

indicateurs, cahiers des charges-types, démocratie numérique...). C'est l'Etat qui organise la participation, multipliant les « Grenelle ».

Scénario 3 : « Grâce à nous le déluge »

En 2030, aucun échelon de gouvernement ne pilote les politiques climatiques. L'action publique ne fait l'objet d'aucune coordination des interventions. Il n'y a ni recherche, ni réussite de synergies ou complémentarités. D'autres modes de gouvernance s'imposent, et produisent des résultats, suivant d'autres logiques. Les solutions sont davantage portées par le « libre jeu du marché » et la multiplication d'initiatives privées. Dans ces conditions, l'origine, le bien-fondé et la responsabilité des décisions n'apparaissent pas clairement, et la défiance envers la politique est grande. Les conflits d'intérêts sont exacerbés, les lobbies affirmés.

Scénario 4 : « Ensemble contre vents et marées »

En 2030, la décentralisation a abouti à la mise en place de véritables gouvernements régionaux et d'institutions urbaines achevées. Les différents échelons territoriaux accordent leurs interventions et, dans le même temps, promeuvent la concertation et le dialogue avec la société « civile ». Les grands enjeux de société sont débattus. Il en découle, dans le domaine des politiques climatiques, des mises en cohérence plus faciles et davantage de convergence dans les analyses. Mais ce scénario présente aussi des risques : primat du local, rupture du lien entre générations, concurrence accrue entre les territoires...

En guise d'enseignements prospectifs : des questions qui se posent à la Bretagne

Le rapport du CESR n'a pas pour objet d'apporter des réponses mais plutôt d'ouvrir des pistes de réflexion, de provoquer le débat et de susciter des questionnements.

- N'y a-t-il pas un risque à sous-évaluer les questions d'adaptation au changement climatique ?
- Une moindre vulnérabilité apparente de la Bretagne ne la met-elle pas en situation de manquer de vigilance ?
- Quels moyens de vigilance, justement, la région pourrait-elle mettre en place ?
- Quelle doit être la place accordée à la connaissance – formation – information et sensibilisation pour une maîtrise des enjeux climatiques ?
- En cas d'afflux massif de migrants, la Bretagne est-elle préparée ?
- Quelles peuvent être les conséquences du changement climatique sur les activités qui exploitent ou mettent en jeu les ressources naturelles (agriculture, pêche, sylviculture, éco-activités, etc.) ?
- Quelles peuvent être les conséquences d'une marchandisation des services rendus par la nature (ex. captage du CO₂ par les végétaux) ?
- Le plan routier breton ne devient-il pas un handicap dans un contexte de lutte contre le changement climatique ?
- Quels sont les différents rôles possibles du Conseil régional ?
- En réponse à des enjeux d'une telle ampleur, ne convient-il de déployer régionalement de nouvelles pratiques démocratiques ?

rapporteurs

MM. Gilbert BLANCHARD et Jean-Luc LE GUELLEC

contact

Virigine GICQUEL, Conseillère technique - Tél : 02 99 87 18 79
Mel : virginie.gicquel@region-bretagne.fr

Rapport sous format PDF
www.cesr-bretagne.fr

Les études du CESR peuvent faire l'objet de présentations publiques sur simple demande

Rapport sous format papier
Conseil économique et social
7, rue du Général Guillaudot - 35069 RENNES Cedex
Tél : 02 99 87 17 60 • Fax : 02 99 87 17 69
Email : cesr@region-bretagne.fr

Directeur de la publication : Alain Even - Impression : Région Bretagne - ISSN 2101-6798

Pouvoirs et démocratie en Bretagne, à l'épreuve du changement climatique, à l'horizon 2030

Le changement climatique et son imputation aux activités humaines sont désormais considérés comme une réalité par la quasi-totalité des scientifiques. Depuis la parution, en 2007, du quatrième rapport du Groupe Intergouvernemental d'Experts sur l'Evolution du Climat (GIEC), la prise de conscience s'accélère, tant au niveau des gouvernements que de la société civile.

Le développement de cette prise de conscience et les décisions, adaptations et remises en cause qui l'accompagnent ne sont pas sans interroger les pouvoirs et la démocratie.

Le rapport du CESR explore, à travers 4 scénarios prospectifs, les possibilités d'évolution de ces questions à l'horizon 2030, et notamment les marges de manoeuvre des différents pouvoirs en Bretagne pour lutter contre le changement climatique mais aussi pour en affronter les effets.



Du changement climatique, phénomène physique, et de ses conséquences...

Selon le GIEC, alors que la planète s'est réchauffée en moyenne de +0,76°C au cours du 20^{ème} siècle, le réchauffement à venir serait compris entre +1,8°C et +4°C d'ici 2100. Il s'agit là d'un réchauffement global (moyenne planétaire) avec de nombreuses conséquences et différences régionales. Ainsi, la France, avec une augmentation moyenne des températures de l'ordre de +0,9°C au cours du 20^{ème} siècle, s'est réchauffée plus vite que la moyenne du globe. D'autres paramètres physiques ont également évolué : réduction du nombre de jours de gel, augmentation des sécheresses estivales, diminution constante du volume des

glaciers, lente montée du niveau des océans...

Pour l'avenir, il est question, notamment, d'une élévation du niveau de la mer comprise, en moyenne planétaire, entre +18 et +59 cm, voire davantage selon des estimations plus récentes, mais aussi d'une augmentation de la fréquence et de l'intensité des phénomènes météorologiques extrêmes tels que les tempêtes, les canicules, les fortes précipitations, les cyclones... Ce ne sont là que quelques unes des conséquences directes évoquées aujourd'hui par les scientifiques.

Les incertitudes sont grandes quant à celles qui pourraient en résulter pour la Bretagne car il est extrêmement difficile d'anticiper avec précision les impacts à une échelle géographique aussi fine. Mais la région en sera de toute façon affectée, de même qu'elle est déjà concernée.



L'adaptation et l'atténuation, les deux volets des politiques climatiques

Face au changement climatique, deux attitudes sont considérées comme possibles et complémentaires. L'une consiste à s'adapter aux impacts du changement climatique en considérant qu'il convient de se préparer, dès à présent, à vivre dans un climat modifié (volet « adaptation ») ; l'autre à tenter de limiter le niveau du réchauffement global, en réduisant les émissions de gaz à effet de serre (volet « atténuation »), dans le but de faciliter l'adaptation.

En France, seul un volet « atténuation » apparaît actuellement dans les politiques climatiques. Dans ce domaine, ce sont le plus souvent des décisions nationales et internationales qui s'appliquent, plus ou moins directement. Au contraire, le volet « adaptation », s'il existait, devrait davantage relever de la responsabilité des échelons territoriaux, car ce sont les territoires qui subiront directement les impacts du réchauffement et qui auront à envisager des actions d'adaptation...

En Bretagne, les stratégies territoriales sont encore peu modifiées par cette perspective, même si des initiatives existent dans le domaine de la réduction des émissions de gaz à effet de serre (« Plan Climat territorial » de la Ville de Rennes, « Plan Energie pour la Bretagne » de la Région, etc.). Dans les prochaines années, les initiatives devraient se multiplier, ne serait-ce qu'en raison des lois « Grenelle » qui prévoient que les régions, les départements, les communes et leurs groupements de plus de 50000 habitants se dotent, d'ici 2012, de plans climat-énergie territoriaux.

Pouvoirs et démocratie à l'épreuve du changement climatique

A l'horizon 2030, dans le domaine de la lutte contre le changement climatique, l'exercice des pouvoirs et de la démocratie en Bretagne dépendra de nombreux facteurs. Certains sont indépendants du climat, comme l'évolution de la par-

ticipation, des mobilisations, des rapports de la société au politique, de l'organisation territoriale et des rôles respectifs de l'Etat et des Collectivités territoriales... D'autres sont plus spécifiques, comme la capacité de la société à appréhender des changements d'une telle ampleur, le poids des représentations et la perception de la problématique, les éventuels conflits d'intérêts, le rôle de la connaissance et de la culture scientifique, l'instrumentalisation des controverses scientifiques, l'attitude des pouvoirs publics en matière de gestion des risques...

Le défi pour les territoires est considérable en ce qu'ils sont appelés ici, tout à la fois, à :

- intervenir sur une problématique globale, planétaire, avec des moyens et une capacité relativement limités (a fortiori si la clause de compétence générale est supprimée pour certaines Collectivités territoriales) ;
- intégrer une temporalité a priori sans commune mesure avec le temps politique ;
- contribuer à un objectif global (l'atténuation) sans en retirer de bénéfice immédiat, et sans aucune garantie de résultat (à supposer que l'on soit seuls à agir) ;
- en matière d'adaptation, décider et opérer des choix alors que les connaissances scientifiques sont incomplètes, que les risques sont incertains, et que les bénéfices de l'action ne sont pas évidents...

Sur la base de ces constats et d'un état des lieux des connaissances scientifiques, le CESR a imaginé plusieurs scénarios possibles.

Quatre scénarios prospectifs basés sur des hypothèses climatiques et de « gouvernance »

Deux hypothèses concernant l'évolution possible du changement climatique ont été retenues et croisées avec des scénarios de gouvernance.

Hypothèse 1 : nous sommes en 2030 et le réchauffement climatique s'est poursuivi

Au niveau planétaire : le réchauffement s'est poursuivi comme le GIEC l'avait prévu dans son

rapport de 2007, avec des conséquences régionales très inégales.

En 2030, dans cette hypothèse, la Bretagne subit les conséquences du réchauffement climatique, dont certaines se font déjà nettement ressentir à l'échelle de la région. En raison de la sensibilité des écosystèmes et de la non-linéarité des effets, des ruptures se sont déjà produites (« effets de seuil »). A ce stade, certains, en Bretagne, peuvent encore, à tort ou à raison, se considérer comme étant plutôt favorisés par le réchauffement, soit du fait de modifications du climat (hausse des rendements des cultures agricoles et des prairies, développement du tourisme balnéaire...), soit du fait d'opportunités nées de la nécessité renforcée de lutter contre le réchauffement climatique (bâtiment, nouveaux matériaux, nouvelles énergies...). De plus, la Bretagne étant moins négativement touchée que nombre d'autres régions (par ex. les régions du sud de la France), elle peut encore retirer de la situation un certain avantage comparatif.

Cependant, le changement climatique n' a pas que des effets bénéfiques, loin s'en faut. Et la région doit faire face, par exemple, à :

- un afflux plus important de populations nouvelles (migrations internes à la France et arrivées en provenance d'autres pays plus durement touchés par le réchauffement) ;
- des tensions et conflits d'usages accrus autour de la ressource en eau ;
- une plus grande variabilité météorologique avec un plus grand nombre de phénomènes extrêmes (canicules, tempêtes, inondations...) ;
- un risque accru d'érosion côtière, de submersion marine des zones basses, de salinisation des nappes phréatiques littorales... ;
- des conséquences sur les ressources de l'élévation de la température de la mer et de l'acidification des océans ;
- une réduction accélérée de la biodiversité avec une modification des habitats, des paysages, des aires de répartition des espèces ;
- l'apparition d'espèces invasives (algues, insectes ravageurs...) ;
- l'apparition de pandémies, de maladies à vecteurs, de nouveaux risques pour la santé...

Hypothèse 2 : nous sommes en 2030 et le réchauffement s'est accéléré

Au niveau planétaire : le bilan global est encore plus négatif que dans la première hypothèse, en raison des conséquences néfastes qui se sont produites dans de nombreuses régions du monde.

En 2030, dans cette hypothèse, en Bretagne, la rapidité des changements est telle, que les impacts directs négatifs l'emportent désormais nettement sur d'éventuels bénéfices. La région subit de plus, par contrecoup, certaines conséquences liées aux effets produits dans d'autres régions plus vulnérables.

Quatre scénarios prospectifs de « gouvernance »

Scénario 1 : « Un pilote pour la planète »

En 2030, le gouvernement des questions climatiques est dominé par un comité réduit de pays, sorte de « G30 », qui fixe les grandes orientations et décide des principales mesures à mettre en oeuvre. Cette situation découle d'une succession de crises graves ; la crise climatique s'étant conjuguée avec d'autres crises (économique, financière, alimentaire, énergétique, écologique... avec des guerres). En France, l'Etat relaie les décisions du nouveau G30, de manière autoritaire, tandis que l'Union européenne est affaiblie. Les régions n'ont guère leur mot à dire. Dans ce contexte, le mot d'ordre de l'efficacité prime et il y a peu de place pour la concertation ou les processus participatifs au niveau territorial.

Scénario 2 : « L'Etat climatiseur »

En 2030, la gouvernance mondiale est faible car il n'y a aucun consensus au niveau des Etats. Dans ces conditions, les politiques climatiques sont décidées par l'échelon national, avec l'échelon européen. Les grandes décisions ne sont pas davantage d'inspiration régionale que dans le scénario précédent, mais, ici, elles ne sont pas non plus intergouvernementales. Par ailleurs, en France, il s'est produit une recentralisation des pouvoirs, qui s'exercent de manière descendante. Les réformes territoriales ont renforcé l'action de l'Etat, qui s'est doté des moyens de « gouverner à distance », et de nouveaux outils de pilotage territorial (évaluations,