

Note introductive sur les défis climatiques, environnementaux et énergétiques du Pays Basque : **« Trois questions à Jean-Stéphane Devisse »**

Groupe prospectif du 22 septembre 2009

Rappel du projet (a)ménageons le Pays Basque

Le Pays Basque est un territoire particulièrement attractif, au cœur de l'un des plus grands corridors européens de flux de marchandises et voyageurs. De fait, les concurrences sur cet espace sont nombreuses, au risque de fragiliser son potentiel de développement.

Le défi du changement climatique, la raréfaction des énergies fossiles, les mutations rapides que connaissent notre économie et nos sociétés mettent les acteurs du développement et de l'aménagement du territoire au pied du mur.

Ce projet doit permettre de nourrir au quotidien le travail des décideurs, de faciliter leur vision globale des enjeux et de partager les responsabilités pour agir de manière cohérente et ambitieuse, tout en optimisant les investissements. Dans ce sens, le projet vise à :

- Engager un débat local sur l'aménagement durable du territoire.
- Construire une vision partagée de l'aménagement du Pays Basque.
- Décliner les outils mobilisables pour mettre en œuvre cette vision, à toutes les échelles de territoire.

Rappel des objectifs du groupe de prospective

Le groupe de prospective est un groupe de production d'idées qui, dans l'échange, la confrontation des idées, des représentations, des réalités, recueillera, digèrera puis exprimera progressivement et successivement les constats, les enjeux, voire les « souhaitables » pour le Pays Basque de demain.

Ce groupe a vocation à baliser les différentes étapes de la réflexion prospective et de la construction d'une vision partagée, ainsi que d'assumer une continuité intellectuelle et une cohérence de pensée entre les différentes phases.

Les objectifs visés dans ces séances de travail autour d'un expert thématique sont de deux natures :

- Identifier en quoi les grands défis d'avenir, et les changements profonds qu'ils pourraient entraîner, interrogent l'organisation, l'aménagement et le fonctionnement du Pays Basque ;
- Dégager les enjeux à relever pour le Pays Basque, en les hiérarchisant et en les phasant.

La présente note, tente de préciser certains repères pour servir de guide aux échanges avec Jean-Stéphane Devisse qui interviendra le 22 septembre, pour accompagner le groupe dans la définition des enjeux de long terme. La nature des débats devra permettre de préciser les défis qui toucheront notre territoire à moyen et long terme, et les enjeux auxquels les acteurs locaux devront répondre.

Rôle de l'expert

- Identifier les questions clés qui vont affecter le Pays Basque, les changements à venir et leurs impacts, dans son champ d'expertise,
- Aider à formuler les enjeux à relever pour se préparer aux changements, en ciblant tout particulièrement ceux relatifs à l'aménagement du territoire et à l'urbanisme

« Trois questions à Jean-Stéphane Devisse »

Les mutations climatiques, énergétiques et environnementales à l'œuvre interrogent en premier chef nos sociétés et nos modes de vie.

Les changements climatiques auront des conséquences multiples sur les territoires, dont certains sont déjà manifestes (augmentation globale des températures¹, des régimes de précipitations, du niveau de la mer, des événements météorologiques dangereux...).

S'ajoute à cela, la fin des énergies fossiles bon marché, qui ont encouragé depuis 50 ans une organisation urbaine favorable à l'usage de la voiture, et des modes de vie dont l'empreinte écologique est telle que nous aurions besoin de trois² planètes pour subvenir à nos besoins. L'organisation du territoire est le fruit de certaines conditions, or ces conditions changent et le territoire va pour partie s'y adapter.

Ces changements modifient progressivement notre vie quotidienne, notre santé, notre conception du logement, notre mobilité, notre agriculture, notre économie, notre éthique collective... Nous nous attacherons avec Jean-Stéphane Devisse et le Groupe Prospectif à évaluer en quoi le Pays Basque peut faire face à ces changements climatiques, environnementaux et énergétiques.

Actuellement, dans une société et des territoires bousculés par la convergence des crises, comment accorder intérêts personnels et responsabilités collectives ? Peut-on faire évoluer nos modes de vie pour enrayer et limiter les effets du changement climatique ? En quoi l'aménagement du territoire peut-il accompagner cette adaptation et l'émergence d'une conscience collective ?

Ce sont ces grandes questions qui interrogent le Pays Basque dès aujourd'hui, et conditionnent son avenir, dont nous devons débattre, éclairés par l'analyse de Jean-Stéphane Devisse.

La démarche Pays Basque 2020 invite, dans ces nombreuses orientations, les acteurs du Pays Basque à s'inscrire dans la mobilisation nationale et internationale face au défi climatique et énergétique. Il s'agit, dans le cadre de ce groupe prospectif, d'aller encore plus loin dans le domaine de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme en considérant également le long terme.

¹ D'après la simulation internet de la revue Sciences et Vie, pour le Pays Basque, on pourrait s'attendre à une augmentation de +3,3°C d'ici 2050, sachant que pour passer de la glaciation à notre climat actuel, il a fallu 2000 ans pour une différence de 5 à 6 degrés. A ce rythme, par exemple, il n'y aura plus de neige à Iraty, et le dernier glacier de Gavarnie aura disparu en 2030.

² Si tous les habitants de la planète vivaient comme un européen

Le Pays Basque face au réchauffement climatique : Peut-on anticiper ses effets ? Peut-on s'y adapter ? Peut-on l'atténuer ?

Des engagements règlementaires sont pris pour lutter contre le réchauffement climatiques et l'émission de gaz à effets de serre (Protocole de Kyoto ; Grenelle 1 et 2 ; Copenhague 2009). La France est engagée sur la voie du « facteur 4 »³d'ici 2050.

Il s'agit maintenant de s'interroger sur le « comment faire », sachant que les conséquences du réchauffement climatique ne seront pas les mêmes pour tous les territoires.

L'intervention de Philippe Destatte du 10 avril 2009 a rappelé que, par rapport à l'indice de vulnérabilité au changement climatique défini par Eurostat⁴, le Pays Basque cumule les facteurs de risque : littoral, montagne et position géographique au sud de l'Europe.

a. Ecosystèmes et biodiversité : un capital écologique menacé ?

On parle aujourd'hui de « services des écosystèmes », car ils nous offrent l'alimentation qui nous est nécessaire ainsi qu'une protection face aux risques, en atténuant les inondations, la sécheresse, la dégradation des sols, etc. Ils contribuent également à limiter le réchauffement climatique en captant du CO₂. Enfin, ils nous offrent également des services plus « symboliques », à la fois culturels, identitaires et affectifs. L'espace naturel est donc un investissement pour une qualité de vie pérenne.

Aujourd'hui, ce capital écologique subit de nombreuses pressions dont fait parti le réchauffement climatique qui a notamment pour conséquence le déclin de certaines espèces endémiques, la migration d'espèces vers le Nord et qui favorise le développement d'espèces invasives...

Le Pays Basque est une région côtière exceptionnelle. Ce qui ne la rend que plus vulnérable. Les milieux littoraux reposent sur un équilibre très fragile directement menacé par le changement climatique. La pression immobilière risque également d'amplifier le phénomène de dégradation.

Tout comme le littoral, la montagne présente une réelle spécificité au regard du changement climatique. Il se manifeste notamment par des effets de dégel, des glissements de terrain, et des modifications dans le débit des cours d'eau avec des conséquences sur les ressources. Les Pyrénées seront fortement concernées, puisque la diminution des précipitations y sera plus marquée que dans les Alpes⁵.

b. L'eau : premier indicateur de fragilisation territoriale ?

Le changement climatique se fera sentir en premier et principalement au travers de sa ressource en eau. Elle est aujourd'hui fragilisée et menacée. Pour Pays Basque 2020, mais aussi pour d'autres documents de référence du Pays Basque, la gestion et le maintien de la qualité de l'eau est une problématique prioritaire. Elle doit être gérée collectivement, distribuée équitablement, et rester de qualité.

³ Diviser par 4 des émissions de GES (gaz à effet de serre) et produire autant de richesse en utilisant quatre fois moins de matières premières et d'énergie.

⁴ L'indice est 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 prenant en compte des changements de température et de précipitations (Eurostat, JRC, DG REGIO).

⁵ Rapport au 23^{ème} congrès « Au-delà du changement climatique, les défis de l'avenir de la montagne », 25 octobre 2007

c. **l'agriculture et la pêche : des secteurs particulièrement exposés ?**

L'agriculture est une des premières activités humaines exposées au changement climatique. Perturbations du rythme et de la typicité des saisons, allongement des cycles végétatifs, sécheresse, moindres rendements, recrudescence des maladies animales, modification des caractéristiques des produits sont autant de points qui interrogent l'évolution des diverses activités agricoles.

Outre l'aspect productif de cette activité dû aux besoins alimentaires, celle-ci, par son action directe sur l'espace, joue un rôle important dans le maintien des paysages que nous connaissons actuellement. De plus, ce lien au territoire fait que l'agriculture est de plus en plus sollicitée dans la gestion et la protection de l'environnement.

Enfin, une modification des courants marins, de l'avancée de la mer, de l'érosion des côtes ou encore de la salinité et de l'acidité de l'eau aura des conséquences irréversibles sur l'écosystème aquatique qui affectera les activités humaines liées à ce milieu, et plus précisément la pêche, secteur économique et pratique traditionnelle du Pays Basque.

d. **Concilier « logiques d'atténuation » et « logiques d'adaptation » dans une même stratégie**

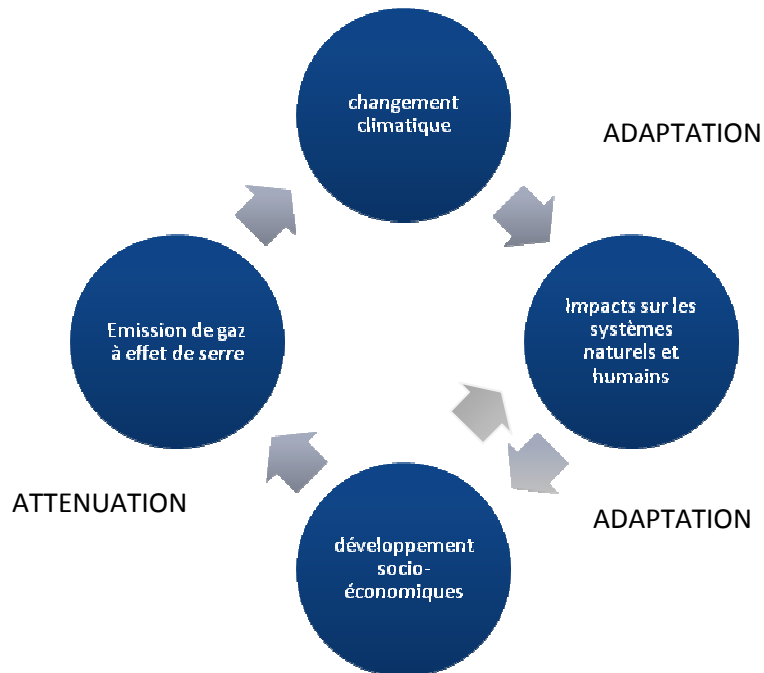
Le changement climatique a des impacts divers, à la fois sur les écosystèmes, et sur nos sociétés. Il contraint à s'adapter, si les sociétés souhaitent pouvoir continuer à se développer, économiquement et socialement.

Le développement socio-économique doit donc, à la fois s'adapter aux conséquences du réchauffement climatique, tout en cherchant, par des pratiques nouvelles et innovantes, à atténuer les nuisances qu'il continue malgré tout à générer (émission de GES).

Par **adaptation**, nous retiendrons le fait de s'adapter préventivement (individuellement et collectivement) à des changements pour partie incertains ; cela passe par des changements de comportements, la recherche et le développement de technologies non émettrices de GES... et l'adapter à notre environnement construit et cultivé, pour qu'il résiste mieux aux aléas climatiques prévus par certains.

L'**atténuation**, elle, consiste à intervenir pour réduire à la source les émissions de GES, ou augmenter le stockage de ces gaz (puits de carbone...). Les objectifs d'atténuations sont plus rares, alors qu'ils peuvent être pensés et mis en œuvre localement. L'atténuation a une dimension naturellement globale. Elle participe au défi planétaire de la lutte contre le changement climatique.

Approche systémique : atténuation et adaptation sont intimement liées⁶



Le Pays Basque face à la crise des énergies fossiles : Peut-on s'y adapter ? Dispose-t-on localement d'un potentiel d'autonomie énergétique ?

La raréfaction progressive des énergies fossiles risque avant tout de se traduire par des tensions au niveau des prix. Comment inscrire le territoire dans la transition énergétique ?

L'expérience prouve que la maîtrise énergétique entraîne des coûts, et ce d'autant plus qu'elle mobilise des secteurs à grande inertie (logement, urbanisme, infrastructures...), et qu'elle se fait souvent à travers une succession de gestions de crises, plutôt que de manière planifiée, douce et continue.

a. Améliorer l'efficacité énergétique

Une efficacité énergétique passe par un objectif de réduction des gaz à effet de serre tout en diminuant la consommation des ressources naturelles et des espaces biologiques productifs.

Au niveau de la réduction des gaz à effet de serre, le Pays Basque s'inscrit actuellement dans une dynamique d'action. Par exemple, le Plan Climat de la CABAB s'est fixé l'objectif global du facteur 4 d'ici 2050 c'est-à-dire une diminution de 75% de GES en tonnes équivalent CO₂.

Le logement et le transport par route des particuliers émettent, à eux-seuls, près de 27% des émissions de gaz à effet de serre en France.

⁶ Schéma élaboré à partir des travaux de Pierre Radanne, expert européen des énergies et du climat et président de « Futur Facteur 4 »

- **Au niveau du bâti**

Avec environ 165 000 de logements et 60% de son parc qui date d'avant 1974, la gestion du parc immobilier du Pays Basque est un enjeu important en matière d'adaptation au changement climatique. S'il faut construire des bâtiments neufs performants, il faut aussi réhabiliter l'existant. On constate que les efforts se sont portés plus sur le bâti des logements que sur celui tertiaire.

Il existe, pour le bâti, des solutions techniques efficaces, nombreuses et disponibles pour réduire les consommations énergétiques. Cela rend ce secteur particulièrement facile à investir techniquement.

- **Au niveau du traitement des déchets**

La gestion durable des déchets se pose également comme une problématique importante à traiter. L'économie humaine a créé une rupture dans la chaîne naturelle qui consiste en une transformation perpétuelle de la matière. Les déchets ont été considérés comme une fin en soi (la fin du tuyau). Il s'agit alors d'imaginer comment refermer la boucle, en cherchant à réinjecter les déchets dans le cycle du système, en s'inspirant, par exemple, de la stratégie des 3 R japonais « Réduire ; Réutiliser ; Recycler », sans compter les potentialités qu'offre la biomasse.

- **Au niveau des transports**

Les territoires et les systèmes de production et d'échanges reposent, actuellement, sur des transports abondants et peu chers. L'une des questions lourdes qui se pose pour le Pays Basque porte sur les inflexions à donner aux systèmes de transports. En effet, le Pays Basque est l'une des régions de France où l'on utilise le plus sa voiture, notamment pour les petits trajets. D'après le plan climat de la CABAB, sur l'ensemble de l'agglomération, le transport représente à lui seul près de 60% des émissions de gaz à effet de serre. La prise de conscience est déjà amorcée. Les priorités, dans le volet « territoire » du plan climat de la CABAB, vont justement vers les problématiques « transports ».

b. Amorcer la « transition énergétique » : le Pays Basque peut-il être producteur d'énergies renouvelables ?

L'avantage majeur des énergies renouvelables, c'est que leur production et leur distribution sont locales, ce qui permet des gains énergétiques, économiques, sociaux, et stratégiques.

Le Pays Basque a des atouts en matière d'énergies renouvelables (en milieu rural, du fait du littoral...)

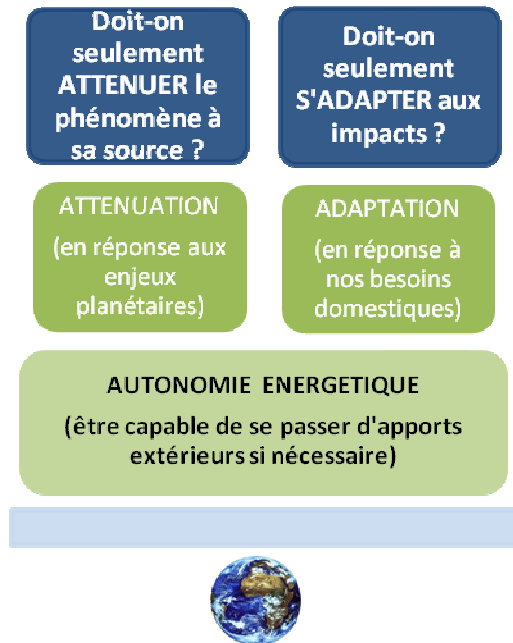
Le développement des énergies renouvelables passe par la transformation des paysages de proximité. Il faudra alors accepter ces mutations (parcs éoliens, centrales solaires, unités de production du biogaz...) au même titre qu'ont été acceptés en leur temps les milliers de pylônes électriques, des autoroutes, des centrales nucléaires ou des barrages hydrauliques.

Il en va de même pour la biomasse.

c. Vers « l'autonomie énergétique » ?

Les deux logiques d'atténuation et d'adaptation (décrites plus haut) renvoient à la notion d'autonomie énergétique pour se rendre moins dépendant des approvisionnements et des prix des énergies fossiles. Il s'agit alors de reconstruire des « zones d'autonomie ». Par exemple, faut-il se concentrer sur l'autonomie énergétique dans l'agriculture, un des secteurs d'activités dominants au Pays Basque, et/ou vers une autonomie énergétique dans le secteur résidentiel ?

L'autonomie énergétique ne consiste pas à se « couper du réseau ». Car même si le Pays Basque a des enjeux environnementaux spécifiques, ils sont aussi connectés avec les enjeux des territoires voisins. En effet, le littoral aquitain et espagnol n'a pas de frontière, si ce n'est celles imposées administrativement. Il en va de même pour les espaces de montagnes et les espaces naturels qui forment une continuité avec le massif Pyrénéen. Des formes de coopération doivent être ainsi envisagées afin de développer une politique environnementale et énergétique cohérente.



Le Pays Basque face à l'aménagement durable : quelles évolutions possibles pour des modes de vie plus durables ?

L'aménagement du territoire est l'axe transversal autour duquel s'interconnectent toutes les politiques sectorielles (le logement, les déplacements, l'économie, l'environnement...).

a. Le Pays Basque : comment aménager un territoire vulnérable ?

L'évaluation quantitative de la vulnérabilité d'un territoire est un exercice complexe, et forcément hasardeux.

L'ONERC⁷ définit 10 vulnérabilités globales :

1. la pauvreté et la marginalisation
2. l'instabilité et les conflits sociaux
3. **la croissance démographique**
4. **la colonisation de zones côtières et inondables**
5. la colonisation de zones en voie de désertification
6. **l'urbanisation rapide et sauvage**
7. **la surcharge des infrastructures**
8. **la croissance de la valeur économique des zones construites**
9. **la dégradation de l'environnement (disparition de zones humides tampons par exemple)**
10. la sophistication des organisations optimisées en conditions faiblement variables

⁷ Observatoire Nationale sur les effets du réchauffement climatique



Le Pays Basque semblerait être particulièrement concernés par 6 des 10 vulnérabilités identifiées, soit plus d'une sur deux. Il est d'autant plus vulnérable que son développement repose essentiellement sur les aménités de ses ressources naturelles (région fortement agricole et touristique). Ce sont essentiellement nos modes d'urbaniser et d'occuper l'espace qui sont à l'origine de ses vulnérabilités.

b. Réinterroger le modèle d'urbanisation du Pays Basque

Le modèle d'aménagement du Pays Basque est affecté par l'étalement urbain. Celui-ci prend la forme d'une périurbanisation résidentielle peu dense, au détriment de l'espace agricole. Les sites techniquement aisés et peu coûteux à bâtir ont offert peu de résistance à cette croissance.

Aujourd'hui, le bilan de ce modèle s'avère plutôt négatif. Il s'est traduit par un accroissement des besoins de déplacement et une dépendance à la voiture problématique. A cela s'ajoute le nécessaire développement d'un réseau d'infrastructures (énergie, eau, assainissement, routes, ...) important et coûteux.

Du point de vue de l'équilibre social apparaissent des difficultés pour répondre à tous par des services et équipements, satisfaisant au minimum les besoins quotidiens. Cette organisation urbaine a généré une certaine ségrégation sociale (les populations les plus fragiles, victimes des lois du marché, se trouvant logés dans les secteurs les moins bien équipés)...

Du point de vue paysager, l'uniformisation des espaces, leur perte de lisibilité, le grignotage anarchique des sites naturels pourraient s'avérer contre-productif pour un territoire dont le paysage est une ressource économique notable...

L'étalement urbain résulte en partie de l'absence de politique foncière, et d'une surévaluation des besoins communaux dans les documents d'urbanisme en vigueur, entretenant ainsi sa poursuite. La localisation des zones à bâtir le long des axes de communication conduit à une privatisation des axes et rend inaccessibles les fonds de vallons susceptibles d'être exploités et entretenus par la profession agricole.

c. Quelles pistes pour amorcer le changement ?

Aujourd'hui, la préoccupation majeure sous-tendue par les enjeux d'un développement durable, de la lutte contre l'émission des GES, de réduction de l'empreinte écologique des villes ... offre une occasion sans pareille pour reconsidérer les territoires dans leur dimension systémique.

Si tout le monde s'accorde sur l'importance de gérer le territoire avec parcimonie, car il est une « ressource » rare et non renouvelable, elle exige une approche globale, transversale et rationnelle. La gestion cohérente de l'espace doit permettre, de réduire les inégalités spatiales, économiques et sociales, optimiser les coûts des infrastructures publiques et diminuer les émissions de CO2 issues de l'explosion des déplacements, principalement routiers.

Cette stratégie doit enfin répondre aux besoins fondamentaux de chacun, contribuer à la production de richesses et valoriser notre patrimoine dans toutes ses composantes. Pour atteindre ces objectifs, l'aménagement du territoire durable doit s'appuyer sur l'accessibilité optimale du territoire, c'est-à-dire sur la suffisance et sur la proximité, pour chacun, de ses fonctions économiques, sociales, éducatives, commerciales et culturelles, ou encore sur un environnement physique de qualité favorisant les rencontres, le vivre ensemble et la santé.