'évolution du sol, dans le sens où elles le privent d'accès à l'air et à l'eau, et de sa qualité de sol vivant. L'élévation du niveau des mers participe à la perte de terres habitables ou cultivables. Elle contribue au risque de salinisation des nappes phréatiques, cause d'infertilité des terres. Le sol de Bretagne est particulièrement menacé par les inondations ainsi que par l'érosion éolienne et hydrique. Ces facteurs, conjugués à de mauvaises pratiques agricoles, entraînent la perte de matière organique, de même que la compaction des terres. Enfin, les contaminations et les pollutions localisées ou diffuses dégradent la vie du sol. L'ensemble de ces phénomènes réduit **la qualité du sol et ses fonctionnalités environnementales**.

1.2. Les usages du sol ont profondément évolué avec les mutations socio-économiques

L'évolution du sol est étroitement liée aux évolutions socio-économiques, aux dynamiques de transformation de l'agriculture et plus largement de l'économie, de la répartition de la population et de sa structure sociale.

Les mutations de l'agriculture ont été déterminantes, avec l'avènement du « modèle agricole breton » à partir des années 1960. L'intensification et la spécialisation des productions ont contribué à une double mutation du rapport au sol : l'amélioration de la fertilité du sol (partiellement acide en Bretagne) par le biais de l'amendement en engrais chimiques et organiques, et l'aménagement du paysage agricole (remembrement, drainage, poldérisation...). La Bretagne présente désormais davantage de productions animales hors sol et a conservé de son héritage agraire davantage de polyculture-élevage et de mosaïque paysagère qu'ailleurs en France. Certains éléments emblématiques du paysage breton subsistent : landes, marais, tourbières et par endroits, un dense réseau bocager. L'agriculture est aujourd'hui au cœur d'enjeux environnementaux, à la fois actrice et victime de mutations majeures. La Surface agricole utile (SAU) se stabilise à 59% du territoire, après des décennies de contraction. Si la propriété reste parcellisée, on voit apparaître un risque de concentration et, au travers du phénomène sociétaire, de financiarisation de grandes exploitations. Les **forêts**, moins importantes qu'ailleurs en France (15% du territoire régional aujourd'hui), voient leurs surfaces progresser lentement, en raison, notamment, de la déprise de certaines parcelles agricoles, mais avec des difficultés de gestion (micro parcellisation). Offrant de multiples services, les forêts sont exposées aux risques environnementaux abiotiques (incendies, tempêtes...), ou biotiques (espèces invasives, maladies...). L'**industrie minérale** occupe aujourd'hui 0,16% du territoire régional. Cependant, ce dernier témoigne d'un riche passé d'extraction de minerais, qui suscite de nouvelles convoitises pour la transition numérique et énergétique (lithium, terres rares, or...). Les carrières approvisionnent toujours en roches et en sables les acteurs locaux du BTP, mais l'épuisement des ressources locales se profile. La **production énergétique** occupe le sol de manière différenciée : soit au travers de cultures (bioénergies), soit par l'implantation d'équipements arrimés au sol

¹ « Bénéfices ou avantages socio-économiques retirés par l'être humain de l'utilisation durable des fonctions écologiques des écosystèmes » Définition de l'EFESE cité par l'Office français de la biodiversité, [Évaluer les services écosystémiques](#)

² Etude du CESER Bretagne, « [Biodiversité et société en Bretagne : cultivons les interactions !](#) » One Health : une approche globale des enjeux sanitaires qui inclue la santé des animaux, des végétaux et des êtres humains, ainsi que les perturbations de l'environnement générées par l'activité humaine.

(éoliennes ou panneaux photovoltaïques), les co-usages n'étant pas exclus. Ce secteur devrait d'ailleurs connaître une forte croissance.

L'urbanisation constitue le second facteur majeur d'évolution du sol. La Bretagne est la deuxième région pour son taux d'artificialisation (12,4%). Ralentie pendant quelques années (2011-2015), la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers (ENAF) repart à la hausse essentiellement pour l'habitat³, dans une moindre mesure pour les activités économiques et les infrastructures de transport. Leurs dynamiques sont très différenciées à l'échelle infrarégionale. Ces dix dernières années, l'**habitat** a contribué à près de 75% de la consommation foncière en Bretagne. Sur 18 000 ha d'urbanisation des ENAF, entre 2011 et 2021, l'habitat compte pour 13 000 ha⁴, et la Bretagne est la première région sur cet indicateur. Le taux de croissance de la consommation des ENAF est nettement supérieur à celui de la population. La dynamique démographique et le desserrement des ménages (décohabitation...) ont démultiplié le besoin en logements, évolution qui pourrait être accentuée par la croissance et le vieillissement de la population ces prochaines décennies. Les mutations économiques ont été déterminantes dans l'exode rural, la périurbanisation et la rurbanisation, alors que de nombreux habitant-es accédaient à la propriété. Entre le mitage (caractéristique régionale d'un habitat isolé en milieu rural) et les immeubles (HLM périphériques et cœur de villes), plusieurs **formes urbaines** ont répondu au besoin en logements, avec une densité plus ou moins consommatrice d'espace. Cependant, c'est l'**habitat pavillonnaire**, devenu un modèle social, qui a le plus concouru à la croissance de la consommation foncière. La voiture individuelle a permis l'accès à la propriété et l'**étalement** autour des pôles urbains. L'attractivité de la Bretagne et particulièrement de son littoral explique par ailleurs le développement du parc de résidences secondaires, de logements à vocation d'hébergement touristique alors que la vacance du bâti (souvent vétuste, voire insalubre) ne diminue pas. Finalement, les **tensions foncières et immobilières** sont polarisées. Avec l'inflation liée à la raréfaction de biens par rapport à la demande, l'**inégalité sociale** dans l'accès au logement se double d'une discrimination géographique. Les tensions glissent vers les « arrière-pays », la Bretagne centrale et occidentale et les périphéries des grandes villes.

Le **foncier économique** représente 19% des surfaces artificialisées. Les **zones d'activité** sont principalement implantées le long des axes routiers et proches des pôles urbains. Les **industries agroalimentaires** sont davantage réparties sur le territoire car adossées aux bassins de production agricole. La planification par l'État durant les Trente Glorieuses (industries automobile, électronique, navale) et la dynamique actuelle (cyberdéfense..) ont contribué au renouvellement du tissu industriel et de ses implantations. Les **activités de commerce et de services** ont fortement consommé du foncier, selon le modèle du « tout périphérique », concourant à dévitaliser les centres-villes. Du fait d'une numérisation croissante des activités, les plateformes logistiques et les data-centers sont de nouveaux consommateurs de foncier. L'immobilier de bureau est plus disparate dans ses modes d'implantations (mixité fonctionnelle) et en évolution contrastée : les activités de services se développent mais le télétravail pourrait influencer sur les surfaces des bureaux. Les activités industrielles et de services sont à la croisée des chemins entre une dynamique de mondialisation et de délocalisation d'une part, et une dynamique de réindustrialisation et de relocalisation d'autre part. Le **tourisme** repose en partie sur des infrastructures existantes (équipements de loisirs...) ou spécifiques (campings, hôtels...) ; activité saisonnière, elle est génératrice de déséquilibres dans l'utilisation des ressources (eau, pression sur les espaces naturels...). S'ajoutent de nombreuses déstabilisations locales du marché du logement, liées au nombre de résidences secondaires et de logements à vocation touristique. Vacance, développement de friches (souvent lourdement polluées), déspecialisation de zones d'activité et implantation, par endroits, sur de larges parcelles caractérisent ce foncier économique.

En 2017, le poids des **infrastructures de transport** dans la dynamique d'artificialisation du sol en France était évalué à 27,8%. Si les **infrastructures de services publics** sont importantes, c'est autant pour leur emprise au sol que pour la polarisation des dynamiques urbaines à laquelle elles concourent. Le **réseau ferroviaire** régional compte un

³ DREAL, [Consommation des sols en Bretagne](#), 2023

⁴ La Bretagne est à ce titre la première région pour la dynamique d'artificialisation liée à l'habitat. Source : DREAL Bretagne, [Consommation des sols en Bretagne](#), 2023

linéaire de 1206 km (qui était beaucoup plus important avant l'arrivée du tout-voiture). Les projets de grande vitesse et de connexion des grandes villes (LNOBPL⁵) sont mis en balance avec les appels au développement d'un ferroviaire du quotidien (RER métropolitain, trame ferroviaire collant au polycentrisme breton). Le **linéaire routier** régional (68174 km) connecte un habitat diffus (mitage) en même temps qu'il permet le développement des lotissements et la connexion toujours plus rapide aux grands axes (rocares...). Son devenir est partagé entre le développement des mobilités douces, la diffusion des motorisations alternatives au thermique et le coût (financier, environnemental) du réseau. L'évolution des **ports et aéroports** et de leurs emprises foncières dépend des mutations en volume et en nature du trafic fret et voyageurs. Les **équipements** de service public (santé, enseignement...) sont localisés dans les zones les plus denses et les plus desservies en transports. Leur implantation varie selon des choix de politique publique (niveau de service, nombre d'usagers...).

Avec la progression des espaces urbanisés (habitat, activité, services, infrastructures...), la réduction des espaces agricoles s'est accompagnée d'une **pression sur les espaces naturels**. En marge des autres usages, ils représenteraient **8,8% du territoire régional** (23,8% avec les forêts).

Le sol, le paysage et la propriété sont **culturels** et font l'objet de représentations collectives. De nombreux sites bretons sont le support d'un **riche patrimoine culturel**. Ancrée dans la culture collective occidentale et particulièrement en France, la propriété individuelle représente un gage de stabilité, une garantie pour l'activité agricole, une valeur refuge et une assurance en préparation de la retraite pour l'immobilier. Le choix de son habitation est socialement marqué, lié aux capacités financières et aux représentations (avec des phénomènes de gentrification ou de ségrégation sociale).

1.3. Un cadre juridique pluriel : le sol à la croisée du droit de propriété, de l'aménagement du territoire et de l'encadrement des usages pour le protéger

En France, le **droit de propriété** est fondateur dans la régulation des usages du sol. Si l'article 17 de la Déclaration des droits de l'homme déclare la propriété « inviolable et sacrée », le Code civil indique que son usage ne doit pas être « prohibé par la loi ou par les règlements ». **Les règles du marché** déterminent l'échange des terres avec des spécificités selon leur objet. Ainsi, l'encadrement du foncier agricole mis en place dans les années 1960 avec la SAFER a accompagné la mutation du secteur. Cependant, les règles mises en place ne sont plus adaptées aux nouveaux enjeux tels que la concentration et le phénomène sociétaire dans un contexte sensible de transmission des exploitations agricoles. Les politiques locales d'aménagement du territoire ont peu de prise sur le marché agricole. **Les dynamiques de foncier économique** (industriel, commercial...) dépendent aujourd'hui des collectivités locales et sont animées par une logique de l'offre. **Le foncier urbain** est structuré autour d'un triptyque immobilier pour la propriété individuelle, marché de l'immobilier locatif, habitat locatif social ; marchés tous les trois marqués par la raréfaction des biens creusant les inégalités sociales et territoriales. La pression de la demande face à une offre plus rare concourt au renchérissement du prix du foncier, généralisé mais accru dans les territoires les plus attractifs. En France, le foncier agricole ne représente que 9% de la valeur totale du foncier, taux très bas par rapport aux voisins européens. Cela a concouru aux dynamiques de consommation d'espaces agricoles. D'autres modes de gestion émergent au travers des « communs⁶ », aussi bien pour les terres agricoles que pour le foncier urbain. Certaines initiatives collectives et citoyennes se développent pour faciliter des projets alternatifs et l'accès à la terre.

La propriété est assortie d'une multiplicité de **dispositifs fiscaux**. L'imposition perçue localement contribue au financement des infrastructures et aux services nécessaires au développement du territoire. Les **politiques locales d'aménagement du territoire et les documents** (SCoT, PLU(i), PLH) et **actes d'urbanisme** (permis de construire...) permettent d'organiser les grandes fonctions (production, habitat, transport...) sur le sol. Cependant la complexité de leur construction les rend obsolètes face aux évolutions rapides des usages. Dans ce cadre, l'instauration du

⁵ LNOBPL : grand projet ferroviaire de liaisons nouvelles Ouest Bretagne - Pays de la Loire

⁶ Les communs désignent des « [formes d'usage et de gestion collective d'une ressource ou d'une chose par une communauté](#) »

SRADDET confère une nouvelle responsabilité au Conseil régional en matière d'urbanisme, celle de définir une stratégie, des objectifs et des règles. Dépendant de la spatialisation des usages, le devenir du sol est également lié au **régime de protection** qui s'applique à ses usages. Ce cadre est renforcé par le droit européen, avec la probable édicition en 2023-2024 d'une stratégie pour un sol sain après un premier échec en 2006. La protection du sol est évolutive, au gré des évolutions légales et des attentes sociétales. Les sources de conflits sont multiples : accès et partage des ressources (eau...), paysage, position divergentes sur la marche du monde etc.

Enfin, la question du sol ne cesse d'être réinterrogée, au prisme des limites planétaires (anthropocène, changement climatique...), de nouvelles approches de l'aménagement du territoire (ville du quart d'heure, bio-région...) ou de l'économie (croissance verte, circularité, souveraineté, sobriété...). L'ensemble de ces termes se présentent comme des clefs de lecture pour mieux comprendre le présent ou envisager l'avenir des territoires.

2. Quels usages du sol en Bretagne en 2060 ? Quatre scénarios prospectifs

Le CESER a identifié les déterminants des usages du sol aujourd'hui en Bretagne et imagine la façon dont ils pourraient évoluer à l'horizon 2060. Au sein de trois grands thèmes (facteurs d'occupation du sol, ressources naturelles liées au sol et enfin droit, politiques publiques et société), il a retenu vingt-cinq variables déterminantes. Selon sa méthodologie de prospective exploratoire, il a imaginé la manière dont elles pourraient évoluer. Leur mise en relation a abouti à la conception de quatre scénarios prospectifs volontairement contrastés. Ils dessinent tous des futurs possibles. Aucun n'est idéal ou catastrophique, aucun n'a vocation à se réaliser intégralement ; mais chacun contient des éléments qui pourraient se concrétiser dans le futur. Pour chacun des scénarios, le CESER met en récit les usages du sol en 2060, la manière dont ils ont évolué et analyse les enjeux soulevés par ces évolutions. Il en tire les conséquences particulières pour la Bretagne au travers de ses spécificités économiques, sociales, environnementales et en termes d'organisation territoriale.

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

Nous sommes en 2060... Les politiques européennes, environnementales et agricoles ont concouru à sectoriser les vocations du sol et à « optimiser » ses usages. Ceux-ci se structurent autour de trois grandes unités paysagères avec spécialisation des espaces. De grandes plaines végétales productives sont au cœur de tensions accrues, notamment pour « maîtriser l'amont », les acteurs agro-industriels cherchant à contrôler et sécuriser leurs approvisionnements en céréales, herbacées et protéagineux... Les « fonds de vallée », autrefois occupés par l'élevage et inadaptés 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 dans les métropoles mais aussi dans les moyennes et petites villes. Parmi les sujets de tension, l'accès à l'eau pour les villes est au cœur d'âpres négociations.

● **Trame urbaine, habitat et infrastructures** : Dans un contexte de rationalisation des services publics et d'économie sur les réseaux de distribution (routes, eau, électricité...), la trame urbaine s'est concentrée autour de pôles de transformation des matières premières agricoles et de services. Le modèle de la « ville durable » s'est généralisé. La reconstruction de la ville sur la ville passe par la densification en hauteur, y compris dans les lotissements existants, pour absorber la demande toujours croissante. Les biomatériaux sont privilégiés pour cette densification. Climatisation urbaine et adaptation des logements au grand âge se sont imposés. L'autonomie est privilégiée pour les seniors. Des « contrats serviciels » permettent des parcours résidentiels (changer de logement selon la taille du foyer). Les hameaux et les plus petits bourgs des plaines végétalisées ont été abandonnés et rasés. Minoritaires mais significatifs en termes de surfaces, « les fonds de vallée » avec des habitations basses et légères, entourées de petites parcelles pour la culture et l'élevage ponctuent le territoire. L'habitat y est éparé et repose sur l'auto-construction et la rénovation du bâti ancien. La capillarité du réseau routier se rétracte dans les plaines. Les infrastructures de centralité renforcent l'attractivité des villes. Une arête ferroviaire logistique traverse la Bretagne.

● **Activités économiques (industries, services, agriculture) :** Les paysages agricoles se sont largement végétalisés au travers de grandes parcelles : céréales, légumineuses et herbacées destinées à de multiples usages autres que l'alimentation (bioénergies, biomatériaux)... recouvrent les plaines. De grands opérateurs économiques (plateformes de restauration rapide, enseignes de grande distribution, promoteurs immobiliers, énergéticiens...) se livrent des batailles à coup d'acquisitions pour un foncier agricole de plus en plus valorisé financièrement. Ces opérateurs sont guidés par l'impératif de maîtrise des approvisionnements. L'Europe soutient cette dynamique de souveraineté économique européenne. Des filières agro-industrielles dynamisent les zones d'activité des villes moyennes et des métropoles. La densification industrielle est engagée grâce aux entreprises souscrivant à l'engagement environnemental des entreprises EEE : certaines d'entre elles, en restructurant leurs parcelles (pelouses), libèrent du foncier pour accueillir d'autres entreprises. Les « fonds de vallée » constituent partiellement des trames suivant le réseau hydrographique. Ces périmètres sanctuarisés sont soutenus par l'Europe dans le cadre des politiques de préservation de la biodiversité. Les éco-hameaux visent l'autonomie et vendent leurs productions aux ménages les plus aisés des villes.

● **Ressources naturelles :** La végétalisation de l'économie conduit à uniformiser le paysage en grandes plaines, dont les dernières haies ont été arasées. Pour alimenter la filière du bâtiment qui repose désormais pour beaucoup sur des constructions bois, les forêts sont plus intensément valorisées au moyen de coupes rases. Le sous-sol breton est exploité pour ses ressources en minerais, pour poursuivre les transitions énergétiques et numériques. L'eau est au cœur de tensions et de contractualisations des villes avec les détenteurs des terres à proximité des zones de captage pour leur assurer l'approvisionnement en eau. Le système socio-économique, reposant sur les technologies numériques (smart city), est consommateur en énergies ; de nombreuses productions sont développées (énergies marines, co-usages sur les plaines végétales...).

● **Droit, politiques publiques, gouvernance et société :** Face à l'affaiblissement de l'Etat et des régions, les métropoles gagnent en taille, en compétences et en autonomie financière. Elles négocient directement leurs financements avec Bruxelles. Les politiques publiques poursuivent l'accomplissement de la « Transition végétale bretonne ». Les métropoles et les villes du littoral accentuent leur pression sur les territoires ruraux, par des contractualisations taillées sur mesure, qui offrent des services contre l'approvisionnement en eau. La société est fracturée autour de deux modèles de développement avec, cependant, un régime alimentaire largement végétalisé. Les conflits d'usage se sont accentués avec des frictions entre les deux modèles d'agriculture (et particulièrement en période d'épandage de pesticides par drones). Par ailleurs, une part non négligeable d'habitants souhaitent quitter la ville et rejoindre ces « fonds de vallée » qui ne peuvent accueillir cet afflux de population. Ils occupent illégalement des parcelles des plaines végétales, mais leurs tentatives sont cependant contenues.

➤ **Quels enjeux collectifs pour la Bretagne ?**

● **Enjeux économiques :** La Bretagne voit les activités se polariser. Une mutation majeure advient avec une intégration verticale des terres agricoles, le foncier étant désormais majoritairement détenu par les donneurs d'ordres. Ce ne sont donc plus les agriculteurs, propriétaires exploitants qui détiennent la maîtrise des terres. Les deux types d'agriculture (celle des fonds de vallée, celle des grandes plaines) sont structurées par deux modèles économiques divergents. Les cultures des plaines font ainsi l'objet de nombreux investissements en technologie et génie génétique. Le foncier agricole et industriel devient plus cher. Les filières du bâtiment ont accompli une mutation majeure dans l'utilisation des biomatériaux. Les produits issus des ressources naturelles (alimentation, construction...) deviennent plus coûteux.

● **Enjeux sociaux :** L'évolution duale aboutit à des inégalités d'accès aux services entre la population vivant dans les fonds de vallée et celle vivant dans les villes. Le logement de la population croissante et vieillissante dans les villes passe par une densification dans toutes les zones urbaines. Les logements sont plus petits. Le modèle du pavillon de lotissement est un lointain souvenir. Enfin, la région est traversée par de multiples fractures d'opinion,

concernant les trajectoires socio-économiques choisies pour relever les défis environnementaux, avec des conflits ouverts à la lisière des « fonds de vallée » et des plaines végétales.

- **Enjeux environnementaux** : Les villes déploient de multiples solutions pour faire face aux aléas climatiques (dés-imperméabilisation, développement de la canopée urbaine...). Malgré les efforts de bio-contrôle et bio-ingénierie, la biodiversité et particulièrement celle du sol s'érode, notamment du fait de la réduction massive des haies et des prairies naturelles, cantonnées aux « fonds de vallée », réservoirs de biodiversité financés à cette fin. Les forêts sont intensément exploitées et les pressions sur les ressources naturelles sont très fortes.
- **Enjeux d'aménagement du territoire** : Les trajectoires de développement territorial sont devenues très contrastées entre les villes et le secteur rural. L'objectif de cohésion et d'égalité des territoires est perdu de vue ; il se traduit particulièrement dans la réduction de l'offre de services en milieu rural. La tradition de dialogue régional s'efface au profit de négociations tendues et de contractualisations, notamment concernant l'approvisionnement en eau des villes. Par ailleurs, la démocratie participative est limitée dans son ambition.

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

Nous sommes en 2060... Dès les années 2020-2030, des bouleversements économiques ont accompagné une mutation sociétale visant à prendre en considération la limitation des ressources naturelles : les jeunes générations ont été actrices d'un nouveau modèle avec une émergence d'initiatives locales. Il s'est cristallisé autour de « Cahiers de doléances⁷ » qui personnifient les ressources naturelles et leur donnent « voix » pour exprimer la nécessité de leur respect. Parallèlement, à 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. Les phénomènes conjugués ont abouti à un réinvestissement des campagnes. La région renoue avec une trame urbaine diffuse. Le sol et ses ressources sont « ménagés » pour répondre, dans la proximité, aux besoins primaires de ses habitant-es (se nourrir, se loger...). L'agriculture a accompli une révolution agro-écologique. Une autonomie des territoires est recherchée. L'activité industrielle est redistribuée avec de petits ateliers artisanaux.

- **Trame urbaine, habitat et infrastructures** : Devenues difficilement supportables en été, affectées par les déstructurations économiques, les métropoles ont perdu de leur attractivité et de leur dynamisme. Des densifications par le haut ont lieu et les nouveaux projets collectifs sont conçus selon une logique participative, y compris sur la bande littorale. La rénovation thermique du parc résidentiel existant concentre cependant la majeure partie des moyens financiers pour l'habitat, en veillant à l'économie circulaire et au recours aux biomatériaux. Avec l'exode urbain, les habitant-es se sont répartis sur le territoire et les villages ont été réinvestis. En milieu rural, les lotissements se densifient par la restructuration foncière et la construction de petits collectifs ou par l'accueil d'habitats légers autour des pavillons. L'intensification de l'occupation des logements se manifeste par le développement important de la cohabitation, notamment pour les seniors. En termes d'infrastructures, le seul gros projet a consisté à convertir la route nationale 164 en ligne ferroviaire de proximité ; les transports en commun mixtes et électriques ont été développés sur les routes transversales.
- **Activités économiques (industries, services, agricultures)** : L'activité économique est redistribuée autour de la satisfaction, en premier lieu, des besoins fondamentaux (se loger, se nourrir...) pourvus localement, dans la mesure du possible. Les projets alimentaires territoriaux ont impulsé la transformation agro-écologique ; l'agroforesterie et l'éco-pâturage sont répandus, de même que les tentatives de réduire le labour. Le système de polyculture-élevage est adapté à l'échelle des territoires pour sa capacité à enrichir le sol en matière organique, et donc favoriser ses fonctionnalités environnementales. L'industrie évolue avec une moins grande concentration des productions et le

⁷ Notion réactualisée par le philosophe Bruno Latour

développement de petits ateliers, voire de l'artisanat, répondant aux besoins du marché local. Les bâtiments sont réinvestis pour ces ateliers. La restructuration du foncier économique est opérée par les collectivités (préemptions, redistribution de parcelles). Certaines friches, notamment commerciales sont reconverties : l'ère de la grande distribution est passée. Le tourisme s'oriente vers la satisfaction des besoins en loisirs de proximité.

● **Ressources naturelles** : La consommation des ENAF a été enrayée... Cependant, faute de place dans les lotissements, l'habitat léger a tendance à s'installer de manière de plus en plus anarchique, avec le risque d'empiéter, par endroits, sur certains espaces de production alimentaire. Par ailleurs, l'emploi démultiplié de terre crue inquiète et le débat sur la reprise d'exploitation de minerais devient toujours plus sensible. L'agriculture est devenue un levier majeur d'adaptation climatique et de restauration de la biodiversité et de la qualité du sol. Le « ménagement⁸ » du sol passe par la sobriété dans la consommation des ressources. Nombre de ressources naturelles et de lieux sont valorisés en « communs » et gérés localement (eau, boucles locales énergétiques).

● **Droit, politiques publiques, gouvernance et société** : La nouvelle décentralisation aboutit à un fédéralisme où les Conseils régionaux jouent un rôle majeur pour assurer cohérence et cohésion entre territoires intercommunaux, devenus les nouveaux échelons de démocratie participative. De nouveaux pouvoirs leur sont accordés... autonomie fiscale, droit à l'expérimentation et développement de foncières solidaires pour les fonciers urbain, économique, agricole : le démembrement de la propriété s'est généralisé. Certains propriétaires contestent le dessaisissement de parcelles par expropriation. La culture du dialogue pour des décisions co-construites localement n'empêche pas certaines lenteurs de délibération. Les conseils de développement, au-delà de leur rôle primordial dans l'orientation des politiques publiques, sont des relais de décisions auprès de la société civile et de la population. Cependant, l'acceptabilité de la sobriété et de ces décisions se heurte parfois aux réflexes individualistes qui n'ont pas disparu. Du fait de l'attractivité de la Bretagne, la croissance de la population, accentuée par des migrations climatiques pourrait finir par ne plus être soutenable (en termes d'habitat, pas assez dense ; de partage de ressources).

↳ Quels enjeux collectifs pour la Bretagne ?

● **Enjeux économiques** : Les filières sont marquées par une forte et parfois brutale mutation des modèles économiques : de moindres niveaux de consommation, les circuits courts (boucle locale énergétique...) et l'économie circulaire. La redistribution du sol permet de tendre vers l'autonomie alimentaire et une forte capacité de résilience. La redistribution de l'industrie passe par le développement de multiples ateliers. L'agriculture bretonne est moins productive en volume et exporte moins ; cependant les échanges entre territoires infra et extrarégionaux existent, selon les avantages comparatifs de chacun. Cette évolution s'accompagne d'une très forte transformation des métiers et des emplois, avec notamment plus de travail physique dans l'agriculture.

● **Enjeux sociaux** : L'organisation socio-économique est pensée à partir des besoins de la population. Cette organisation repose sur un plus grand partage des ressources et une plus grande responsabilisation individuelle et collective (mise en place de communs, démocratie participative...). Les libertés individuelles s'accordent aux enjeux collectifs, non sans quelques frictions, des oppositions voire des comportements sécessionnistes/séparatistes. En effet, une sobriété à tous les niveaux, appuyée par de puissantes normes sociales, n'est pas du goût de tous.

● **Enjeux environnementaux** : Les fonctionnalités environnementales et les services écosystémiques (fertilité...) sont reconquis. La biodiversité s'enrichit, notamment au travers de la mise en relation des trames vertes, bleues, brunes⁹... Les capacités de stockage carbone sont augmentées avec la préservation d'herbages et de forêts. Cependant, le micro-habitat en plein essor risque de se répandre sur des zones productives et des espaces naturels.

⁸ Ménager pour « prendre soin »

⁹ Les trames sont des réseaux d'échanges pour que les espèces animales et végétales puissent, comme l'homme, circuler, s'alimenter, se reproduire, se reposer... et assurer ainsi leur cycle de vie. [Les trames brunes concernent les continuités souterraines.](#)

- **Enjeux d'aménagement du territoire** : La région connaît une redistribution diffuse des activités et des habitant-es dans l'ensemble du territoire. Cependant, une vigilance est apportée aux territoires moins privilégiés en termes de ressources naturelles. En effet, le risque d'isolationnisme des territoires les mieux dotés en ressources naturelles prévaut : l'alimentation des villes est un enjeu. Le Conseil régional joue un rôle important de coordination et de cohérence des trajectoires des territoires infrarégionaux. Les collectivités locales bénéficient de la décentralisation et d'une plus grande autonomie financière. De nouveaux modes de gouvernance et de décision ont été instaurés. La grande place donnée à la démocratie participative aux différents échelons et la culture du dialogue concourent à anticiper et dénouer des conflits mais aboutissent à une lenteur de prise de décisions. Le dialogue science-société porte ses fruits.

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

Nous sommes en 2060... En conséquence de la généralisation du phénomène sociétaire, les terres agricoles ont changé de main. La recherche effrénée de rendements 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. Une partie des terres a perdu de son potentiel agronomique. La part de la filière agro-alimentaire dans l'économie régionale s'est réduite. 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. Le « croissant doré » allant du littoral sud au littoral nord, en passant par l'Ille-et-Vilaine, attire les activités, la population active et l'habitat résidentiel et touristique marqué par une forte densification. La puissance publique, affaiblie, n'a pu réguler ces mutations.

- **Trame urbaine, habitat et infrastructures** : La dynamique territoriale se concentre sur un arc allant de Lorient-Vannes jusqu'aux rives nord des Côtes-d'Armor, autour de pôles attractifs et photogéniques (instagrammables). L'attractivité bretonne contribue à un apport massif en capitaux. L'est de la Bretagne profite du développement des services et de certaines industries (numériques...). L'urbanisation progresse également en zone rétro-littorale, mais de manière beaucoup moins qualitative, pour accueillir les salariés du tertiaire (aides à domicile, emplois de la restauration, de la sécurité...), certains retraités et les migrants climatiques. Des habitats HLM bas de gamme y sont développés ; l'habitat informel et les occupations illégales témoignent de la relégation sociale. D'anciens lotissements se gentrifient. L'étalement urbain progresse dans et autour des secteurs dynamiques. La densification sur le front de mer se traduit par des immeubles luxueux, certains étant implantés sur les côtes rocheuses. La métropole rennaise et les villes du croissant doré gagnent également en hauteur. Les territoires ruraux de la Bretagne intérieure perdent en habitant-es ; seuls restent les salariés qui entretiennent les quelques vignes et les vastes fermes énergétiques (photovoltaïques, éoliennes ou biogaz), surtout des familles de migrants climatiques. Les infrastructures (routières, distribution en eau...) du Centre-Bretagne ne sont pas entretenues, à l'image de quelques villages en perte de vitesse, qui ne sont plus alimentés par les réseaux d'eau potable. En revanche, les réseaux se densifient dans les territoires les plus attractifs et la grande vitesse ferroviaire se prolonge jusqu'à Saint-Brieuc et Lorient.

- **Activités économiques (industries, services, agricultures)** : S'adossant sur le littoral (densifié, parfois poldérisé à l'aide de lourds travaux d'ingénierie ou avec des hôtels sur pilotis), les activités touristiques garantissent une nouvelle prospérité pour la Bretagne. La silver economy contribue à l'essor des services tandis que le numérique (data centers, centres de recherche...) est un vecteur de croissance dynamique pour la métropole rennaise. Le foncier économique y connaît un renchérissement et conduit à une intense activité de revitalisation des friches, à l'exploitation de sous-sols ou à des surélévations. En revanche, dans les secteurs en déprise, d'anciennes zones d'activité sont à l'abandon. Le foncier agricole fait l'objet d'accaparement par des sociétés d'investissement plus ou moins avisées. Il subit une très grande alternance des pratiques et des vocations avec une progression du photovoltaïque, des cultures énergétiques... au gré du changement de propriétaires des grosses exploitations. L'élevage est en perte de vitesse. Quelques productions à forte valeur ajoutée (thé, vin...) résultent d'investissements à long terme... d'infimes confettis dans cette mosaïque agricole. De manière générale, la qualité

agronomique des terres s'érode. En ville ou à proximité, des industries de la transformation alimentaire (biocellulaire...) et des fermes maraichères verticales ont trouvé leur place.

- **Ressources naturelles** : Elles sont loin d'être au cœur de l'attention. Les ressources forestières ne font pas l'objet de gestion prévisionnelle. Les actions de protection de la biodiversité sont très localisées (dômes ou îlots de biodiversité) et dépendent de l'engagement d'acteurs privés (fondations). L'exploitation des ressources minières locales tire à sa fin, et de nouveaux horizons plus lointains s'ouvrent (plancher marin et space mining¹⁰). L'eau est le symptôme de l'accroissement des inégalités sociales et territoriales d'accès aux ressources. Raréfiés, les approvisionnements sont principalement orientés vers les zones touristiques et urbaines. Les prix élevés du litre sont dus à la généralisation de la désalinisation. Sur le littoral, les paysages bétonnés ont progressé ; en secteur rural, ils sont sacrifiés (méga-fermes énergétiques). Du fait de la perte en matière organique, le sol absorbe moins le carbone. Des technologies de captation du carbone dans l'air sont mobilisées.

- **Droit, politiques publiques, gouvernance et société** : La libéralisation des échanges des ressources naturelles s'est accentuée et les pays du sud maximisent la valorisation de leurs richesses minérales. Avec un État affaibli, les collectivités locales sont inégales dans leurs ressources et leurs actions. Sans avoir pu maintenir le secteur agri-agroalimentaire breton, le Conseil régional sous l'influence des entreprises leaders accompagne le développement touristique et la production énergétique dans le secteur rural. Les normes environnementales ont été détricotées. Les surfaces artificialisées ont progressé. La biodiversité s'est érodée, malgré les innovations en termes de dépollution. Le rachat de crédits carbone et de crédits biodiversité (compensation à l'échelle mondiale) permettent d'afficher un bilan régional relativement acceptable. Les conflits pour l'accès aux ressources sont nombreux, les inégalités d'accès au logement sont très prégnantes. La sobriété est largement subie pour les plus démunis.

↳ Quels enjeux collectifs pour la Bretagne ?

- **Enjeux économiques** : Les dynamiques économiques reposant notamment sur les services et le tourisme sont concentrées et reposent moins sur les ressources issues du sol. Si celui-ci est le support de productions primordiales (alimentation, énergie...), les pratiques culturelles et les traitements du sol ne permettent pas d'en garantir une gestion durable. Les qualités agronomiques baissent, de même que les rendements. En revanche, ses surfaces servent à des productions énergétiques (fermes photovoltaïques...), beaucoup plus rentables économiquement. Le pilier agro-alimentaire du développement régional s'est donc réduit. Le nombre d'actifs agricoles a chuté alors que l'emploi de services et d'industrie se polarise dans les zones du « croissant doré ».

- **Enjeux sociaux** : La Bretagne connaît une accentuation des inégalités socio-économiques et territoriales, alors qu'elle était une région avec un taux de pauvreté relativement moins élevé qu'ailleurs en France. Ces inégalités se jouent d'abord dans l'accès au logement, dans les frais liés aux distances domicile-travail. La possession d'un patrimoine immobilier est un marqueur essentiel des inégalités sociales mais également générationnelles, avec un poids plus important de l'héritage immobilier dans les trajectoires sociales. Enfin, les plus démunis sont les premières victimes des canicules répétées (isolation des logements sociaux...).

- **Enjeux environnementaux** : L'étalement urbain progresse. Les terres ne sont pas toutes gérées de manière durable. Le sol est appauvri avec une perte de ses fonctionnalités environnementales et des services écosystémiques. La Bretagne ne contribue pas significativement aux objectifs de réduction des émissions de Gaz à effets de serre. Les efforts pour restaurer des îlots de biodiversité locale et les quelques espaces « d'ensauvagement » ne compensent pas localement la perte de biodiversité générale.

- **Enjeux d'aménagement du territoire** : La Bretagne perd en cohésion et égalité entre territoires. La région est marquée par une altération des péréquations territoriales, avec des communes bénéficiant d'une forte attractivité

¹⁰ Exploitation minière des ressources spatiales (astéroïdes)

et de ressources importantes en termes de taxes foncières et des territoires en déprise. De ces différenciations marquées naissent des conflits.

2.4. Scénario 4 : Des usages du sol planifiés par la souveraineté nationale

Nous sommes en 2060... Des tensions géopolitiques se sont accrues sur fond de rivalités mondiales pour accéder aux ressources primaires (menaces sur la sécurité alimentaire...) et l'impératif 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. La Bretagne se voit assigner des missions de souveraineté alimentaire et d'extraction de minerais stratégiques. La géographie de la région s'est quelque peu figée depuis trois décennies, avec la volonté de préserver l'appareil productif. L'artificialisation du sol pour l'industrie est justifiée par les objectifs d'autonomie nationale.

● **Trame urbaine, habitat et infrastructures** : Le paysage breton semble avoir peu évolué... en apparence : si la structure des paysages semble similaire à celle d'il y a 40 ans, certaines modifications structurelles sont apparues. L'accueil des activités économiques liées à la réindustrialisation locale a accentué l'artificialisation des trames urbaines. Les territoires fortement exposés à la submersion font l'objet d'un grand plan de relocalisation des activités et des habitant·es. Les migrations économiques et climatiques ont un temps créé des afflux de population qui ont depuis été gelés du fait de la restriction des déplacements territoriaux et la mise en place d'une carte de résident régional. Le territoire breton n'a de toute façon que peu de logements à proposer et doit faire preuve d'inventivité. Les programmes de logements sociaux priorisent l'hébergement des seniors, par effort de solidarité nationale. La carte carbone individuelle contribue à la chasse à la « sous-occupation » des logements ; de même que l'intensité d'usage est recherchée pour les bâtiments d'activité économique ou les services publics. Avec l'impératif de « faire avec », la rénovation du parc existant est prioritaire, avec des matériaux biosourcés et au travers de l'économie circulaire. La cohabitation intergénérationnelle est répandue. De nombreux projets d'infrastructures, notamment de réseaux (routiers et ferroviaires) ont été gelés par contrainte financière. D'autres ont été construites aux motifs de sécurisation du territoire, particulièrement dans les zones portuaires, redynamisées.

● **Activités économiques (industries, services, agricultures)** : Les ports de construction navale et d'armement militaire regagnent en dynamisme, engageant par endroits des projets de poldérisation (surélévation des infrastructures existantes) ... Car les principaux efforts de développement sont polarisés sur la protection des frontières maritimes et la contribution de la Bretagne à la souveraineté alimentaire. A cette fin, la région est toujours reconnue pour son potentiel agricole. Les surfaces agricoles et la structure productive ont donc été globalement préservées. L'agriculture bretonne, fortement soutenue par les financements publics, doit permettre de subvenir aux besoins alimentaires du pays. Les importations d'intrants s'étant nettement réduits, le dispositif « 4 pour 1000¹¹ » de matière organique aboutit à une restructuration et un redéploiement de l'élevage, limité mais équitablement réparti sur le territoire régional. En termes de foncier économique, l'État pilote l'optimisation foncière et mène des expropriations en cas de nécessité, au nom de la souveraineté. Toutes les industries doivent optimiser leurs surfaces et accueillent des espaces de stockage. Le commerce est marqué par la relocalisation mais aussi par une numérisation introduisant une baisse des volumes et la libération d'une partie du foncier commercial. L'immobilier de bureau se contracte avec l'optimisation des surfaces et le développement du télétravail. L'activité touristique est limitée.

● **Ressources naturelles** : Les tourbières, les zones humides et les landes sont sanctuarisées pour leurs capacités à stocker le carbone mais les forêts bretonnes sont exploitées. Les ressources souterraines (roches, minerais, métaux

¹¹ Les sols mondiaux contiennent 2 à 3 fois plus de carbone que l'atmosphère. Si le niveau de carbone stocké par les sols dans les 30 à 40 premiers centimètres du sol augmentait de 0,4% (soit 4‰) par an, l'augmentation annuelle de dioxyde de carbone (CO₂) dans l'atmosphère serait considérablement réduite. Source : [Découvrir - 4 pour 1000 \(4p1000.org\)](https://www.4p1000.org/)

rares... comme le lithium) de Bretagne sont mises à contribution pour la souveraineté énergétique et numérique. Face aux menaces sur la ressource, la consommation en eau a été réduite drastiquement. Le dispositif Re-use (réutilisation des eaux usées dans l'industrie) est maintenant obligatoire. Le stockage en surface est accéléré, dans les anciennes carrières notamment. Le développement de l'autonomie énergétique passe par de nouvelles infrastructures de production d'énergie nucléaire (SMR) et l'optimisation du sol pour les énergies renouvelables, avec l'emblématique parc photovoltaïque des Monts d'Arrée.

● **Droit, politiques publiques, gouvernance et société** : Les autorités gouvernementales ont déclaré l'état d'urgence foncière, qui implique un très grand pouvoir sur les transactions. Sous la houlette d'une nouvelle DATAR, la planification des transitions climatiques s'accompagne d'un assouplissement voire une suppression des procédures de consultation. Le Zéro artificialisation nette est appliqué, sauf exception décidée par l'État, au nom de la souveraineté : implantation d'usines de production de batteries... Les recettes de la taxe foncière sont totalement collectées par l'État. La carte carbone individuelle, avec des rachats de crédits possibles, contraint les modes de vie et les consommations (mobilité, logement...). La carte avec un quota de crédits carbone non cessibles reste en projet. L'objectif de sobriété est passé par une institutionnalisation et une restriction des libertés individuelles.

↳ Quels enjeux collectifs pour la Bretagne ?

● **Enjeux économiques** : Les évolutions économiques sont très fortement pilotées par l'État avec un appareil productif concentré sur la couverture des besoins primaires et la sécurité du territoire. La Bretagne voit donc certaines filières stratégiques (agri-agro, industrie navale, cyberdéfense...) bénéficier du soutien de l'État. La région perd cependant la main sur ses destinées économiques, avec une limitation de la liberté d'entreprendre. L'agriculture évolue avec une redistribution et une réduction de l'élevage en écho à la végétalisation des régimes alimentaires. Les implantations industrielles doivent s'opérer dans l'enveloppe existante mais peuvent bénéficier d'exceptions, liées à l'impératif de souveraineté. La structure économique de la Bretagne s'est globalement figée.

● **Enjeux sociaux** : La sobriété s'impose à tous au travers de la carte carbone mais est différenciée du fait du rachat de crédits carbone. Cette sobriété peut donner lieu soit à des dynamiques de solidarité, soit, au contraire, à des tensions par rapport à l'accès aux ressources. Les tensions s'accroissent sur le logement avec une restriction induite sur les manières d'habiter notamment au travers de la cohabitation intergénérationnelle. Les inégalités entre territoires et entre habitant·es d'un même territoire s'accroissent.

● **Enjeux environnementaux** : Les objectifs en termes de limitation de Gaz à effets de serre sont atteints en Bretagne, en s'appuyant sur la carte carbone et sur la baisse et la redistribution de l'élevage bovin pour mettre en œuvre la stratégie de « 4 pour 1000 ». En revanche, pour la biodiversité du sol, le bilan est contrasté et le paysage est altéré.

● **Enjeux d'aménagement du territoire** : Tributaires des décisions de l'État, les territoires font l'objet de différences de traitement selon les contributions aux souverainetés. Avec une recentralisation des décisions, les collectivités sont nettement moins maîtresses de leurs évolutions : l'aménagement du territoire est sous tutelle. La région, comme les autres collectivités territoriales, est cantonnée à l'application des décisions. La démocratie participative n'est qu'un lointain souvenir.

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

L'avenir n'est pas écrit. L'exercice prospectif a pour but d'éclairer les décisions à prendre aujourd'hui pour protéger et valoriser le sol dans tous ses potentiels. Au terme de cette exploration, plusieurs enseignements peuvent être tirés, à commencer par la nécessité de considérer le sol dans ses différentes temporalités :

- **Biologiques et environnementales** : la constitution du sol s'inscrit dans le temps long des cycles biogéochimiques, de quelques dizaines d'années à plusieurs millénaires, mais il peut subir des dégradations humaines très rapides, amplifiées par les ruptures environnementales. Elles réduisent les fonctionnalités du

sol et les services écosystémiques (stockage du carbone, de l'eau...) sur lesquels l'humanité a pu et devra compter ;

- **Economiques** : la valeur du sol conditionne les modèles économiques de certains secteurs d'activité et particulièrement l'immobilier, liés à des investissements amortis sur de longues durées ;
- **Politico-administratives** : le sol est régi par les documents d'urbanisme dont la définition s'étale sur plusieurs années. Le droit de propriété est un fondement de la démocratie issue de la Révolution française.

Les usages du sol relèvent de **plusieurs échelles d'action publique**, et de **plusieurs champs de politiques publiques** qui empêchent d'en avoir une appréhension systémique. Les scénarios, dans les contrastes qu'ils présentent, permettent de tirer **de grands enseignements qui peuvent être appréhendés comme des chemins pour l'action publique** et des clefs d'avenir pour l'ensemble des acteurs de la société civile.

1. **Au terme d'un parcours d'enquête, d'auditions et d'exploration prospective, le CESER souhaite adresser au Conseil régional, à l'ensemble des collectivités locales, acteurs de la société civile et citoyen·nes un message d'alerte global sur les usages du sol en Bretagne. Le sol est un bien commun**, par les fonctionnalités environnementales qu'il assure et les services écosystémiques qu'il rend. **Sujet à pressions, il est menacé.**

2. En Bretagne, l'urbanisation liée à l'habitat est plus importante qu'ailleurs en France. L'accroissement démographique fait craindre la poursuite de cette tendance. Si l'artificialisation constitue le premier motif de dégradation du sol, d'autres pratiques concourent à son altération et à la perte de ses fonctionnalités environnementales : pollution (métaux lourds, pesticides...), excès de fertilisation, compactage... **Sans intervention forte, proactive et déterminée, mobilisant toutes les forces politiques, économiques et sociales**, la fragilisation du sol pourrait se poursuivre, avec de graves conséquences.

3. En effet, **le sol est un allié (et aussi un indicateur) pour la conduite des transitions**, grâce à son rôle pivot dans le fonctionnement des écosystèmes. Comprendre les enjeux liés au sol est une clef essentielle des transitions. Préserver voire renforcer ses qualités naturelles permet de lutter contre le changement climatique. La transition énergétique repose d'une manière ou d'une autre sur l'occupation du sol (cultures à vocation énergétique, parcs éoliens et photovoltaïques...) et l'utilisation de certaines de ses ressources (minerais et métaux rares...). Protéger sa biodiversité et renforcer son potentiel agronomique est un gage de souveraineté, en premier lieu alimentaire. **Garantir les services écosystémiques rendus par le sol appelle une gestion prévisionnelle des ressources, dans leur interdépendance, à différentes échelles du local jusqu'au niveau global.** Or, des politiques sectorielles, émises par une diversité d'acteurs, à différentes échelles, ne s'articulent pas nécessairement « sur le terrain » et conduisent à un contexte d'instabilité et d'injonctions contradictoires. Le déploiement des énergies renouvelables pourrait mobiliser d'importantes parcelles agricoles productives.

4. **La connaissance du sol, l'acculturation et le partage des enjeux liés au sol est un défi collectif et politique qui place en son cœur le dialogue science-société...** Qu'elles soient menées à l'international (GIEC, IPBES¹²..) ou au niveau local (CRESEB¹³, laboratoires des universités et des organismes de recherche régionaux...), les recherches validées par les scientifiques contribuent à éclairer les élus et les citoyen·nes sur l'importance du sol, sur sa qualité et son évolution... Les sciences de la vie et de la terre mais aussi les sciences sociales sont des guides pour l'action. Le Haut conseil breton pour le climat (HCBC) constitue un vecteur de diffusion de connaissances fiables et interdisciplinaires sur les transitions environnementales (adaptation des cultures...). Les sciences appliquées permettent de définir des solutions techniques adaptées, notamment des trajectoires agro-environnementales. Développer la connaissance du sol dans tous les cycles scolaires aussi bien que la vulgarisation auprès des citoyen·nes est de première importance.

¹² Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) et Plateforme intergouvernementale scientifique et politique sur la biodiversité et les services écosystémiques (IPBES)

¹³ Centre de ressources et d'expertise scientifique sur l'eau de Bretagne (Creseb)

5. ... **car les questions liées au sol doivent trouver leur place au cœur du débat public.** Se nourrir, se loger, se chauffer, se déplacer... Le sol permet de satisfaire de nombreux besoins primaires de tout être humain. En ce sens, il apparaît comme une question éminemment sociétale et politique. Or, malgré des efforts de pédagogie, les schémas d'aménagement du territoire, notamment les PLU-PLUi, restent trop complexes pour les citoyen-nés. Lourds dans leur définition et leur mise à jour, ils sont rapidement dépassés. Une plus grande lisibilité de l'architecture administrative et des chaînes de décision concernant l'évolution des usages du sol s'impose. Une clarification des enjeux, des objectifs et des outils doit permettre aux citoyen-nés de comprendre ces documents d'aménagement et de mieux prendre part à leur construction. C'est un **gage de confiance**, voire une garantie de moindres recours juridiques.

6. **La densification comme cap collectif.** Parmi les orientations décisives pour demain, **limiter l'étalement urbain est un défi stratégique pour la Bretagne.** Aussi, le CESER réaffirme **la nécessité d'endiguer l'artificialisation.** Son étude invite les collectivités territoriales à prendre en considération les enjeux de long terme pour aborder la meilleure méthode de répartition des « droits à artificialiser » pour les années à venir. La question du surcoût généré (par exemple, par la déconstruction) ne doit pas être ignorée et des solutions de financement clairement identifiées. En tout état de cause, si les modalités d'application du ZAN peuvent prêter à débat, cela ne doit pas être un argument pour différer le passage à l'action. **L'enjeu du logement est essentiel.** Pour permettre la **densification en ville comme dans le secteur rural**, le CESER prône les démarches de **reconstruction de la ville sur la ville, l'innovation** (généralisation de constructions réversibles, densification d'usages, habitat léger etc.) **la rénovation du parc existant et un changement de logiciel dans la manière d'aborder l'urbanisation.** Les qualités architecturale, paysagère et urbanistique sont un gage d'acceptabilité des projets. Par ailleurs, les scénarios démontrent que la compétition entre le logement résidentiel et touristique, déjà prégnante, pourrait fortement s'accroître ; une réelle mobilisation s'impose face à ce risque.

La densification doit également valoir pour le foncier économique. Restructuration de parcelles et d'immeubles à vocation industrielle ou de services, réaffectation d'usages et revitalisation des friches sont appelées à se développer. Ce renouveau du foncier économique s'avère majeur pour l'industrialisation, la relocalisation des activités industrielles : la souveraineté est en jeu. Tout nouveau projet de construction ou d'aménagement doit être questionné dans son potentiel de mutualisation, dans sa nécessité (arbitrages budgétaires, environnementaux, développement de l'emploi...) ou dans le choix de son implantation, au regard d'une cartographie de la qualité écologique et agronomique du sol, à intégrer dans les documents d'urbanisme. Enfin, la sanctuarisation de zones d'intérêt écologique doit s'amplifier.

Il faut déjà se projeter au-delà de 2031, avec la réalité d'une enveloppe d'artificialisation faible voire nulle (**vers le zéro artificialisation brute ?**) qui soulèvera de nombreux choix de société.

7. **Outre l'artificialisation, limiter l'empreinte humaine sur le sol implique un changement de pratiques pour de nombreuses activités** qui peuvent aujourd'hui générer des pollutions, des déséquilibres dans les apports en intrants, des altérations physiques du sol. Les modes de production agricoles et industriels sont interrogés. Dans le secteur industriel et dans l'extraction minière, des efforts sont nécessaires.

L'adaptation des pratiques agronomiques et d'élevage se présente comme un défi majeur. Les **méthodes agro-écologiques** apparaissent comme une réponse. Une autre réside **dans la stratégie du « 4 pour 1000 »**, qui vise à incorporer de la matière organique (déjection animale, résidus de culture...) dans le sol pour permettre le stockage du carbone. Elle a toute sa pertinence en Bretagne pour autant qu'elle s'appuie sur un élevage moins intensif et mieux réparti sur son territoire, les prairies constituant, avec les forêts, de significatifs puits de carbone.

L'élévation du niveau de la mer doit conduire le plus rapidement à des réorientations importantes des politiques d'occupation foncière notamment au travers de **stratégies de retrait des zones submersibles.**

La gestion raisonnée des ressources non renouvelables (minerais...) doit être accompagnée par le développement d'une économie circulaire (recyclage...).

8. Une approche systémique est d'autant plus nécessaire que le sol peut devenir le sujet et le théâtre de conflits majeurs : conflits pour l'accès aux ressources (eau, minerais, espaces agricoles...), liés aux changements d'usages. Les scénarios mettent en scène des situations très différentes concernant les trajectoires à emprunter face aux crises environnementales. Elles se heurtent à un certain niveau d'acceptabilité, peuvent prêter à des contestations. Les décisions en matière de sobriété sont plus ou moins consenties. La prospective invite à réfléchir à la dimension sociétale des efforts à fournir, que ce soit à l'échelle individuelle ou collective. **L'accès au logement est déjà, et ceci devrait s'accroître, l'un des premiers motifs de conflits** avec des risques de **fracture sociale** qui pourrait se doubler d'une **fracture 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 (proximité domicile travail). Sans modifications législatives, les **trajectoires sociales et spatiales** des jeunes générations seront encore plus dépendantes de l'héritage familial (patrimoine immobilier...).

9. De nombreux secteurs économiques seront fortement impactés par les évolutions des usages du sol, la disponibilité et la qualité des ressources naturelles. Le prix des matières premières pourrait être déterminant dans les années à venir avec une pression de la demande et des ressources de plus en plus convoitées. La sécurisation des approvisionnements, voire la détention de terres deviendront des avantages stratégiques dans de nombreux secteurs, avec tous les risques que cela emporte. Le secteur agricole et plus largement le pilier agro-alimentaire vivent des mutations structurelles. **La concentration de la propriété des terres pourra aboutir à une perte de maîtrise sur l'orientation des pratiques agricoles et la destination des débouchés.** Le tarissement des matériaux de construction touchera autant le secteur de l'extraction que celui du bâtiment et travaux publics, concerné par de multiples enjeux : rénovation des logements... avec **des impacts sur l'emploi ou les besoins en formation.** **Au regard de ces mutations, qui peuvent engendrer des déséquilibres, il est nécessaire d'anticiper et d'accompagner les évolutions des modèles économiques.**

10. Les mutations économiques ont été déterminantes pour les évolutions des usages du sol. Pour accompagner ces mutations, des décisions politiques ont orienté l'organisation des fonctions urbaines et les ont traduites, au coup par coup, dans l'aménagement du territoire. Or, ces fonctions sont interdépendantes. Les dynamiques qu'elles mettent en jeu dépassent souvent les périmètres des documents d'urbanisme intercommunaux... Ce qui invite à penser « **les liens autant que les lieux** ». Les fonctions et les relations entre les territoires doivent être mieux réfléchies, notamment **les liens entre travail et habitat**. Les réseaux et services de transports collectifs y jouent un rôle important, et notamment les lignes ferroviaires. **Ceci est d'autant plus fondamental que l'urgence des enjeux environnementaux (locaux et globaux) demande à agir rapidement et en cohérence, à toutes les échelles territoriales.**

Par ailleurs, guidés par des concurrences d'attractivité ou l'enjeu de l'accès aux ressources, **les territoires infrarégionaux pourraient engager des initiatives isolées conduisant à des incohérences ou mettant en péril la cohésion au sein de l'espace régional.** Or, la culture du dialogue en Bretagne n'aboutit pas forcément à la définition de solutions partagées. Le cadre de coopération entre EPCI est appelé à se renforcer, en prenant mieux en compte la cohérence des trajectoires. Pour le CESER, une **gouvernance régionale** prolongeant la Conférence des SCoT doit prioriser **l'enjeu d'équilibre régional**, pour éviter une trop forte polarisation des dynamiques urbaines et contrer la potentielle « diagonale du vide » bretonne.

11. Les scénarios explorent des futurs très contrastés mettant en scène des évolutions qui prêtent à des débats de société, que le CESER estime indispensable de mettre à l'agenda :

- **le droit de propriété** avec de nouvelles interrogations : d'une part le risque de concentration de la propriété, la perte de maîtrise sur les pratiques et sur les débouchés (en cas d'accaparement des terres) ; d'autre part,

la notion de « communs » propose une gestion alternative de biens (lieux ou ressources naturelles), autour de pratiques sociales auto-organisées, pour répondre aux besoins de manière équitable ;

- la **fiscalité du sol**, en pleine redéfinition, 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 des taxes foncières et d'aménagement, et donc, jusqu'à présent, de l'urbanisation ;
- la **notion de liberté** (individuelle, collective, d'entreprendre...) **et de responsabilité** face aux transitions et aux 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** ;
- la **question démocratique** dans les choix à opérer, particulièrement sur l'orientation des sols, avec le risque d'une mainmise d'acteurs sectoriels, privés ou publics, dans l'orientation des terres ;
- les **enjeux financiers de l'adaptation (et 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 ;
- le **risque de multiplication et d'intensification des conflits**, et les outils de régulation à créer ;
- les **liens entre humains et non humains**, avec une interrogation sur la prise en compte des « droits » du vivant et des écosystèmes...

Par ailleurs, les **évolutions géopolitiques** pourraient être déterminantes avec des tensions accrues sur la maîtrise des ressources. Les relations avec les pays du sud sont primordiales : compensation carbone et biodiversité, exploitation des richesses souterraines, exposition aux risques climatiques et migrations induites, « pertes et préjudices » pour les pays vulnérables...

Le sol, en Bretagne, est sous pression. La mobilisation collective s'impose si les acteurs régionaux et locaux ne veulent pas subir des évolutions collectivement non souhaitables.

12. Devant l'ensemble des défis posés par le sol et son devenir, le CESER appelle le Conseil régional à **amplifier son ambition stratégique pour « habiter en commun le territoire régional »**. Certains leviers relèvent d'un autre niveau. Ainsi, le CESER souhaite que la directive « Santé des sols »¹⁴ soit réellement ambitieuse et aboutisse. Il prône une loi de régulation stricte du foncier agricole à l'échelle nationale. Il soutient également à court terme l'élargissement du nombre de communes reconnues en « zones tendues »¹⁵, en particulier en zone littorale, afin de réguler les logements à vocation touristique ou les logements vacants.

Cependant, à une place intermédiaire entre le cadre européen et national et les spécificités du territoire régional, **le Conseil régional dispose de compétences structurantes** pour l'aménagement régional et **d'une légitimité récente** en matière d'aménagement du territoire avec le SRADDET, à mettre pleinement en œuvre et à faire évoluer rapidement en même temps qu'évolue le contexte. **Le CESER invite le Conseil régional à définir une stratégie qui identifie les fonctions du sol et toutes ses richesses associées et considère le développement du territoire à partir de ce pilier central de la vie en société.** Cette stratégie nécessite de décroquer les silos actuels (gestion dissociée des fonciers agricoles et urbains par exemple), mettre en coordination les acteurs concernés au premier rang desquels les représentants des différents secteurs économiques et les intercommunalités. L'approche concertée doit permettre de lever la crainte de la tutelle de la Région sur les EPCI. **Le CESER appelle donc à une planification partagée du territoire régional, un cap co-décidé qui implique des choix, assumés collectivement.**

¹⁴ Directive « [Santé des sols – protéger, gérer et restaurer durablement les sols de l'UE](#) »

¹⁵ Loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (loi ALUR), 2014, La zone tendue détermine pour un terrain constructible : l'application de la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB), pour un logement vacant : l'application de la taxe sur les logements vacants (TLV) applicable à certaines communes, pour un logement loué (bail d'habitation) : le droit du locataire à un préavis d'1 mois (logement vide ou loi 1948), l'application de l'encadrement des loyers (logement vide ou meublé)..

De la stratégie à l'action, le CESER reconnaît qu'il n'existe pas de solution miracle unique face aux défis qui se présentent. De nombreuses pistes, encore très émergentes, existent : la densification urbaine, la densification d'usage (plusieurs occupations du même lieu), le développement de nouveaux bâtiments conçus pour être réversibles, l'habitat participatif ou léger, la construction à partir de biomatériaux... Pour donner un élan à cette stratégie à définir, le CESER propose les actions suivantes :

- **soutenir la recherche et le dialogue science-société** sur les questions liées au sol ;
- développer des politiques déterminées **pour l'acquisition progressive de terrains**, dans l'intérêt général, **au travers de foncières permettant le portage foncier**, pour l'habitat (bail réel solidaire) et/ou pour la transmission d'exploitations et de terres agricoles ;
- créer un **observatoire du foncier pour accompagner les restructurations foncières** et identifier des parcelles pouvant permettre l'accueil de nouveaux immeubles ou de nouvelles entreprises... ce système d'information géographique peut comprendre de nouvelles couches d'information comme celles du potentiel en photovoltaïque sur les bâtiments privés comme publics ;
- créer un outil mutualisé et ouvert de **cartographie des qualités naturelles et agronomiques des sols** ;
- prendre en compte le respect ou la réparation des fonctionnalités du sol (sur le plan qualitatif et quantitatif), dans la **conditionnalité des aides** aux collectivités, aux entreprises et aux associations, et notamment dans les clés de péréquation des contrats territoriaux ;
- mettre sur pied un dispositif d'accompagnement au **développement de la stratégie « 4 pour 1000 »** pour le stockage du carbone dans le sol et **renforcer le développement des pratiques agro-écologiques** ;
- veiller davantage à la **préservation des patrimoines naturels, paysagers et forestiers** ;
- développer, dans la continuité des initiatives comme Bruded ou « Les territoires innovent », un **espace de valorisation et d'essaimage des initiatives**, pour partager les solutions innovantes en campagne et en ville et pour amorcer un nouveau modèle d'aménagement ;
- initier une **expérimentation d'une bourse du foncier et de l'usage des sols**, permettant à certaines communes d'échanger des « droits à artificialisation » contre des crédits pour les communes exemplaires dans leur valorisation de leurs espaces naturels.

Le droit à l'expérimentation¹⁶ doit être plus investi pour agir sur les usages du sol. Il permet d'initier de nouvelles solutions, à l'échelle micro-locale ou plus large, d'en expérimenter la pertinence et la viabilité, de les évaluer et de capitaliser les connaissances pour essayer et/ou introduire des modifications du droit.

Une nouvelle réflexion doit s'engager sur la **péréquation entre territoires pour favoriser une meilleure coopération** entre collectivités en vue d'aboutir à un développement équilibré de la Bretagne.

Enfin, devant les enjeux soulevés par ce rapport, la question des ressources financières du Conseil régional est clairement posée ; le CESER soutient le Conseil régional dans sa demande auprès de l'État d'une plus grande autonomie financière ou la **refonte de la fiscalité régionale**, pour asseoir ses ressources sur des évolutions compatibles avec les trajectoires climatique et écologique.

En définitive, le sol est un bien commun et vivant, à respecter, à réguler, à partager et à entretenir, pour une juste utilisation, équilibrée, durable, et décidée ensemble. Sans ce dialogue et leur convergence, les acteurs régionaux et locaux, publics et privés, pourraient perdre un peu de leur prise sur la maîtrise d'un avenir partagé en Bretagne.

Le CESER appelle le Conseil régional à prendre l'initiative et le leadership d'une gestion prévisionnelle et coordonnée du sol, de la biomasse et du foncier pour permettre « d'habiter en commun » le territoire régional.

¹⁶ La loi organique du 19 avril 2021 relative à la simplification des expérimentations (issu du 4e alinéa-article 72 de la Constitution) consacre le droit à la différenciation territoriale et autorise les collectivités territoriales et leurs groupements à déroger à titre expérimental et pour un objet et une durée limitée, aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences.

Vote sur la synthèse de l'étude du CESER de Bretagne

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

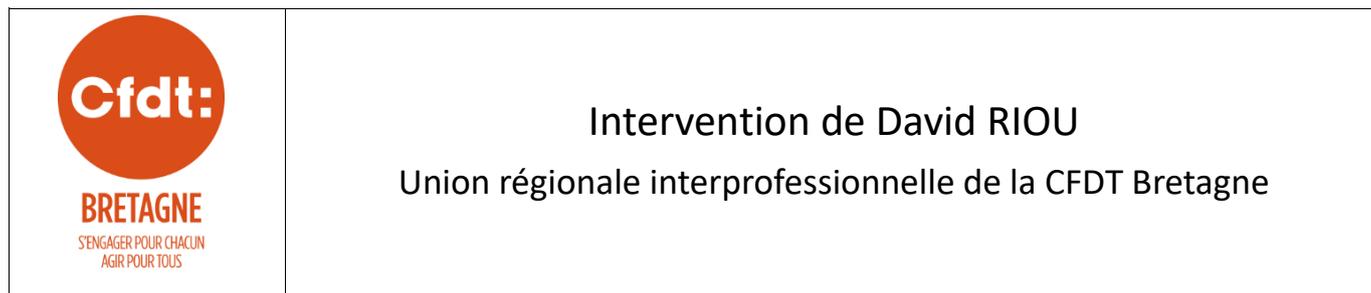
Ont voté pour la synthèse : 97

Sophie JEZEQUEL (CRAB), Edwige KERBORIOU (CRAB), Jean-Paul RIAULT (FRSEA), Cécile PLANCHAIS (FRSEA), Jean CABARET (Confédération paysanne de l'Ouest), Philippe DAGORNE (Par accord CERAFEL-UGPVB-CIL), Gilles MARECHAL (Par accord FRCIVAM-IBB), Anne-Françoise MENGUY (CRPMEM), Agnès BARBE (Par accord Comités régionaux de la conchyliculture de Bretagne nord et Bretagne sud), Nelly BUDET (U2P), Philippe LE ROUX (U2P), Sylvère QUILLEROU (CNPL), David CABEDOCE (CCIR), Séverine DUDOT (CCIR), Emmanuel THAUNIER (CCIR), Cathy VALLEE (CCIR), Michel BELLIER (MEDEF), Marie-Christine LE GAL (MEDEF), Annie SAULNIER (MEDEF), Daniel TUNIER (MEDEF), Brigitte LE CORNET (CPME), Yannick SAUVEE (CJDE), Martial WESLY (Comité régional de la fédération bancaire française), Bernard LAURANS (Par accord SNCF-SNCF Réseau-EDF-ENEDIS-RTE-ENGIE-La Poste), Jean-Yves LABBE (Bretagne pôle naval), Ronan LE GUEN (Fédérations IAE), Sergio CAPITAO DA SILVA (ID4CAR), Cécile MAISONNEUVE (SER-FER), Samuel BRICARD (CFDT), Michel CARADEC (CFDT), Danielle CHARLES LE BIHAN (CFDT), Isabelle CONAN (CFDT), Joël DEVOULON (CFDT), Béatrice FRISONI (CFDT), Marie-Annick GARAUD LE GARS (CFDT), Norbert HELLUY (CFDT), Chantal JOUNEAUX (CFDT), Yves LAURENT (CFDT), Thierry LEMETAYER (CFDT), Catherine LONEUX (CFDT), Elisabeth MAIGNAN (CFDT), David RIOU (CFDT), Jacques UGUEN (CFDT), Nicolas COSSON (CGT), Stéphane CREACH (CGT), Michel FRANCOMME (CGT), Ronan LE NEZET (CGT), Lindsay MADEC (CGT), Julie MASSIEU (CGT), Jean-Luc PELTIER (CGT), Nadine SAOUTI (CGT), Gaëlle URVOAS (CGT), Céline BONY (FO), Annie KERHAIGNON (FO), Fabrice LERESTIF (FO), Pierrick SIMON (FO), Annie COTTIER (CFTC), Daniel CLOAREC (CFTC), Sylvie BOURBIGOT (SOLIDAIRES), Gérard HURE (SOLIDAIRES), Marie-Andrée JEROME-CLOVIS (UNSA), Bertrand LE DOEUFF (UNSA), Catherine MAILLARD (CFE-CGC), Françoise FROMAGEAU (URAF), Annie GUILLERME (FR-CIDFF), Virginie TEXIER (APEL), Laëtitia BOUVIER (JA), Filipe NOVAIS (CRAJEP), Quentin TIREL (Fédé B-FAGE-UNEF), Yannick MORIN (CROS), Jean KERHOAS (Nautisme en Bretagne), Marie-Martine LIPS (CRESS), Michelle LE ROUX (FAS), Jean-Claude THIMEUR (Par accord URAPEI-CREAI), Marie-Christine CARPENTIER (URIOPSS), Dominique PIRIO (Réseau Cohérence), Manuel DE LIMA (Réseau Bretagne Solidaire), Mireille MASSOT (UNAASS), André DE DECKER (Par accord CPAM-CAF-MSA), Claudine PERRON (Kevre Breizh), Patrice RABINE (SYNDEAC), Eric HITTI (Universités de Bretagne), Valérie MAZURIC (IFREMER), Hélène LUCAS (INRAE), Michel MORVANT (par accord SOLIHA Bretagne et Habitat et développement en Bretagne), Maryvonne LE PEZENNEC-CHARRIER (Par accord entre l'UFC - Que choisir et Consommation, logement et cadre de vie (CLCV)), Karim KHAN (Par accord UNAT-UBHPA-UMIH-SNAV-FNTV-FVRB-UBGF), Marie-Pascale DELEUME (Eau et rivières de Bretagne), Jean-Pierre BAGEOT (Eau et rivières de Bretagne), Sylvie MAGNANON (Bretagne vivante), Alain THOMAS (Bretagne Vivante – SEPNB), Aude POCHON (REEB), Jean-Philippe DUPONT (Personnalité qualifiée environnement et développement durable), Bernard GAILLARD (Personnalité qualifiée), Thierry MERRET (Personnalité qualifiée), Anne-Françoise PALMER LE GALL (Personnalité qualifiée), Franck PELLERIN (Personnalité qualifiée)

Ont voté contre : 0

Se sont abstenus : 0

Adoptée à l'unanimité



La CFDT remercie la section prospective, son chef de pôle, Emmanuel Janvier, sa présidente, Marie Pascale Deleume, ses rapporteurs, Nicolas Guillas et Edwige Kerboriou pour la production de cette étude.

Le rapport de cette auto-saisine est un document particulier dont le périmètre semble a priori bien délimité mais qui, en fait, embrasse de très nombreux domaines de notre vie en société. L'état des lieux le montre, il s'agit de beaucoup de points concrets mais aussi de notions plus idéologiques comme la question du droit de propriété qui structurent nos sociétés.

Le sol est peut-être le plus vital et, paradoxalement, le plus méconnu de tous les éléments constitutifs des écosystèmes terrestres. Son importance repose sur ses multiples fonctions, indispensables pour notre planète et pour ceux qu'elle abrite : production de biomasse, stockage du carbone, épuration et réservoir d'eau, lieu de vie d'une biodiversité riche et diversifiée..., lesquelles fonctions créent sa fertilité, source de la majeure partie de l'alimentation. Trop souvent considéré comme une ressource illimitée, le sol subit de nombreuses agressions dues aux activités humaines étant artificialisé, creusé, pollué...

Le sol est un élément essentiel à la vie. Cette présentation d'étude est l'occasion de le rappeler et de le réaffirmer. En effet, parfois oublié et souvent maltraité, le sol est pourtant indispensable à l'équilibre naturel qui nous entoure, pour préserver le cycle de l'eau, les écosystèmes et la biodiversité, garantir notre accès à l'alimentation, lutter contre le réchauffement climatique au travers par exemple de la production de biomasse et du stockage de carbone.

Les enjeux démographiques, le développement des activités humaines, ont conduit à l'essor des zones urbaines et des infrastructures, artificialisant nos surfaces, à l'intensification des usages du sol, pour répondre à nos choix collectifs économiques et alimentaires. Ces choix ont été majoritairement faits au détriment de la préservation, de l'entretien et de la régénération de nos sols.

Pour la CFDT, cette étude permet de mettre en évidence toute l'importance que revêt le sol et son usage dans le cadre d'une santé globale souhaitable. Le préserver mais aussi l'améliorer, le renaturer, là où il est artificialisé, sont des enjeux que nous souhaitons relever.

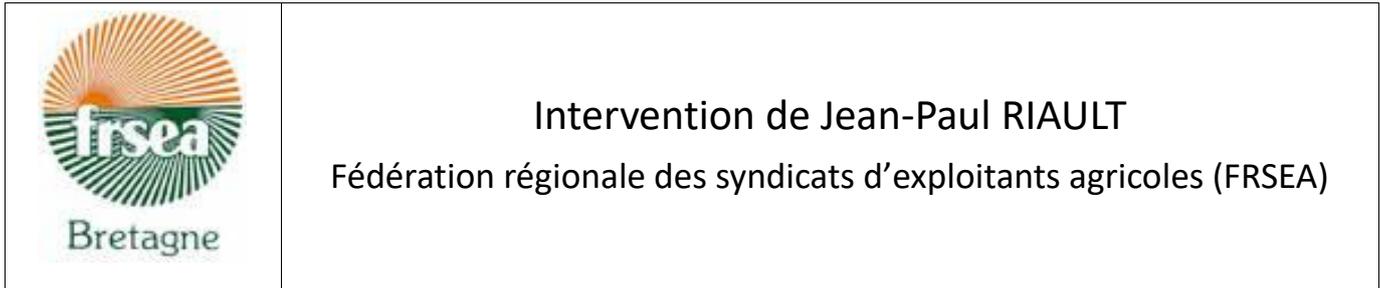
En effet, la question des usages du sol a pu sembler figée dans ses problématiques pendant de longues périodes historiques. Elle est aujourd'hui fortement interrogée par le dérèglement climatique, la mondialisation et par les transitions. L'étude expose ou développe nombre de solutions mais trace aussi certaines perspectives angoissantes possibles. Finalement, des réponses que nous donnerons à toutes ces questions découleront les modes de vie à venir. Des choix que nous donnerons ou de ceux que nous subirons. Car c'est bien là l'enjeu : serons-nous capables de choix démocratiques et anticipateurs pour maîtriser les évolutions déjà en cours ?

Les usages du sol dans l'avenir sont porteurs d'une multitude de conflits potentiels, privés, collectifs voire sociétaux qu'il nous faudra affronter. Ce sera affaire de droit mais aussi de politique. Pour la CFDT cette urgence met en lumière la nécessité, sinon de répondre par avance à chaque question, du moins de construire le cadre de réflexion et de décision collective qui pourra permettre de définir les solutions pertinentes. C'est donc bien notre cadre

démocratique qui est interrogé. On ne cesse de le voir à chaque échéance politique, mais pas seulement, les citoyens peinent de plus en plus à se reconnaître et à adhérer à nos institutions. Pour retrouver une légitimité à la démocratie représentative, il faut la rendre plus lisible, plus efficace, plus crédible.

Plus lisible c'est mieux identifier les lieux de débat et d'arbitrage pertinents de chaque type de décision en réduisant le nombre de couches du mille feuilles dans une logique de subsidiarité. Plus efficace, c'est simplifier les procédures et clarifier les relations entre institutions et citoyens, entre institutions elles-mêmes.

Mais il ne suffit pas d'améliorer le cadre de réflexion, il faut aussi rapprocher l'action du citoyen et des territoires. L'étude montre les particularités de la Bretagne. Elles sont spécifiques et demanderont donc des actes de gestion cohérents avec ces spécificités. Pour cela, les cadres européens et nationaux resteront toujours fortement nécessaires mais il faudra développer les outils de l'action régionale. C'est-à-dire obtenir la capacité à concevoir et mettre en œuvre des démarches réglementaires et financières locales permettant de conduire les usages du sol du futur et de répondre aux contingences spécifiques de notre région. Gèrera-t-on les problèmes fonciers de notre trait de côte avec les mêmes moyens que les fonds de vallées des Alpes ou les banlieues d'Île de France ? La réponse est dans la question ! Dans un passé récent, il a été question au niveau de l'Etat de mettre en place un droit à la « différenciation ». A l'évidence, le mot n'a guère reçu de traduction dans le réel et on assiste plutôt à une recentralisation. C'est plus simple mais c'est une impasse. Il ne dépend pas principalement des institutions régionales d'inverser cette tendance mais pour la CFDT, il est nécessaire que le Conseil régional revendique une vraie nouvelle étape de décentralisation. C'est nécessaire parce qu'il n'y a pas d'autre moyen démocratique pour maîtriser l'avenir compliqué mais pas nécessairement désespérant que préfigure l'étude sur les usages du sol en 2060.



Je m'exprime ici au nom de JA Bretagne et FRSEA Bretagne.

Le sol est l'outil de travail des agriculteurs.

Afin de défendre l'usage des sols en faveur de l'agriculture, nous avons collectivement en Bretagne toujours résisté au souhait très fort développé dans d'autres régions de dérégulation. Nous avons tenu bon jusqu'à présent, ce qui a permis de maintenir plus qu'ailleurs des agriculteurs sur les territoires ruraux bretons, ainsi que toute l'économie et l'emploi qui en découle. Cela a aussi permis de limiter la hausse du prix du foncier agricole, afin qu'il reste un outil de travail accessible pour maintenir une production agricole locale.

C'est pour cela qu'aujourd'hui nous continuons à défendre une régulation du foncier agricole via le schéma directeur régional des exploitations agricoles (SDREA) actuellement en cours de révision. Sa modification nous inquiète et notamment le relèvement du seuil de soumission au contrôle des attributions de terres qui pourrait défavoriser l'élevage au profit d'une céréalisation de la Bretagne.

L'étude prospective du CESER montre la palette des évolutions possibles à l'horizon 2060. Les scénarios ainsi dessinés pointent du doigt la nécessité d'avoir une stratégie pour les usages du sol pour les années à venir. Cela ne veut pas dire qu'il faille administrer l'usage des sols, mais déterminer des orientations que les politiques publiques devront traduire. Dans ces orientations, un axe essentiel doit être d'ores et déjà affirmé : celui de la préservation du foncier agricole au profit d'une production alimentaire diversifiée répondant aux différents marchés, donc au profit d'agriculteurs libres de choisir leurs projets et l'évolution de leurs entreprises. La Région Bretagne s'est en effet donnée pour objectif de rester une terre de polyculture-élevage et de production de légumes afin de participer pleinement à la souveraineté alimentaire. Cette ambition ne pourra pas être mise en œuvre si le sol n'est plus accessible pour les producteurs.

Merci de votre écoute.



Intervention de Gaëlle URVOAS Comité régional CGT de Bretagne

Pour la CGT, l'étude prospective du CESER de Bretagne sur l'usage des sols à l'horizon 2060 arrive à point pour nous rappeler l'attention que nous devons porter à ce sujet. La session de ce jour montre bien d'ailleurs que le Conseil régional entend prendre sa part sur ce sujet que ce soit dans le SRADDET ou par le bordereau sur la cohésion des territoires. Les scénarios envisagés dans l'étude et dont les prémices sont tous engagés montrent que si nous n'y prenons pas garde, la vie en société en Bretagne pourrait devenir difficile. Plusieurs scénarios font penser à un film d'horreur que la CGT ne voudrait pas voir se dérouler.

La terre est fragile comme le montre l'état des lieux des premiers chapitres de l'étude. Les conflits autour de son exploitation, de sa possession ont d'ores et déjà commencé. La CGT considère que les problématiques de la terre, de sa biodiversité, liées aux activités humaines, doivent tenir compte du système dans lequel les hommes et les femmes évoluent, ainsi que des logiques économiques mises en œuvre. Il y a besoin de ruptures franches et durables avec ce système, capitaliste, prédateur de ressources naturelles et basé une notion inadéquate de la propriété. Pour ouvrir de réelles perspectives, la construction d'une société centrée sur les besoins des populations et de la planète est donc nécessaire. Pour la CGT, oui il y a urgence à organiser une profonde réflexion des usages du sol pour assurer, à chaque habitante et chaque habitant, le droit à un logement digne proche de son lieu de travail, le droit à un air sain, le droit de manger des aliments locaux produits dans le respect de la biodiversité et le droit d'avoir de l'eau. Tous ces droits sont menacés par ceux qui pensent que la terre est un bien foncier dont ils peuvent faire ce qu'ils veulent. Une cinquantaine de millions d'agro businessmen pourraient assurer une certaine sécurité alimentaire de la planète. Mais cela pose la question des millions d'êtres humains qui ne pourront plus vivre de l'agriculture, qui n'auront même plus accès aux produits de la terre et seront face à un « risque génocidaire », comme le soulignait l'économiste Samir Amin. La question des usages sociaux de l'appropriation d'un secteur aussi vital que nos terres agricoles et notre alimentation apparaît clairement comme un axe de réflexion dans les scénarios dans une logique d'avenir partagé.

La CGT ne peut que soutenir les axes de réflexions de l'étude. Comme celle-ci le conclut, le sol est un bien commun, vivant, à respecter, à réguler, à partager et à entretenir, pour une juste utilisation, équilibrée, durable, et décidée ensemble.

La CGT, avec le CESER, appelle le Conseil régional à prendre l'initiative, avec ses partenaires dont l'Etat, pour une gestion plus partagée et prévisionnelle de l'utilisation des terres en Bretagne et la création d'outils pour permettre la transformation de nos villes et villages pour assurer un véritable accueil de celles et ceux qui veulent vivre et travailler en Bretagne. La question des moyens pour mener cette politique doit être débattue, au niveau régional et national. L'étude montre aussi le risque qu'il y aurait à ne pas assurer à chaque salariée et salarié la possibilité de disposer de moyens pour vivre et habiter dans leur commune et de ce fait à les inféoder aux desiderata des plus puissants ou à les conduire dans des logiques partisans augmentant les conflits qui sont déjà bien assez nombreux. Devrons-nous continuer à voir se battre des résidents à l'année en mal de logement contre des résidents secondaires en mal de nature, des habitants, habitantes, désireux de vivre à l'écart des pollutions contre certaines pratiques industrielles maximisant les profits, des rêveurs de maisons réversibles contre des fervents défenseurs de pavillons classiques, des utilisateurs respectueux des ressources en eau contre certains industriels aux projets auto centrés avant le bien commun ?

Il est encore temps d'agir pour qu'aucun scénario catastrophe ne se produise. La CGT sera partie prenante des prises de conscience nécessaires et des débats qu'il faudra mener à tous les niveaux de la société, y compris dans nos entreprises.