

Vers une prospective territoriale post Grenelle de l'environnement

Questions et modes d'emploi

Construire des visions à long terme, locales, régionales et inter-régionales, du devenir des territoires pour faire face aux effets du changement climatique et des pénuries de ressources et d'énergie est un élément incontournable pour s'engager dans les voies d'un développement soutenable, sobre et respectueux des ressources. Il s'agit de comprendre et de simuler ce qui peut advenir afin de prendre en compte dans les territoires les exigences des stratégies européennes et nationales de développement durable. Tel est le message principal de ce « Le point sur... ».

L'ouvrage du même titre paru dans la collection « Études et documents » présente la démarche de prospective territoriale : enjeux et questions, organisation, modalités de mise en œuvre, ressources et appuis... Cet ouvrage s'adresse avant tout aux services régionaux et locaux de l'État impliqués dans la « territorialisation du Grenelle de l'environnement » et, au-delà, aux collectivités territoriales.

Les menaces énergétiques et climatiques ; la gestion des ressources : un appel à anticiper

Une grave crise climatique conjuguée à une pénurie de certaines ressources non renouvelables risque de survenir et d'induire des effets géopolitiques, sociaux et économiques importants. Elle interviendrait avec une quasi-certitude, dans les 30 à 50 ans à venir, si rien n'est entrepris pour « décarboner » les modes de production, de consommation, de déplacement, pour limiter les prélèvements de ressources fossiles dont l'accès à faible coût contribue actuellement à la croissance, l'activité et l'emploi, et pour préserver les ressources naturelles et la biodiversité. L'inaction, selon certains experts, pourrait conduire à un réchauffement mondial moyen de plus 5 degrés d'ici 2100, alors que plus 2 degrés serait déjà source d'un dérèglement de conséquence grave.

A l'image de la notion de « catastrophisme éclairé¹ », il est nécessaire d'anticiper une « crise systémique » de grande ampleur pour arriver à mettre en œuvre des dispositifs d'action et de mobilisation « soutenables » capables de la prévenir et d'en minimiser les effets. Cette perspective touche tous les secteurs d'activité, transforme les conditions sociales et d'emploi, engage des mutations dans les modes de vie et de déplacement, oriente la recherche scientifique et technologique, exige des efforts publics considérables pour développer « l'économie verte », modifier les transports et adapter le parc immobilier. Les régions et les territoires sont à leurs échelles confrontés à cette perspective; il leur est nécessaire d'interroger l'avenir pour à la fois, mieux comprendre ce qui peut arriver, se prémunir des effets négatifs et cadrer le mode de développement et les stratégies d'action en conséquence.

Comment en effet concilier l'action d'un territoire sur le développement et l'urbanisation pour capter des activités à forte valeur ajoutée et des populations à haut revenu, lutter contre la pauvreté, préserver la biodiversité, développer le tourisme, rechercher des aménités et une économie du confort, inciter à davantage de sobriété et d'éco-responsabilité, avec les impératifs des stratégies européenne et française de développement durable et avec les opportunités, les menaces et les profondes mutations qui se dessinent et qui vont accompagner les transitions vers un « monde post-carbone » et « post-pétrole » à horizon de 20 à 50 ans ? De multiples incompatibilités risquent de se développer entre les modes actuels et futurs de développement, d'occupation de l'espace et de fonctionnement territorial.

Des transitions vers des villes et des territoires « plus durables ». Le défi de la territorialisation du Grenelle de l'environnement introduit un besoin de vision à long terme

Les transitions énergétiques et écologiques pour déboucher sur des territoires et des villes plus « durables » sont capitales pour repenser les modes de développement et d'aménagement des territoires.

Entre une « économisation des enjeux écologiques » et une « écologisation des enjeux économiques »², l'action a besoin d'être réorientée dans le sens de comportements énergétiques plus sobres, de modes de production, de consommation et de déplacement plus économes en émissions de GES, de l'adaptation aux menaces et aux conséquences du réchauffement climatique, de programmes de travaux pour réduire la consommation énergétique dans le bâtiment,

¹Jean-Pierre Dupuis, « Pour un catastrophisme éclairé », Seuil 2002.

²Horizons 2030-2050, veille de la Mission prospective, n°1, septembre-octobre 2009.

de la préservation impérative de certains écosystèmes, de la lutte contre les ségrégations et l'exclusion urbaine, d'une libération du potentiel d'initiatives et d'innovations local et régional, ou encore dans le sens d'une organisation d'une ville péri-urbaine mieux appropriable par ses habitants...

Cette ambition est celle de la « territorialisation du Grenelle de l'environnement ». Les exigences climatiques et énergétiques vont transformer les activités, les modes de vie et les projets d'aménagement et d'équipement et vont introduire en même temps des politiques spécifiques d'atténuation, d'adaptation aux effets du dérèglement climatique, de transformation maîtrisée de la biodiversité...

Qu'est-ce qui pose problème sur un territoire et qui sera déterminant pour modeler son avenir à plus ou moins long terme ?

- La mobilité et l'accessibilité revues à la lumière des exigences énergétiques et climatiques ?
- Une offre foncière devenue inaccessible aux sociétés locales ?
- Réorganiser une ville existante pour réduire la consommation énergétique et les émissions de gaz à effet de serre ?
- Le développement de l'éolien en mer ?
- L'érosion côtière, la disparition de plages ou la menace de submersion marine ?
- L'avenir de la viticulture ?
- Les emplois perdus et fragilisés et des emplois à regagner dans le secteur des énergies renouvelables ?

La prospective : un outil pour élaborer collectivement des visions à long terme

Dès lors qu'il y a besoin de construire des visions territoriales, globales et partagées, pour (ré)orienter l'action, la prospective avec ses qualités et ses limites se trouve au centre des questions de gouvernance dans les territoires.

Les objectifs nationaux chiffrés, repris par les engagements de la stratégie nationale de développement durable (SNDD), sont à transposer dans les territoires. Ils induisent dès lors des questions dont les réponses relèvent en partie de la prospective territoriale : quelle ville, quel type de développement, quels liens sociaux veulent les élus et les sociétés locales de ce territoire ? Il est impératif de partir des territoires, de leurs besoins et de leurs ressources, de l'avenir que leurs élus peuvent envisager, pour imaginer des solutions en matière énergétique et climatique qui conjuguent simultanément sobriété, exploitation des ressources locales, lutte contre l'exclusion, développement local, mobilisation des sociétés locales et civiles, coopération...; des solutions cohérentes avec les objectifs européens et nationaux de développement durable.

Les visions stratégiques à long terme de l'action dans les territoires ont ainsi besoin d'être profondément renouvelées à toutes les échelles et avec l'ensemble

des acteurs. L'avenir incertain inhérent à ces grandes transitions à envisager peut inciter les acteurs des territoires à se tourner vers la prospective comme outil pour construire collectivement de telles visions. Des exercices de prospective territoriale spécifiquement axés sur des transitions vers des territoires plus éco-compatibles sont à expérimenter et à développer. Leur finalité est de contribuer à construire un intérêt collectif pour les acteurs des territoires confrontés à la nécessité de changer l'action publique, notamment dans le domaine « climat-énergie » qui est tout nouveau dans l'action des collectivités.

La prospective exploratoire, en ouvrant de nouveaux horizons, contribue à faire prendre conscience des enjeux à intégrer dans les politiques régionales et locales et à préparer les acteurs aux changements de l'action à envisager. La prospective « normative » s'attache à un horizon « souhaitable » pour proposer une ambition orientée par les exigences du Grenelle de l'environnement pour un territoire. Une prospective de l'action simule les voies d'action dans le but d'identifier une offre de gouvernance et d'action compatible avec cette ambition, pour conduire les stratégies envisagées de façon flexible et cohérente. Un exercice de prospective se pratique de façon collective. Le regard sur ce qui peut advenir et sur ce qui peut être fait permet aux participants de prendre du recul, d'élargir le champ de vision, de remettre en question les idées reçues, d'interroger les connaissances, de se pencher sur les projets afin de se donner des représentations s'ouvrant sur des intérêts collectifs et des politiques « soutenables » pour un territoire donné.

En appeler à la prospective pour mobiliser des politiques publiques et pour transformer les stratégies d'action dans les territoires ne va pas de soi. Les difficultés sont multiples :

- des connaissances insuffisantes et une capacité de diagnostic régional et locale à renouveler. Comment notamment passer d'une connaissance encore largement macroscopique (GIEC) et encore peu diffusée dans les instances d'étude territoriales, aux analyses territorialisées, aux événements locaux et aux effets sur les territoires et sur les sociétés locales ?
- une crainte diffuse d'envisager des situations futures de crise;
- une méconnaissance de la prospective et une faible culture de travail collectif sur l'avenir;
- enfin, une méconnaissance de la portée stratégique de la prospective.

La prospective a besoin de s'adapter pour contribuer à relever le défi

La prospective et ses méthodes devront s'adapter pour prendre en compte les enjeux de la « territorialisation de la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement ». Un effort tout particulier de sensibilisation et d'acculturation est nécessaire pour porter un regard « post Grenelle » sur l'avenir et pour

intégrer les nouvelles préoccupations dans les logiques d'action locale. Il s'agit de :

- tendre de plus en plus vers une prospective de ruptures susceptibles d'être provoquées par des changements de comportements, par des mutations économiques, par des situations de crise;
- mettre en avant de « nouvelles problématiques » nécessitant des approches moins générales et englobantes, plus fouillées et plus scientifiques et faire appel à des experts et à des acteurs qui auparavant n'étaient pas associés aux travaux de planification et de projets de territoires;
- procéder à l'examen d'hypothèses d'évolution et de scénarios encore peu explorés;
- privilégier et expérimenter des prospectives de l'action et des chemins pour arriver à proposer des stratégies solides, en utilisant des méthodes de type « backcasting », mode de travail encore peu développé en France;
- simuler les conséquences des contraintes « post-Grenelle » sur les territoires et les sociétés locales, sur leur acceptabilité sociale et leur impact en terme de performances économiques;
- coupler la prospective avec davantage de recherche et d'étude en introduisant davantage de quantification et si possible de modélisation.

Les services déconcentrés de l'Etat peuvent contribuer à relever le défi

Le défi semble insurmontable. D'une part les collectivités territoriales risquent de percevoir un exercice de prospective comme un détour abstrait et compliqué pour arriver à déterminer des choix stratégiques, d'autre part les services de l'Etat peuvent hésiter à proposer, dans des systèmes de gouvernances locales variables, des travaux de prospective souvent considérés comme trop lourds, trop longs et à la portée stratégique trop aléatoire.

Pour autant la légitimité des services déconcentrés de l'Etat face à ce défi est entière : contribuer à la recherche de visions à long terme et de stratégies pour conduire les transitions dans les territoires.

Plusieurs attitudes leurs sont possibles. Selon la nature des relations entre acteurs régionaux et locaux et des enjeux de développement prioritaires identifiés, ils peuvent être force d'initiative et de propositions, facilitateurs, apporteurs de connaissances sur l'avenir, ensemble dans certains cas, « stratèges » pour leur propre ligne d'action. Ils peuvent ainsi inciter les collectivités à engager des exercices de prospective territoriale « post-Grenelle de l'environnement », les aider à les conduire et à les animer, en engageant pour leur propre compte. Des démarches de prospective peuvent s'inscrire dans les stratégies et priorités régionales et locales de l'Etat qui elles mêmes interagissent avec la volonté de collectivités représentatives de territoires à enjeu.

Des impulsions centrales peuvent contribuer à engager des expérimentations orientées par les priorités définies par la SNDD et à les soutenir.

Volonté de faire et priorité pour faire constituent l'essentiel. Il s'agit ensuite de trouver les ressources pour concevoir un exercice, l'engager, le piloter tout en apprenant à le faire ! Cet ouvrage a vocation à proposer une piste d'action et à inciter les services à faire un pas dans cette direction. Il éclaire sur la préparation, l'organisation, la mise en œuvre et la valorisation d'un exercice de prospective et évoque des thèmes soulignés par le Grenelle de l'environnement qui méritent des éclairages territoriaux de long terme.

Mobiliser des services, un précédent réussi : l'atelier de référents pour la prospective territoriale dans les services déconcentrés

L'expérience antérieure de l'atelier de référents pour la prospective territoriale dans les services déconcentrés de l'Etat³ montre qu'il a été possible de mobiliser des équipes au sein de DRE et de DDE pour conduire un exercice de prospective territoriale moyennant une incitation centrale, un soutien méthodologique et un peu de formation-action.

Des projets en région

Entre 2005 et 2007, l'atelier pour la prospective territoriale dans les services déconcentrés a soutenu et suivi l'élaboration de 10 exercices de prospective Sept en DRE

Midi-Pyrénées : diagnostic prospectif

Bretagne : le Pays Centre-Ouest-Bretagne

Pays-de-la-Loire : prospective régionale de l'habitat

Nord-Pas-de-Calais : l'aire métropolitaine de Lille

Centre : une prospective de l'aménagement du territoire

Languedoc-Roussillon : le devenir de l'agriculture, la hausse du coût de l'énergie et l'évolution des finances publiques

Haute-Normandie : Baie-de-Seine, prospective de la mobilité des transports

Trois en DDE

Bouches-du-Rhône : le Pays d'Aix-en-Provence

Loire-Atlantique : le Pays de Chateaubriant

Alpes-Maritimes : la mise en œuvre de la DTA

L'atelier a permis d'amorcer une dynamique : à partir des 10 exercices réalisés durant la phase active de l'atelier, une dizaine d'autres s'est rajoutée dans un second temps. Sur la dizaine de régions impliquées, une vingtaine de chefs de projets et d'agents ont été sensibilisés à la démarche et de ce fait, formés. Ces résultats peuvent paraître modestes mais le réseau des services s'est peu à peu constitué.

Aujourd'hui, la période « post Grenelle de l'environnement », dans les services déconcentrés du MEEDDM, suscite de nouvelles démarches

A titre d'exemple, la DREAL Picardie prévoit de lancer un exercice en 2010 portant sur un grand site à enjeux : soit le littoral picard, soit le sud de la région située dans l'orbite de la région parisienne. Dans le premier cas, il s'agit de se centrer sur les questions d'adaptation face aux effets des dérèglements climatiques, dans le second, l'accent va être mis sur des visions permettant d'envisager dans une logique « facteur 4 », des atténuations de rejet de GES dans un territoire où la mobilité est fortement contrainte par l'évolution des relations avec la région parisienne.

³ Atelier de prospective territoriale conduit entre 2005 et 2007 par la DGUHC et la DRAST du ministère de l'Équipement.

Vers un appel à projets en 2010

Les nouvelles conditions de 2010 incitent à progresser, à expérimenter, à innover.

Les directions régionales disposent de l'entière capacité d'initiative et de définition de leurs priorités de travail en coordination avec les directions départementales. Il leur appartient de voir s'il est utile et judicieux d'y insérer un exercice de prospective territoriale. Dans cette perspective, la Mission prospective du Ministère de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement Durable et de la Mer et d'autres services centraux peuvent aider les directions déconcentrées à préparer et à mettre en oeuvre des exercices de prospective.

La Mission peut apporter des conseils à la demande. Elle entreprend des travaux de prospective nationale axés sur les transitions possibles vers des territoires et des sociétés plus durables et vers des politiques plus soutenables : transitions vers des « villes post-carbone », vers une « économie écologique ». La Mission engage également un travail de veille internationale. Certains résultats de la veille et des travaux nationaux sont à valoriser en direction des services et des territoires.

Un soutien par le Commissariat général au développement durable des premières initiatives des directions régionales peut, après concertation avec les directeurs régionaux, se transformer en action plus largement diffusée sous la forme d'un appel à projets destiné à faire émerger des exercices de prospective

croisant territoires à forts enjeux et certaines priorités de la SNDD pour, aux plans interrégional, régional et local, travailler sur les transitions possibles vers des territoires plus durables.

Sur une telle base, il serait possible de renforcer un réseau de compétences, d'échanges et de formation-action de type atelier de référents adossé à la Mission prospective, aux services centraux et aux organismes de formation du ministère.

Un appel indirect aux collectivités : décloisonner les relations entre les acteurs territoriaux

L'ouvrage « Études et documents » du même titre est également à la disposition des collectivités territoriales qui s'interrogent sur les changements stratégiques que vont induire les questions « énergie-climat » et qui estiment que la construction de visions globales de l'avenir, partagées avec la plupart des acteurs, est de nature à contribuer à un réajustement réfléchi de l'action. L'enjeu est de décloisonner les relations entre les acteurs pour arriver à construire des intérêts collectifs. Les appels à des exercices de prospective et les enjeux et visions qui en résultent, peuvent contribuer à décloisonner les « gouvernances » régionales et locales et inciter les autorités publiques, les entreprises, les sociétés civiles et locales à regarder de façon collective l'avenir, à envisager des changements de l'action, à en apprécier les effets sur les territoires et leur acceptabilité pour les populations locales, à coopérer davantage, à concevoir des projets durables pour l'avenir.

Trois types d'exercices de prospective*

| Point de départ | Nature de l'exercice | | Buts recherchés Effets attendus |
|--|---|---|--|
| Conscience de la nécessité de réorienter l'action territoriale | | | |
| Un questionnement sur l'avenir Que peut-il advenir? | Prospective exploratoire | les enjeux pour l'avenir les visions possibles du futur | Des connaissances sur le futur Un décloisonnement des secteurs et des disciplines Un changement des représentations |
| Où voulons-nous aller? | Prospective normative | Une (ou des) vision(s) souhaitable(s) et réaliste(s) | Un horizon à atteindre Une vision qui "mobilise" Un rapprochement des points de vue et une recherche de consensus |
| Une vision de l'avenir Une intention/un projet Des objectifs à concrétiser Comment y aller? | Prospective de l'action et des chemins | Les lignes d'action pour atteindre le but Les conséquences de l'action | Des représentations convergentes pour coordonner l'action Eclairer les décisions de réorientation de l'action Les conditions pour agir |

*Les trois types d'exercices peuvent se succéder dans le cadre d'un processus continu. Ils peuvent se pratiquer de façon indépendante.

Source : Claude Spohr, Mission prospective, CGDD.