

Quel littoral pour le Languedoc-Roussillon de 2010 à 2050 ? Une démarche innovante de prospective participative

Le littoral, où se concentrent les enjeux socio-économiques et environnementaux régionaux est un territoire complexe car très convoité, sur lequel la démarche d'anticipation territoriale s'avère de plus en plus nécessaire au pilotage de l'action publique. Cet article nous présente la démarche de prospective participative Littoral Languedoc-Roussillon, qui a permis de faire émerger des clés de compréhension et un cadre de propositions d'actions publiques innovantes. Il nous montre comment ces propositions ont aidé les acteurs publics à opérer des choix de développement territorial à l'échelle de la région Languedoc-Roussillon.



État, sous l'impulsion de la DREAL (Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement) Languedoc-Roussillon et de la Préfecture de région, a mis en œuvre de 2010 à 2012 une démarche de prospective participative. L'objectif initial était de susciter le débat et de faciliter les échanges

entre les acteurs locaux « grenelliens » (collectivités locales, socioprofessionnels, scientifiques, associations, État) de manière à co-construire des visions du littoral du Languedoc-Roussillon à l'horizon 2050. Au cours de cet exercice, les participants ont progressivement affirmé le besoin d'accompagner la démarche d'une réflexion stratégique.

En effet comme Gaston Berger le disait : « *La prospective a peu à voir avec l'avenir. Ce n'est pas la perspective. Son objectif est d'éclairer le présent, d'orienter la décision : arrêtons de nous tourner vers le passé pour prendre des décisions, tournons-nous vers l'avenir* », l'exercice de prospective a permis de révéler le rôle d'opérateurs de changement des territoires et des acteurs qui le composent.

Les territoires ne sont pas des témoins passifs des évolutions mais peuvent en être les initiateurs. Certes, les tendances lourdes, telles que les facteurs climatiques et démographiques, imposent des réalités incontestables pour demain sur lesquels les acteurs locaux ont peu de

marge de manoeuvre. Mais ce qui reste à anticiper, imaginer, faire émerger, c'est la façon dont chaque territoire, à toutes les échelles, va affronter demain ces réalités, et les transformer à son tour et créer de nouvelles opportunités de développement territorial, économique, social voire politique.

Ainsi le littoral, où se concentrent les enjeux socio-économiques et environnementaux régionaux (vulnérabilité de l'environnement, pressions démographiques, métropolisation, périurbanisation, « cabanisation »...), demeure un territoire complexe car très convoité (photo 1), sur lequel la démarche d'anticipation territoriale s'avère de plus en plus nécessaire au pilotage de l'action publique.

Le champ géographique de la démarche prospective en Languedoc-Roussillon concerne de fait le littoral au sens large. Il correspond à l'enveloppe des SCOT (schémas de cohérence territoriale) du littoral et de la plaine littorale. Se caler sur ce périmètre semblait judicieux pour un ancrage territorial de la démarche prenant en compte les liens fonctionnels entre littoral et plaine et intégrant un volet maritime. Le périmètre couvre neuf SCOT, trente-trois EPCI (établissements publics de coopération intercommunale : communautés d'agglomération et communautés de communes) et trois cent soixante-quinze communes (dont soixante et une communes littorales). Le périmètre intègre donc la plaine littorale



❶ Le littoral, où se concentrent les enjeux socio-économiques et environnementaux régionaux demeure un territoire complexe car très convoité, sur lequel la démarche d'anticipation territoriale s'avère de plus en plus nécessaire au pilotage de l'action publique.

© Yvann K - Fotolia

qui concentre les grandes infrastructures de transport et les grandes agglomérations de la région (Montpellier, Nîmes, Béziers, Narbonne, Perpignan) ayant une influence forte sur le développement du reste du territoire, littoral en particulier.

La démarche de prospective participative Littoral Languedoc-Roussillon 2050, conduite de 2010 à 2012 a fait émerger, avec le concours des acteurs locaux, des clés de compréhension ainsi qu'un cadre de propositions d'actions publiques innovantes. Ces propositions ont permis et permettent encore aujourd'hui à l'administration de dessiner des alternatives stratégiques, et aux politiques de faire des choix de développement territorial.

Dans un premier temps, nous présenterons donc la démarche prospective utilisée et dans un second temps, nous montrerons les résultats concrets de cette démarche originale à l'échelle de la région Languedoc-Roussillon.

Une démarche partenariale

Organisation et implication des acteurs

La logique d'une démarche prospective est de croiser et confronter des regards, des visions, des représentations, et à ce titre, elle ne peut faire l'économie d'une démarche partenariale, qui se structure à trois niveaux :

- l'équipe-projet est constituée d'experts universitaires, d'un bureau d'études et d'agents de l'État. Elle tisse le fil conducteur de la démarche ;
- le comité de pilotage. Dans un environnement marqué par la pluralité des acteurs et des politiques d'intervention publique sur le littoral du Languedoc-Roussillon, la DREAL a institué un comité de pilotage partenarial, constitué d'élus et de représentants des services de l'État, des collectivités, de professionnels et d'associations ;

- les ateliers de travail. Pour garantir la pluralité des représentations et des scénarios attendus, la constitution des ateliers s'est bâtie sur un choix programmé d'invités représentatifs de sphères professionnelles et d'horizons locaux très diversifiés. Définis à partir d'entrées problématiques préalablement validées par le comité de pilotage, les ateliers thématiques constituent des moments essentiels à la construction de scénarios probables.

Trois ateliers de travail et un séminaire de synthèse ont été organisés dans le cadre de la démarche. Ils ont réuni deux cent treize participants.

Les produits de la démarche

La prospective nécessite d'utiliser des outils et des méthodes aussi rigoureux et participatifs que possible pour structurer la réflexion, réduire les inévitables incohérences collectives, éclairer l'action et l'orienter vers un futur souhaité ou souhaitable. La méthode utilisée dans le cadre de la démarche conduite en Languedoc-Roussillon, et pour laquelle les partenaires ont été invités à participer, repose sur les étapes suivantes :

- la définition de grandes composantes : entrées structurantes de la démarche prospective ;
- la définition de variables par composantes et d'hypothèses d'avenir pour chacune d'elles ;
- la construction de micro-scénarios par composantes et de scénarios intégrés ;
- la proposition d'un plan d'actions pour atteindre les scénarios souhaités.

Grandes composantes

Trois grandes composantes (ressources et économie, aménagement, gouvernance) ont été choisies comme entrée pour les trois ateliers de prospective participative. Ces composantes posent de grandes questions concer-

▶ nant le littoral, susceptibles d'interpeller les participants. Le choix s'est porté sur des thématiques volontairement larges pour susciter des réflexions iconoclastes sur les enjeux de ces thématiques appliquées au contexte local du littoral languedocien, et de s'affranchir de la contrainte de l'exercice de prospective imposant un certain nombre de « variables » comme chemin de réflexion. Au final dix-huit micro-scénarios et cinq scénarios ont été co-construits (figure 1).

Après chaque atelier, un livret de restitution a été préparé par l'équipe projet et soumis à la lecture des participants et à la validation du comité de pilotage. Quatre livrets ont donc été élaborés. Ils sont accessibles sur le site internet de la DREAL Languedoc-Roussillon (<http://www.occitanie.developpement-durable.gouv.fr/prospective-r1072.html>).

Bilan et perspectives de la démarche : un plan d'action ambitieux

Cette initiative a suscité des dynamiques, et une volonté de concrétisation de une voire plusieurs propositions relatives à cette démarche prospective participative.

Dans un premier temps, il s'en suivra en 2012 une étude financée par la Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR) et pilotée par le Secrétariat général pour les affaires régionales, le sous-préfet Littoral et la DREAL Languedoc-Roussillon. Celle-ci portera sur des recommandations et/ou orientations opérationnelles à mettre en œuvre afin d'améliorer les modalités de gestion du littoral Languedoc-Roussillon dans le cadre des mesures contractuelles européennes des programmes opérationnels FEDER (Fonds européen de développement économique régional), FEADER (Fonds européen agricole pour le développement rural), FSE (Fonds social européen), FEAMP (Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche)... et du Contrat de plan État-Région (CPER) 2014-2020.

Dans le même temps, un projet de recherche-action « Quelles solidarités territoriales et quelles stratégies pour la résilience du littoral à la submersion marine ? » a été lancé en 2013. Ce programme de recherche-action a été financé par le ministère chargé de l'écologie et du développement durable dans le cadre du programme scientifique LITEAU.

Cet exercice de prospective a contribué à formuler une réponse opérationnelle aux besoins locaux exprimés lors de la démarche prospective. Comme nous l'avons vu précédemment, les acteurs du littoral, engagés de 2010 à 2012 dans la démarche prospective « Quel littoral pour le Languedoc-Roussillon de 2010 à 2050 ? » ont dessiné cinq grands scénarios décrivant des futurs possibles. Pour passer des scénarios à cette phase opérationnelle, la démarche a d'abord consisté à distinguer les scénarios souhaitables et non souhaitables, puis à identifier les enjeux à maîtriser afin d'éviter de basculer vers des scénarios non souhaitables.

Les scénarios considérés comme plutôt souhaitables sont « Anticipation sociétale » et « Croissance verte », celui considéré comme plutôt non souhaitable est « Déclin », et ceux considérés comme discutables sont « Eldorado technologique » et « Relance par l'innovation ».

Quand on examine les composants de ces scénarios, il est possible d'identifier les enjeux qui les structurent. Ainsi, six enjeux clés ont été formalisés :

- l'adaptation au changement climatique (submersion marine principalement) ;
- la maîtrise de l'usage du foncier ;
- le ciblage des activités vers les emplois de demain (emplois, tourisme, port/plaisance, pêche/aquaculture) ;
- la création d'un environnement propice à l'innovation ;
- l'éducation et la sensibilisation des citoyens et des décideurs ;
- la gouvernance (gestion intégrée, équilibre des pouvoirs, démarches participatives).

Ces six grands enjeux ont servi de trame pour structurer le diagnostic de cette seconde étape opérationnelle. Un autre enjeu relatif aux mobilités a été ajouté au cours de la démarche car il est ressorti des différentes réunions d'échanges.

Au cours du séminaire de synthèse, il a été proposé aux participants de réfléchir à des actions à mettre en œuvre pour s'orienter vers les scénarios considérés comme souhaitables (figure 2). Il s'agit en particulier d'éclairer des choix et de proposer des alternatives aux décideurs à un moment où se construisent parallèlement des projets locaux.

Aujourd'hui, la forte participation aux séminaires et la qualité des productions collectives qui en sont issues, montrent que le pari de 2010 a pu être tenu. La démarche a produit de nombreux résultats :

- quatre livrets de prospective, des publications de synthèse, des articles scientifiques, des plaquettes, des communiqués et articles de presse...
- des contributions à l'élaboration des schémas régionaux climat-air-énergie et de cohérence écologique...
- des contributions à la démarche prospective nationale « eaux et milieux aquatiques » Aqua 2030 pilotée par le Commissariat général au développement durable, et la production en cours d'un zoom Languedoc-Roussillon pilotée par la mission prospective de la DREAL...
- une initiation à la prospective d'une classe de première « économique et sociale » du Lycée Joffre qui ont restitué leurs travaux au séminaire de synthèse ;
- un conseil méthodologique et un retour d'expériences pour d'autres démarches de prospective et/ou de concertation en cours de lancement pour des organismes variés : DATAR, EDF recherche et développement, DREAL Languedoc-Roussillon, Bretagne, Rhône-Alpes, Centre, Réseaux Transport Électricité, Urbanistes du Languedoc-Roussillon, Direction départementale des territoires et de la mer du Gard, des Pyrénées-Orientales, de la Lozère, de l'Hérault et de l'Aude...
- des éléments de connaissance nouveaux susceptibles d'étayer le dire de l'État dans certains documents de planification à caractère prospectif (SCOT...).

Cet exercice a été également l'occasion de démontrer la nécessité d'opérer la mue du Languedoc-Roussillon. Il a semblé évident aux nombreux acteurs concertés qu'il convenait de prendre des initiatives favorables à une mue du Languedoc-Roussillon, porteuse de davantage de compétitivité, de bien-être, d'employabilité, de lutte contre la précarité et les inégalités, et qui contribuent au

1 Présentation des cinq scénarios produits suite au travail de prospective.

Déclin

C1 Ressources et potentiels de valorisation	RESSOURCES sous tensions	Exploitation technique	Préservation et valorisation			
C2 Structure productive	Dégradation du modèle résidentiel	Economie compétitive	Economie patrimoniale et de services			
C3 Adaptation et innovation	Systèmes sans innovation	Innovation techno-centrée	Innovation sociale			
C4 Aménagement	Post-Grenelle	Sophie	Dubai	Occitanes	Tendanciel pessimiste	Albanie
C5 Gouvernance	Intégration des politiques	Complexité de la gouvernance	Gouvernance de marché			

Déclin

Dans une économie de marché mondialisée, face à la pénurie d'argent public et à la multiplication des événements climatiques, le taux de chômage régional explose en franchissant le seuil des 20 %, voire 40 % dans certaines communes. Les cordons littoraux désertés par les propriétaires deviennent des lieux d'accueil des populations précaires et les constructions illégales se multiplient. Les centres urbains enclavés sont réservés à une élite qui seule profite des équipements et services désormais privatisés et hors de prix.

Relance par l'innovation

C1 Ressources et potentiels de valorisation	RESSOURCES sous tensions	Exploitation technique	Préservation et valorisation			
C2 Structure productive	Dégradation du modèle résidentiel	Economie compétitive	Economie patrimoniale et de services			
C3 Adaptation et innovation	Systèmes sans innovation	Innovation techno-centrée	Innovation sociale			
C4 Aménagement	Post-Grenelle	Sophie	Dubai	Occitanes	Tendanciel pessimiste	Albanie
C5 Gouvernance	Intégration des politiques	Complexité de la gouvernance	Gouvernance de marché			

Relance par l'innovation

Les partenariats public-privé deviennent incontournables pour développer des innovations technologiques et répondre aux enjeux majeurs tels que l'accès à l'eau, la qualité de l'air ou la maîtrise des risques. Ils se concrétisent par l'installation de clusters spécialisés. Sous la pression des réglementations et des prix, des modes de consommation plus responsables et les énergies vertes se généralisent jusque dans les activités de loisirs. Point commun de tous les choix de consommation depuis la création de la taxe annuelle sur les déplacements, la proximité a permis de favoriser l'attractivité du Languedoc-Roussillon et par là, l'urbanisation. Néanmoins, il convient de noter le renforcement des inégalités et des tensions sociales.

Eldorado technologique

C1 Ressources et potentiels de valorisation	RESSOURCES sous tensions	Exploitation technique	Préservation et valorisation			
C2 Structure productive	Dégradation du modèle résidentiel	Economie compétitive	Economie patrimoniale et de services			
C3 Adaptation et innovation	Systèmes sans innovation	Innovation techno-centrée	Innovation sociale			
C4 Aménagement	Post-Grenelle	Sophie	Dubai	Occitanes	Tendanciel pessimiste	Albanie
C5 Gouvernance	Intégration des politiques	Complexité de la gouvernance	Gouvernance de marché			

Eldorado technologique

Après avoir vécu de nombreux événements climatiques ayant de graves répercussions sur son économie, la région Languedoc-Roussillon a dû repenser la gestion de son littoral. Ceci a été possible grâce à l'intervention financière d'un groupe de grandes entreprises privées. Réunies en clusters, ces entreprises innovantes (recherche, énergie, santé), implantées le long du littoral, participent via le paiement d'une TVA à la protection et au réaménagement du littoral. Innovante et à forte valeur ajoutée, cette économie en bénéficie toutefois qu'à une petite partie de la population, le chômage dépassant en moyenne les 24 %, faisant du Languedoc-Roussillon une région duale et ségréguée.

Croissance verte

C1 Ressources et potentiels de valorisation	RESSOURCES sous tensions	Exploitation technique	Préservation et valorisation			
C2 Structure productive	Dégradation du modèle résidentiel	Economie compétitive	Economie patrimoniale et de services			
C3 Adaptation et innovation	Systèmes sans innovation	Innovation techno-centrée	Innovation sociale			
C4 Aménagement	Post-Grenelle	Sophie	Dubai	Occitanes	Tendanciel pessimiste	Albanie
C5 Gouvernance	Intégration des politiques	Complexité de la gouvernance	Gouvernance de marché			

Croissance verte

Suite à la révolution verte des années 2010, la région a pris conscience de la nécessité de pratiquer une meilleure gestion des ressources et des paysages. Les initiatives innovantes se sont multipliées. L'éducation citoyenne, la sensibilisation aux risques et la généralisation des modes de transport doux, incarnent les fondements des politiques publiques. La réduction des zones constructibles et la transformation des fronts de mer en ceintures vertes ont favorisé le développement d'un écotourisme pédagogique. De nouveaux modes de consommation plus responsables se sont développés. Les nouvelles préoccupations environnementales ont permis le développement de nouvelles technologies en matière d'énergie et de santé faisant du Languedoc-Roussillon une terre de croissance durable.

Anticipation sociétale

C1 Ressources et potentiels de valorisation	RESSOURCES sous tensions	Exploitation technique	Préservation et valorisation			
C2 Structure productive	Dégradation du modèle résidentiel	Economie compétitive	Economie patrimoniale et de services			
C3 Adaptation et innovation	Systèmes sans innovation	Innovation techno-centrée	Innovation sociale			
C4 Aménagement	Post-Grenelle	Sophie	Dubai	Occitanes	Tendanciel pessimiste	Albanie
C5 Gouvernance	Intégration des politiques	Complexité de la gouvernance	Gouvernance de marché			

Anticipation sociétale

Les dérives de la société de consommation ont conduit au plébiscite de mouvements écologiques et alternatifs. Les citoyens en mode projet, la participation des citoyens et la gestion intégrée des territoires deviennent le nouveau mode de conduite des politiques publiques. L'équilibre des écosystèmes et la solidarité orientent les politiques menées aux différentes échelles. Le renforcement de la démocratie participative justifie une nouvelle étape de décentralisation. Les intercommunalités constituent l'échelon de l'action publique au service du citoyen. Les collectivités locales développent des projets en partenariat avec l'État et des acteurs locaux, publics et privés. Elles montrent la voie face aux défis du développement global.

▶ 2 Le plan d'actions issu du séminaire de synthèse de la « prospective littoral Languedoc-Roussillon ».



mieux vivre ensemble. Vingt et un projets, qui couvrent les grands enjeux précités, ont été identifiés en 2013 pour favoriser cette mue et les changements nécessaires. Ces travaux ont contribué à élaborer des stratégies globales d'adaptation et à mettre en œuvre leurs premières actions sur des territoires tests comme le montre les exemples suivants :

- poursuite du réaménagement du lido de Sète à Mar-seillan (environ 945 ha) en lien avec le projet de vente de la propriété Listel : projet du Conservatoire du littoral d'acquiescer la totalité du lido, projet des conchyliculteurs (aménagement de claires et de zone tampon sur le site pour réduire la vulnérabilité écologique de l'activité), projet éco-oeno-tourisme visant à préserver l'emploi et à développer un projet intégré de conservation et de mise en valeur des ressources territoriales pour les visiteurs et pour la population régionale et locale ;
- reconstitution des cordons dunaires, notamment le projet de la côte Ouest de Vias, avec l'extension du CPER actuel (travaux, foncier).

Enfin, le plan d'action a permis de réfléchir à la requalification de l'offre touristique de la région. Cet enjeu est cité notamment pour faire le lien avec le plan Littoral 21 susceptible d'être lancé en 2016 et dont un des principaux enjeux consiste à rénover les stations touristiques du Languedoc-Roussillon issues de la mission Racine. Les orientations stratégiques « innover dans les produits touristiques (montée en gamme et image de qualité) », « diversifier le secteur du tourisme », « rénover les studios cabines délaissés pour les rendre habitables », « lutter pour l'emploi et le logement des saisonniers » ont été reprises dans les premiers objectifs annoncés pour ce plan littoral 21 d'une part, mais également dans les objectifs et actions concrètes réalisées notamment par les professionnels du tourisme afin de se diversifier, monter en gamme et proposer certains packaging « tourisme ».

Conclusion

La démarche prospective participative qui a été conduite est innovante d'une part par son caractère participatif et coopératif et d'autre part grâce à sa rigoureuse méthodologie de prospective explicitée en toute transparence, qui n'avait pas jusqu'à présent été déclinée sur le territoire.

Mais au-delà de l'intérêt de la démarche en elle-même et des rencontres et échanges qu'elle a suscités, son apport majeur réside dans ses propositions d'actions et suites données. En effet, au fil des séminaires, le besoin de stratégie, qui n'était pas inscrit initialement dans la démarche s'est affirmé. La vision commune de futurs souhaitables ou non souhaitables a mobilisé les parties prenantes. Cette démarche prospective est une étape qui s'est déjà poursuivie et essaimée sous différentes formes sur le territoire. Il convient de mentionner notamment certaines actions concrètes déjà citées précédemment. Des expérimentations et démarches complémentaires verront le jour prochainement, dont certaines auront déjà été identifiées et hiérarchisées durant cette démarche d'introspection territoriale. De nouvelles études de type recherche-action seront menées en 2016, notamment avec le soutien du Commissariat général à l'égalité des territoires et du Secrétariat général pour les affaires régionales de la nouvelle Région Occitanie... ■

L'auteur

Régis MORVAN

DREAL Languedoc-Roussillon,
520 allée Henri II de Montmorency, CS 69007,
F-34064 Montpellier Cedex 02, France.

✉ Regis.MORVAN@developpement-durable.gouv.fr

EN SAVOIR PLUS...

- **ANDRÉ, C., SAUBOUA, P., REY-VALETTE, H., SCHAUNER, G.,** 2015, Acceptabilité et mise en œuvre des politiques de relocalisation face aux risques littoraux : perspectives d'une recherche en partenariat, Vertigo, la revue électronique en sciences de l'environnement [en ligne], vol. 15, n° 1, mai 2015, URL : <http://vertigo.revues.org/16074>; DOI:10.4000/vertigo.16074
- **CLÉMENT, V., REY-VALETTE, H., RULLEAU, B.,** 2015, Perceptions on equity and responsibility in coastal zone policies, *Ecological Economics*, n° 119, p. 284-291.
- **DATAR,** 2004, *Construire ensemble un développement équilibré du littoral*, Paris. La documentation Française, 156 p.
- **DATAR,** 2002, *La prospective territoriale*, Collection Territoires en mouvement, 110 p.
- **DE JOUVENEL, H.,** 1999, La démarche prospective. Un bref guide méthodologique, *Revue Futuribles* n° 247, novembre 1999, p. 47-68.
- **DURANCE, P., GODET, M., MIRÉNOWICZ, P., PACINI, V.,** 2008, *La prospective territoriale. Pour quoi faire ? Comment faire ?*, Cahiers du LIPSOR, Série Cahiers de recherche n°7, 142 p.
- **LAFON, X., TREYER, S.,** 2009, *Agir ensemble pour le littoral. Mobilisations scientifiques pour le renouvellement des politiques publiques*, Paris, La Documentation française, Coll. L'environnement en débat, 291 p.
- **MORVAN, R.,** 2006, *Environnement et politiques locales : un nouveau défi ?*, Éditions Johanet, Paris, 200 p.
- **MORVAN, R., DELANOË, O., REY-VALETTE, H., BARON-YELLES, N., BERNIÉ-BOISSARD, C., DEWINTRE, C.,** Démarche de prospective participative pour le littoral Languedoc-Roussillon, <http://www.occitanie.developpement-durable.gouv.fr/prospective-territoriale-r375.html>
- **REY-VALETTE, H., DELANOË, O., BARON-YELLES, N., BERNIÉ-BOISSARD, C., DEWINTRE, C.,** 2009, La Gestion intégrée des zones côtières : construction nécessaire de nouveaux référentiels pour la gestion du littoral ? in : *Agir ensemble pour le littoral. Mobilisations scientifiques pour le renouvellement des politiques publiques*, LAFON, X., TREYER, S., Eds. Sci. Paris, La Documentation française, Coll. L'environnement en débat, p. 21-32.