

Urgence climatique, transition énergétique, écologie et territoires

Le projet des « Mille territoires » Avant-propos

C'est un projet fait pour que tous, nous puissions nous mettre au travail, sans condition préalable et partout. En priorité, cet appel à l'action est plus spécialement adressé aux personnes disposant de qualifications scientifiques, techniques, ou opérationnelles, permettant de réaliser les actions de la transition en cours, mettant leurs compétences à disposition à tous les niveaux des mille territoires différenciés de notre République ; avec eux aussi, tous les autres habitants et citoyens de ces territoires, entraînés et formés pour l'action.

Notre démocratie y trouvera un climat propice à une meilleure confiance, la confiance de l'engagement dans l'action, plutôt que la lamentation découragée devant nos impuissances : la participation des citoyens se trouvera intégrée dans la concrétisation des actions conduites sous la responsabilité publique des autorités institutionnelles qu'ils ont élu.

Ce grand projet national est donc celui de la profusion et de la prolifération d'actions originales, inventives, réalisées dans chacun des mille territoires singuliers qui composent le territoire national, chacun établissant son propre projet stratégique comprenant :

- Son PROJET D'ORIENTATION ÉCOLOGIQUE DE TERRITOIRE,
- Associé à son PROGRAMME DE RÉALISATION DES ACTIONS ÉCOLOGIQUES DU TERRITOIRE.

Le projet intégré de politique nationale de l'écologie et des territoires pourrait alors s'appuyer sur un socle de confiance en notre capacité collective à réaliser les actions de sauvegarde des conditions de la vie sur l'ensemble du territoire national ; il se situerait ainsi comme démonstratif de notre engagement dans l'Accord de Paris, ou celui prévisible à l'échelle européenne dans le « New-Deal vert » annoncé par la nouvelle Commission Européenne.

Expose du projet des Mille territoires

La présentation de ce projet développe les points suivants :

1. Présentation des mille territoires
2. Définition du projet d'orientation écologique du territoire et de son programme de réalisation des actions
3. La Commission territoriale d'élaboration conjointe

4. L'expertise écologique : le groupe d'études et de propositions
5. Lancement et calendrier

Après les développements de ces points de définition structurelle des projets d'orientation écologique de territoire, on pourra trouver (sur demande et dans un deuxième temps) des suggestions de démarches ou de réformes de nature à en faciliter la réalisation ou en éclairer certains développements ou aspects sensibles comme :

- ✓ L'hypothèse d'une fonction publique territoriale, hautement qualifiée et spécifique (relevant de l'Etat et des collectivités locales) pour l'administration dans les territoires,
- ✓ La trilogie « déconcentration – différenciation - décentralisation »,
- ✓ Les possibilités de leviers ou opportunités, et de calendrier politique.

1 – Les Mille territoires

L'extrême diversité de nos territoires est un caractère essentiel de « l'identité de la France » (relire F. Braudel) ; celle-ci s'est forgée en les réunissant dans une nation de citoyens, à partir de critères anthropologiques contrastés sinon opposés – structures de l'habitat, des familles, langues originaires, nature de l'agriculture (forêt, élevage, céréales, vignobles).

Ce sont les unités de territoires constituées par les communautés de communes assurant la coopération intercommunale, (telles qu'elles ont été définies à la suite des deux lois NOTRe et MAPTAM publiée en 2015), qui peuvent proposer un cadre suffisamment fin, pour y reconnaître cette diversité et les différenciations qui en résultent (à quelques exceptions près, qui pourraient demander des ajustements dont le Sénat se préoccupe).

C'est donc environ 1 260 intercommunalités qui composent une nouvelle carte de France exhaustive, après celle des 35 000 communes, il y a plus de deux siècles.

Elle permet de distinguer nettement les unités urbaines (avec les critères INSEE des agglomérations urbaines et des zones de peuplement urbain et industriel) qui comprennent :

- Notre capitale nationale, composée en une institution singulière et complexe associant depuis plus de cinquante ans la Ville de Paris, la Région Île-de-France et l'Etat, les départements et depuis peu une Métropole du Grand Paris ; elle réunit 65 territoires d'une coopération intercommunale de fraîche date.

Elle comporte également des grands organismes techniques dans le domaine de l'aménagement et des transports. Sa population est d'environ 12,2 millions d'habitants.

Cette Ville-Capitale est une grande métropole de rayonnement mondial, inséparable de celui de la France, et elle partage avec Londres l'attractivité de niveau mondial du continent européen.

- Vingt-deux Métropoles (Lyon, Marseille, Lille, Bordeaux, Toulouse, Nice-Côte-d'Azur, Nantes, Rennes, Strasbourg, Rouen, Montpellier, Grenoble, Brest, Nancy, Metz, Saint-Etienne, Tours, Clermont-Ferrand, Orléans, Dijon, Le Havre, etc.).

Les métropoles ne sont pas encore précisément délimitées et pourraient associer à leurs Communautés Urbaines quelques « intercommunalités » de leur périphérie.

- Les autres grandes villes, dont la population urbaine dépasse ou atteint 150.000 habitants, et qui se sont organisées sous la forme de Communautés Urbaines (ou d'agglomération).

Commençons-en la liste : Toulon, Caen, Valenciennes, Reims, Pau : en tout il y en aura sans doute une cinquantaine.

- Nous classerons les petites villes et les villes moyennes de population comprise entre 20 à 30 000 et 100 à 150 000 habitants dans une catégorie plus générale, celle des « territoires non-urbains ». En effet, elles sont étroitement dépendantes et solidaires des territoires dont elles constituent l'indispensable centre de services. Ces territoires-non-urbains sont singuliers et peuvent aussi bien être prospères et heureux ou au contraire en grande difficulté. Essayons d'esquisser quelques profils types de ces territoires.
- Les villes moyennes proprement dites (comme le sont souvent les chefs-lieux de départements) ; les unes, dynamiques ou prospères, depuis toujours ou depuis peu, les autres, encore tranquilles mais perdant confiance, d'autres enfin, aux prises avec de graves difficultés.
- Les territoires de haute attractivité touristique de haut de gamme (la Côte-d'Azur non-urbaine), nos grands vignobles de réputation mondiale (Bourgogne, Champagne et Bordelais).
- Les territoires « heureux » dont l'attractivité touristique se nourrit d'une tradition alliant la convivialité et un patrimoine culturel très diversifié, et cohabite avec une agriculture qui y a trouvé un relatif équilibre (on les trouve dans certaines campagnes de la Nouvelle Aquitaine ou de l'Occitanie, voire de l'Auvergne).
- Les territoires héritiers d'un grand passé industriel, qui peinent à retrouver une direction pour engager leur avenir,
- Les territoires des terres pauvres d'une paysannerie qui découvre aujourd'hui qu'elle est la gardienne de précieux espaces naturels (montagnes du Massif Central, du Jura, des Alpes ou des Pyrénées).

Autant de « pays » qui se reconnaissent à peu près dans les « intercommunalités » des Territoires non-urbains.

Au total, le nombre de territoires dont le projet d'avenir a suffisamment d'autonomie pour être pensé selon une orientation écologique spécifique est, à quelques dizaines près, de mille : il s'agirait bien d'établir sur chacun de ces « mille territoires » leur « PROJET D'ORIENTATION ECOLOGIQUE » d'avenir avec le « PROGRAMME DE REALISATION DES ACTIONS » de sa mise en œuvre.

Ce projet ne peut être conçu et réalisé que sur place, répondant en cela à une profonde demande de décentralisation de la responsabilité démocratique. Dans notre République, la démocratie ne peut se satisfaire d'une décentralisation institutionnelle inachevée et tronquée, ou les problématiques du territoire se trouvent contraintes par la forme juridique de la définition des compétences attribuées, qui censure tout échange d'expressions sensibles au ressenti des citoyens et des habitants (exemple des compétences relatives à l'habitat et à la vie en proximité).

L'établissement d'un tel projet constituerait un exercice révélateur de ce qui pourrait être une démocratie participative, bien intégrée dans la démocratie de notre République.

Et la crainte serait vaine d'un exercice qui serait conduit en champ clos, car il devra faire appel à la participation de représentations de divers intérêts et de diverses compétences d'expertises qui ne seront pas toutes locales.

Dans les métropoles, il est certain que le projet d'ensemble fera l'objet de contributions élaborées à l'échelle plus restreinte de la commune ou des composantes intercommunales.

La synthèse nationale qui pourra être faite de ces 1000 « projets d'orientation écologique de territoire » sera infiniment plus riche que ne pourrait l'être celle faite par le plus résolu des Ministres de l'Ecologie et du Territoire (disposerait-il des meilleurs expertises nationales).

2 – Définition du projet d'orientation écologique de territoire et de son programme de réalisation des actions

- Les territoires ont l'expérience d'une certaine planification de leur avenir. C'est une pratique éprouvée depuis les années 70 pour l'urbanisme (établissement des 170 schémas directeurs et des (3 500 à 4 000) plans d'urbanisme) ; dès leur premier établissement, ils comportaient la prise en compte d'enjeux de l'environnement, de protection des espaces naturels (la lutte contre le « mitage »), de gestion de l'eau ou des risques naturels ou industriels. Chemin faisant, la problématique de l'énergie à « décarboner » a commencé à être prise en compte ; la biodiversité commence à l'être. Il ne s'agit donc pas d'un saut dans l'inconnu : dans aucun territoire on ne rencontrera des participants à cet exercice qui seraient dénués de motivation ou de compétences expertes, notamment pas dans les territoires ruraux.

- Les problèmes à considérer sont ceux de la transition énergétique, de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction, des mobilités et des transports, de la gestion de l'eau et de ses risques, de la gestion des pollutions chimiques et industrielles des milieux (air, eau, sols) et des nuisances, mais aussi ceux des nouvelles perspectives de l'agriculture (bio ou locale).

L'intensité des débats idéologiques avec le radicalisme de leurs affrontements devra céder le pas à la conciliation et à la considération de la réalité, pour conduire à des compromis pratiques négociés entre parties prenantes.

- L'élaboration du « projet d'orientation écologique du territoire » doit être confiée à une instance locale, dont le siège doit être sur le territoire, et qui représente le plus largement possible tous les intérêts qui s'y expriment, de nature politique, économique, sociale, culturelle ou associative.

Ce projet doit prendre en considération que nous sommes soumis aux évolutions de l'écologie du système de la vie (la biodiversité) de la planète Terre, devenue sensible aux impacts des activités humaines. Il est devenu nécessaire que chaque territoire particulier soit en mesure d'orienter et d'évaluer sa gestion territoriale, pour qu'elle s'inscrive au mieux dans les orientations écologiques de niveau national, celles-ci s'inscrivant dans les grands accords internationaux comme l'Accord de Paris sur le changement climatique et les énergies carbonées.

Cette orientation à long terme est celle de la fin du siècle pour l'urgence climatique et doit donc éclairer dès maintenant la réalisation d'actions attentives à en prendre et respecter les directions. Il s'agit bien que chaque territoire se dote d'une planification écologique pour que ses réalisations s'inscrivent au mieux et contribuent au mieux dans les grands changements en cours.

- La responsabilité d'établir cette planification d'orientation écologique du territoire et d'en réaliser les actions pour la mettre en œuvre doit être conduite et exercée par une instance de ce territoire, associant les autorités publiques et les représentants d'intérêts aux experts scientifiques et professionnels en mesure d'effectuer les validations techniques et opérationnelles des projets. Cette instance prend la forme d'une commission d'élaboration territoriale conjointe et est chargée du contrôle de la mise en œuvre du Projet d'orientation écologique du territoire.

3 – La commission territoriale d'élaboration conjointe du projet d'orientation écologique

- Cette commission territoriale d'élaboration conjointe dont la présidence sera normalement assurée par un délégué de la métropole ou de la communauté urbaine ou de communes du territoire. Elle a la responsabilité d'orienter et de diriger la conduite de l'élaboration du projet, en s'appuyant sur l'expertise et les travaux d'un groupe d'études et de proposition.

- Ses effectifs doivent être suffisants pour représenter correctement les principaux types d'intérêts présents sur le territoire, avec au moins un minimum d'une trentaine de membres, dont de 10 à 15 élus.
- Pour les villes et métropoles, on évitera une commission pléthorique en limitant ses effectifs à environ 70, au besoin en créant des instances réduites au niveau subterritorial.

Cette commission se voit confier la responsabilité d'établir la proposition du projet d'orientation écologique du territoire. Elle dispose pour cela de l'expertise d'un groupe d'études et de proposition et de ses propositions, mises en forme opérationnelle, et faisant ressortir la nature des choix à faire, avec leurs variantes, ainsi que des recommandations pour l'attribution des délégations de mise en œuvre.

L'autorité publique décentralisée du territoire, dans les conditions établies par la loi de la République, l'approuve et inscrit les projets proposés dans un programme de réalisations des actions de son propre projet d'orientation écologique de territoire. Le préfet l'enregistre ou demande une deuxième lecture qui prend en considération les exigences de la politique nationale.

4 – L'expertise écologique : le groupe d'étude et de proposition

Un groupe d'études et proposition est mis en place par la commission qui lui confie la charge de la mise en œuvre de ses directives.

Il est notamment chargé :

- De rassembler l'ensemble des données relatives au territoire, à sa population, aux échanges économiques qui les concernent, et d'organiser le dispositif de leur gestion continue,
- De diligenter la représentation cartographique de ces données pour établir le détail des affectations d'usages des sols (le foncier), entre la constructibilité, l'imperméabilisation des sols, l'exploitation par la production agricole, l'élevage, la forêt, le patrimoine naturel, etc.
- D'organiser et de conduire les études relatives à l'énergie sous toutes ses formes autres que les énergies fossiles, aux régimes et réseaux hydrographiques et techniques de l'eau, à l'habitat, à la mobilité, à la salubrité des milieux,
- D'établir l'avant-projet du projet d'orientation écologique,
- Et d'établir les projets de définition des actions susceptibles d'être inscrites dans le programme de réalisation des actions,
- De participer aux plateformes collaboratives qui seront développées, pour assurer l'information des membres des GEP, et pouvoir proposer des formations spécifiques.

Sa composition est la suivante :

Ce groupe doit réunir des personnes de haute qualité scientifique faisant référence dans les diverses compétences de la biologie, de la géologie, de la géographie et de l'histoire, des sciences de l'énergie et de la mécanique appliquée, etc., ainsi que tous les spécialistes de haut niveau dans les diverses ingénieries mises en œuvre dans les territoires, y compris celles de l'architecture et de l'urbanisme aussi bien que dans une compétence déléguée auprès de la maîtrise d'ouvrage que de l'assistance à la maîtrise d'œuvre

Ces qualifications peuvent se trouver dans le secteur public (administrations territoriales de l'Etat et des collectivités locales, organismes techniques de référence, organismes opérationnels, instituts/universitaires), et dans le secteur privé (le secteur de l'ingénierie, dont celui de la maîtrise d'œuvre d'architecture et d'urbanisme). Elles sont déjà présentes sur les territoires : elles les connaissent déjà, et ces professionnels s'y trouvent connus et reconnus.

L'animation d'ensemble de ces mille projets d'orientation écologique de territoire (les mille POET) nécessitera l'engagement de tous les services territoriaux de l'Etat à l'échelle des départements et des régions, ainsi que celui des réseaux d'organismes scientifiques et techniques en mesure de définir les références de pertinence ou de qualité des projets.

5 – Lancement et calendrier

Le lancement d'un tel projet par le gouvernement pourrait être à très court terme, sans préalable législatif, sous la forme d'un appel aux mille territoires délimités (suite à une rapide vérification par les préfets des cas où les intercommunalités sont un peu problématiques) à mettre en place les instances d'un travail dont l'accomplissement pourrait se réaliser en 2 ou 3 ans.

Il sera alors possible de penser à engager les réformes structurelles en mesure d'aboutir à des institutions territoriales abouties et riches de pratiques démocratiques participatives et décentralisées.