

## « Territoire durable 2030 » *Une prospective de développement durable à l'échelle des territoires*

***Dans un contexte en pleine évolution - défis du changement climatique, de la cohésion sociale, de la biodiversité, de la croissance verte - la réflexion prospective à l'échelle des territoires, impulsée notamment par la territorialisation du Grenelle et par la planification territoriale (Schémas Régionaux Climat-Air-Energie, Schémas Régionaux de Cohérence Ecologique), réinterroge naturellement les schémas de pensée habituels et suscite de nouvelles démarches prospectives. Le programme « Territoire durable 2030 » du MEDDTL a pour triple objectif de préparer les territoires à ces changements de long terme, de dessiner les visions d'un développement durable pour ces territoires et, par l'apport de la prospective territoriale, de proposer des recommandations stratégiques aux décideurs.***

Le changement climatique et l'épuisement des ressources naturelles non renouvelables, les difficultés du monde économique à dépasser la crise et la dette publique, les inquiétudes sur l'avenir des jeunes et des moins jeunes, induisent des mutations sociales et économiques considérables qui vont, au cours des 20 ans à venir, influencer les comportements, l'activité, la nature du développement et l'action publique à toutes les échelles territoriales.

Sur les territoires, des tendances lourdes se confirment en même temps qu'apparaissent d'innombrables incertitudes. Cela nourrit de nombreux débats sur la stratégie et les politiques à mettre en place, leur agencement et leurs effets dans les territoires, sur fond de réforme des institutions et dans le cadre d'une gouvernance multi-échelle.

Tout particulièrement, les grands défis portés par l'Europe et par la France, mis en avant par le « Grenelle de l'environnement » et les groupes de réflexion sur le changement climatique et l'énergie, rendent nécessaire et urgent d'identifier les enjeux et tendances de long terme sur les territoires français qui permettront d'en profiler des visions durables – ou non – à horizon de 20 ans.

C'est la finalité de la démarche de prospective « Territoire durable 2030 » de la Mission prospective du MEDDTL, laquelle vise à explorer les scénarios soutenables et les stratégies d'action susceptibles de mener progressivement le territoire national vers un « territoire durable » à horizon 2030.

### Le programme prospectif « Territoire durable 2030 » de la Mission prospective du MEDDTL

Initié en 2010, et faisant suite à des précédents travaux de prospective sur l'aménagement du territoire, la démarche « Territoire durable 2030 » constitue un exercice global de prospective territoriale abordant toutes les dimensions économiques, sociales, écologiques, climatiques, énergétiques et institutionnelles. Elle vise en particulier à co-construire des scénarios de développement durable des territoires à horizon 2030.

Six phases de réflexion et d'action composent ce programme élaboré sous la conduite d'un groupe de prospective formé de prospectivistes, de chercheurs, de collectivités, d'organismes et institutions regroupant une trentaine d'acteurs du territoire.

Les trois premières phases consistent à mettre en débat la notion même de développement durable appliquée aux territoires ; à révéler les enjeux et tendances majeures des territoires pour 2030 ; et à

#### Les temps forts du programme :

##### 2010

- Séminaire Territoire et Développement durable
- 10 Ateliers prospectifs

##### 2011

- Grands enjeux et tendances à l'oeuvre
- Construction des scénarios de contexte
- Symposium CréActive Place à Deauville

##### 2012

- Scénarios tendanciel et alternatifs
- Territorialisation des scénarios
- Recommandations stratégiques

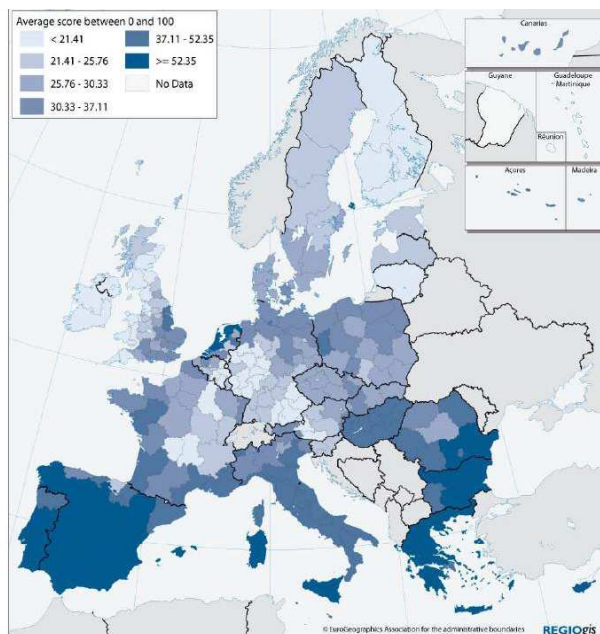
élaborer des scénarios exploratoires fortement tributaires d'un contexte géopolitique mondial évolutif. Les trois suivantes, apportant un éclairage plus stratégique et concret aux scénarios, renvoient à une quantification des scénarios et leurs impacts sur le territoire national en termes de soutenabilité ; à la transposition des scénarios sur des territoires d'expérimentation (« territorialisation » des scénarios) ; et enfin, à la proposition de recommandations stratégiques pour les décideurs.

### Préparer les territoires aux grands changements

**S'interroger sur le développement durable des territoires** c'est, dans un premier temps, faire coïncider les logiques de marché - issues de la mondialisation et occasionnant des flux de matières et d'énergie considérables - et les logiques de préservation des ressources locales et de valorisation des potentiels, qu'ils soient naturels, patrimoniaux et humains, en dépassant l'opposition qui a longtemps prévalu entre « aménagement du territoire » et « préoccupations environnementales ». Les aspects de gouvernance se trouvent bien évidemment au cœur des débats et à diverses échelles géopolitiques - Monde, Europe, Nation.

C'est aussi, dans un second temps, tenter d'organiser au mieux les territoires afin qu'ils puissent anticiper, prévoir et réagir vis-à-vis des changements économiques et climatiques (voir figure 1), dans les conditions optimales de sécurité pour les personnes et les biens, et dans le sens d'une plus grande prise de conscience et d'acceptabilité des populations : c'est pourquoi, la question des vulnérabilités et des impacts qu'auront ces changements sur nos territoires constitue une entrée majeure de la réflexion « Territoire durable 2030 ».

#### Exposition régionale au changement climatique à moyen terme (figure 1) :



Remarque : indice basé sur l'évolution démographique de la population affectée par les inondations et celle des zones côtières dont l'altitude est inférieure à 5 mètres, sur le risque de sécheresse, sur la vulnérabilité de l'agriculture, de la pêche et du tourisme, en tenant compte des changements de température et de précipitations.

#### A ce jour, l'exercice a mis en évidence des enjeux et tendances pour la soutenabilité des territoires.

Du côté des tendances de fond à l'œuvre, le contexte macro-économique factuel (croissance peu dynamique, poids de la dette) va structurer toutes les politiques économiques dans les prochaines années. Il sera couplé à un contexte énergétique caractérisé par la volatilité des prix et la raréfaction des matières premières, ce qui imposera des choix de priorité pour les investissements.

Côté environnement, la France n'échappe pas à la tendance européenne d'amplification des fluctuations climatiques avec des conséquences réelles sur les écosystèmes et agrosystèmes - qui vont devoir à la fois s'adapter et migrer même à l'échéance 2030 - et une accentuation des risques climatiques sur le littoral (tempêtes, submersion, érosion, ensablement...).

Sur le plan sociétal, les mouvements de fond des dernières décennies vont se poursuivre. « Tout augmente à la fois » : la population, le taux de fécondité, la natalité, le vieillissement, le nombre de ménages, la décohabitation, les familles monoparentales... l'héliotropisme et le balnéotropisme (4 millions de personnes en plus sur le littoral français d'ici 2040).

Bien que la polarisation autour de quelques grandes métropoles continue, poursuivant la hiérarchisation croissante des villes (métropoles, villes moyennes, petites villes), le rééquilibrage démographique et économique du territoire va s'opérer en faveur du « croissant fertile » - Grand-Ouest / Sud-Ouest / Méditerranée / Rhône-Alpes. Mais cela va s'accompagner d'un accroissement des inégalités et des disparités entre territoires, et au sein même des territoires... Par ailleurs, l'individu pourrait être de plus en plus acteur dans l'évolution durable des modes de vie par un retour à des valeurs de sobriété et de responsabilité déjà à l'œuvre.

**En revanche, les incertitudes constatées actuellement** sont, pour certaines, liées aux grandes tendances : ainsi, pour le changement climatique, la capacité d'adaptation face à des ruptures du système écologique inconnues jusqu'alors ou l'ampleur et les effets des migrations biotiques (insectes, maladies...) mais aussi, au plan social, les modalités de traduction du facteur 4 induisant des comportements responsables plus ou moins guidés par de nouvelles réglementations européennes et nationales plus contraignantes.

Pour d'autres, et en particulier dans le domaine économique, elles pourraient être levées par une rupture avec le système actuel. Quelles seraient les nouvelles configurations productives - et par conséquent, territoriales - des secteurs primaires, secondaires et tertiaires pour une croissance respectueuse du développement durable ? Comment serait abordée la question des transferts publics et sociaux dans le contexte européen d'une résorption contrainte et accélérée de la dette publique ? Quelle place accorder au bien commun, à l'intérêt général, dans un marché compétitif et concurrentiel ?

Enfin, les facteurs démographiques, de modes de vie et institutionnels vont bien évidemment influencer d'ici 2030 les cheminements des politiques publiques à l'échelle des territoires. Pour ne citer qu'un aspect, et sachant que l'INSEE prévoit une augmentation de 4% des moins de 20 ans d'ici 2040, qu'en sera-t-il de l'implication des jeunes générations dans le développement national et local, si les difficultés d'accès à l'emploi (déclassement), d'accès au logement (phénomène « Tanguy »), d'accès à la santé (paupérisation sanitaire) devaient fragiliser davantage leur insertion et leur rôle dans l'évolution de notre société ?

Comment prendre en compte alors les nouveaux phénomènes de régulation sociale tels que le regain actuel de la citoyenneté de proximité et le développement des réseaux sociaux ?

### Explorer des visions de long terme pour l'évolution des territoires

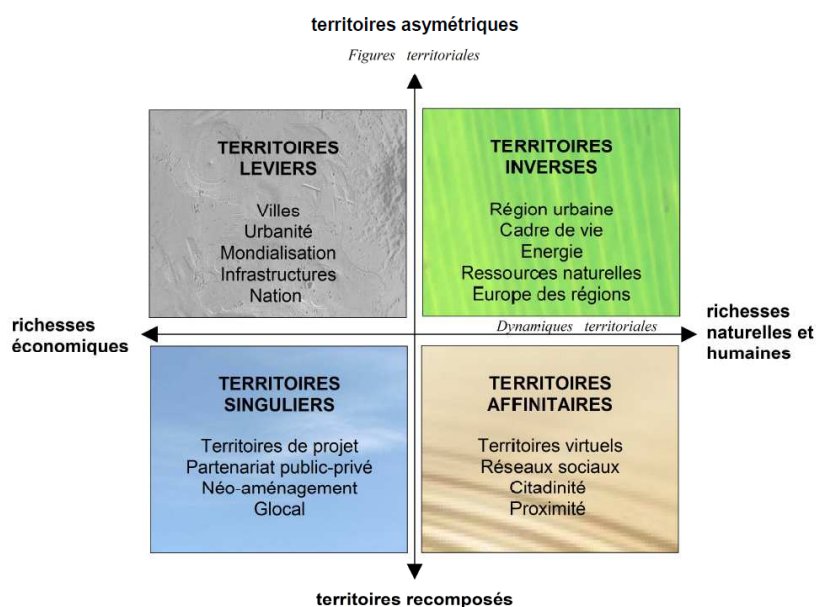
Le début des années 2010 constitue le point de départ des scénarios et donne un repère pour faciliter ultérieurement la lecture. Le groupe de prospective a de ce fait considéré que **le scénario exploratoire de contexte**, calé sur cette période, exprimait le tournant, la bascule, de l'ensemble de notre système économique et sociétal, sur fond de crises et de reconfigurations institutionnelles, politiques et citoyennes. Il constitue le cadrage général de la réflexion prospective à 20 ans. En conséquence, les scénarios tendanciel et alternatifs procèdent à la fois du cadrage général exogène - influençant positivement ou négativement le territoire pour une éventuelle sortie de crise - et des déterminants territoriaux, décrits sous la forme de « figures territoriales ».

Les « figures territoriales » correspondent à des caractéristiques propres à chaque territoire à des échelles spatiales pertinentes, en termes de gouvernance, sensibilité citoyenne (aspirations à un cadre de vie agréable), formes économiques et sociales, ressources naturelles et foncier, finances publiques.

Les combinaisons des champs des possibles (voir figure 3 p.4) donnent lieu à **deux familles de scénarios, les « territoires asymétriques » et les « territoires recomposés »** (voir figure 2), et l'une comme l'autre sont tributaires des niveaux de richesses produits ou existants sur les territoires (richesses économiques, richesses naturelles et humaines).

Pour la première famille, **les « territoires leviers »** comptent sur l'assainissement des finances publiques et les régulations économiques et sociales assurées par une gouvernance territoriale « multi-échelles » pour renouveler la croissance. L'armature territoriale se restructure autour des métropoles et des infrastructures régionales et les acteurs poursuivent leurs politiques d'innovation et d'attractivité internationale (pôles de compétitivité...). Les agglomérations grandissent et l'agriculture reste duale, avec des impacts négatifs sur l'environnement. Avec ce scénario, la France de 2030 est constituée de

### Quatre scénarios pour des territoires durables (figure 2) :



Source : Nathalie Etahiri, Mission prospective

territoires qui gagnent le pari de la mondialisation et des territoires qui le perdent... Ce pourrait être également le scénario tendanciel.

**Les « territoires inversés »** procèdent de la recherche d'un cadre de vie soutenable, au delà des limites urbaines où les tensions sociales s'accroissent. La qualité de l'environnement se dégrade et on assiste à une montée des nuisances : le sens des valeurs des ménages évolue vers des aspirations à la tranquillité, la nature et la paix que seule la vie rurale permet. On assiste à un exode urbain important et à une relocalisation à la campagne permise par l'essor des NTIC, du travail à distance et des formes de consommation privilégiant les circuits courts. Ces territoires, jadis considérés comme les « espaces servants » des régions urbaines, s'appuient dorénavant sur leurs richesses propres, à savoir leur potentiel énergétique (biomasse, éolien,...) et leurs ressources vertes et bleues, qu'ils maîtrisent et développent durablement. Néanmoins, les conflits d'usages se font plus nombreux sur le foncier, les sols, la propriété en général, ce qui oblige à renouveler en profondeur les formes de gouvernance et à anticiper les espaces à enjeux par le retour d'une planification intégrée.

Les deux autres scénarios mettent plutôt en avant la résilience territoriale. **Les « territoires singuliers »** tentent de surmonter les chocs de nature externe par une coopération intelligente entre acteurs. La forme préconisée est le « mode projet », sujet par sujet, impliquant les divers acteurs selon leurs priorités d'investissement. Ainsi, les coûts externes sont internalisés - incitant les territoires à développer une économie circulaire aux échelles pertinentes - , une nouvelle fiscalité et des systèmes de tarification locaux apparaissent, et le territoire semble moins dépendant des influences exogènes. Les partenariats public-privé sont privilégiés, qu'ils s'intéressent à la compétitivité ou à la préservation du bien commun de

chaque territoire. Dans ce scénario, bien que les contributions et les redistributions soient plus équitables que dans un système de prix unique, le manque de coordination et l'hétérogénéité des services peuvent présenter des risques non négligeables pour les biens et les populations.

Enfin, les « **territoires affinitaires** » expriment la transformation qui s'opère actuellement sur les territoires entre terroirs et territoires virtuels, si bien qu'une autre nature de territoire semble apparaître tirant sa force des réseaux d'affinités et des diverses formes de capital territorial, notamment son héritage culturel, économique, et environnemental. Le renoncement des gouvernements et des collectivités locales à de nombreuses missions conduisent les ménages à développer des modes de communication, d'échanges et de services très créatifs, répondant essentiellement à leurs besoins, tels que les communautés d'échange, les coopératives d'habitat, les communautés de résidence, tout en interagissant sur des marchés secondaires basés sur des monnaies alternatives. Ainsi, la mobilisation des réseaux renvoie non seulement aux réseaux sociaux mais aussi à la mise en place d'alliances entre entreprises, entre collectivités locales pour œuvrer à de meilleures solutions pour leurs salariés ou administrés.

Et c'est en cela que l'on peut parler de **territoires virtuels** car les alliances dépassent les structures proches : sur l'énergie, par exemple, l'association Energy-Cities rassemble des villes, des régions de différents pays européens autour de la Convention des Maires, pour partager des préoccupations similaires en matière d'efficacité énergétique et de gouvernance. Innovation, imagination, créativité, connaissance sont les principaux moteurs de ce scénario.

### Faciliter une appropriation territoriale par la prospective stratégique

Mais la réflexion prospective, si elle est ancrée sur les forces motrices puissantes que sont l'économie mondialisée, la démographie, l'urbanisation et l'aménagement du territoire, n'en demeure pas moins une démarche qui intègre profondément les problématiques environnementales.

Tant l'UNESCO, que l'OCDE ou le PNUE soulignent la nécessité **de devoir inventer de nouveaux styles de développement, économiser la planète, protéger la biodiversité**, et l'on se rend compte à quel point les thématiques complexes de l'eau et de la biodiversité contribuent à garantir un équilibre, si fragile, entre les ressources et les consommations, pour nos villes, nos régions urbaines, nos territoires. La notion d'éco-système revêt ici un intérêt particulier car la complexité des échanges entre les matières premières, les ressources naturelles et les diverses formes de capital (financier, humain,...) est, bien plus qu'ailleurs, manifeste sur les territoires. Ce qui suppose de considérer les interactions entre les divers dispositifs économiques, environnementaux et sociaux de manière plus appropriée au contexte local.

### Les « champs du possible » suivant les composantes majeures des territoires (figure 3) :

Facteurs-clé	Champ des possibles
<b>Sociétal</b>	Hyper-individualisme (régulation par le marché)
	Renouveau citoyen (Société civile, responsabilités)
	Communautarismes (Société culturellement segmentée)
<b>Social</b>	Fractures sociales multiples
	Paupérisation/Déclassement de masse
	Intergénération en crise
	Solidarités redistributives
<b>Economie</b>	Déclin des logiques redistributives
	Tout tertiaire dans économie-monde
	Tout tertiaire dans économie résidentielle
	Réindustrialisation technologique
<b>Economie verte</b>	Economie patrimoniale (agriculture, tourisme, ...)
	Verdissement général de l'économie (percolation)
	Coexistence de secteurs verts / non verts
<b>Environnement</b>	Economie verte marginale
	Niches vertes (bio, EnR, ...)
	Dégradation générale du patrimoine écosystémique (biodiversité, eau,...)
<b>Ressources Energie</b>	Nouveaux équilibres écologiques (résilience)
	Nouveaux potentiels énergétiques (renouvelable, matières premières,...)
	Hétérogénéité des trajectoires écosystémiques
<b>Espace Foncier</b>	Valorisation des faibles densités
	Hétérogénéité croissante des valeurs foncières
	Raréfaction globale du foncier urbanisable et agricole
<b>Fiscalité Finances publiques</b>	Concentration des centres de décisions et des localisations résidentielles
	Ajustement brutal des finances publiques
	Assainissement progressif des finances publiques
<b>Gouvernance</b>	Dégradation accentuée des finances publiques
	Nouvelle étape de la décentralisation
	Reprise en main par l'Etat
	Impulsion européenne et fédéralisme
	Réseaux et inter-territoires

Source : Geistel et Stratys, 2011

Elaborés sur le même horizon, les deux autres programmes de la Mission prospective « Aqua 2030 » et « Biodiversité 2030 », confortent ces visions d'adaptation des territoires face aux conflits d'usage sur l'eau, le foncier. Plus concrètement, l'expérimentation de prospective territoriale « Aqua 2030 : zoom sur le Languedoc-Roussillon », pilotée par la DREAL Languedoc-Roussillon et conduite en parallèle au programme national, vient contribuer au débat sur les freins et leviers liés à des hypothèses de long terme et aide de ce fait à rendre plus performants les scénarios sur les milieux aquatiques nationaux.

Brièvement exposés ici, les scénarios vont prochainement être consolidés et quantifiés en vue d'appréhender leur durabilité. Ils seront ensuite testés sur des territoires d'expérimentation régionaux, choisis pour leur congruence avec les caractéristiques de l'un ou l'autre scénario, ce qui permettra de formuler des hypothèses de politiques publiques portées par la prospective territoriale.

Cette démarche vise à construire, et de manière inédite, une nouvelle approche donnant tout son sens à la « **prospective stratégique** » pour une meilleure articulation avec les politiques publiques de court et moyen terme.

#### Pour en savoir plus :

**Nathalie TAHIRI**

01 40 81 34 86

[nathalie.etahiri@developpement-durable.gouv.fr](mailto:nathalie.etahiri@developpement-durable.gouv.fr)

le  
point sur

**Commissariat général  
au développement  
durable**

**Délégation au  
développement durable**

3, place de Fontenoy  
75007 Paris  
Tel. : 01.40.81.21.22

**Directrice de la  
publication**  
Catherine Larrieu

**Rédacteur en chef**  
Nathalie Etahiri

**ISSN**  
2100-1634

**Dépôt légal**  
Avril 2012