

# *futuribles*

I N T E R N A T I O N A L

Avril 2025

## L'ÉTAT ET LES TERRITOIRES DANS LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE EN 2040

SYNTHÈSE DE L'ANALYSE PROSPECTIVE  
RESTITUANT LES RÉFLEXIONS  
DU GROUPE DE TRAVAIL

*Quentin Bisalli, Yannick Blanc  
et Frédéric Weill\**

\*Respectivement, chargé d'études à Futuribles,  
président de Futuribles International,  
et directeur d'études à Futuribles ;  
coanimateurs du groupe de travail.

*futuribles*  
I N T E R N A T I O N A L

Centre de réflexion prospective  
47, rue de Babylone, 75007 Paris, France  
ahouguenague@futuribles.com  
Tél. + 33 (0)1 53 63 37 70 • [www.futuribles.com](http://www.futuribles.com)

Photo © Giorgia Wollner / Shutterstock

**Document de référence :** BISALLI Quentin, BLANC Yannick et WEILL Frédéric, « L'État et les territoires dans la transition écologique en 2040. Restitution des travaux du groupe de travail », *Analyse prospective*, n° 304, 1<sup>er</sup> avril 2025, 22 p. URL : <https://www.futuribles.com/letat-et-les-territoires-dans-la-transition-ecologique-en-2040/>. Consulté le 29 avril 2025.

## Pourquoi cette analyse prospective ?

Depuis plusieurs années, le domaine de la transition écologique en France est marqué par une complexité croissante : décalage de plus en plus grand entre l'urgence des défis et l'inertie des processus, difficulté accrue à articuler collectivement des visions à long terme, des stratégies et des transformations rapides et à la hauteur des enjeux...

À l'horizon 2040, cette situation risque de se tendre encore, alors que la sphère publique fait face à des besoins croissants et que la société se polarise. D'autant que les transformations géo-

politiques et la montée des discours remettant en cause une architecture institutionnelle jugée trop pesante augurent de potentielles ruptures radicales.

Dans ce contexte, l'association Futuribles International a mené une réflexion prospective pour objectiver les dynamiques actuelles et les perspectives possibles à l'horizon 2040. La finalité de l'exercice est d'apporter des clefs de lecture aux acteurs engagés dans la transition écologique, et de leur fournir quelques pistes de réflexion pour imaginer une transition plus efficace et plus partagée.

Le travail a été conduit entre mars 2024 et février 2025, par l'équipe de Futuribles International, avec la contribution d'un groupe de travail composé de conseillers scientifiques de l'association et d'experts.

## Des tendances de 2025 aux scénarios à l'horizon 2040

L'analyse prospective s'inscrit dans une toile de fond marquée par des bouleversements majeurs : accélération des dérèglements climatiques, progression rapide du climato-scepticisme, scène géopolitique plus conflictuelle et polarisée... C'est dans ce contexte que les positionnements et jeux d'acteurs sont étudiés dans leurs dynamiques.

Les tendances actuelles sont marquées par des évolutions paradoxales du rôle d'un État sous contrainte financière majeure, de plus en plus central via les normes, labels et appels à projets, et de moins en moins en capacité de s'inscrire dans des processus de construction collective. Les ingénieries locales se renforcent avec de fortes disparités entre territoires, sur fond de recul général de leur autonomie financière. Enfin, les pratiques collectives sont marquées par le foisonnement d'initiatives et les approches hybrides multiacteurs, mais aussi par la pesanteur de certains processus et parfois le découragement des acteurs.

### 2025-2040 : impasses et dépassements ?

Se projeter à 2040 suppose de tenir compte de l'inertie des phénomènes, forte dans le domaine de la transition écologique : complexité administrative, prégnance des approches en silos, contraintes financières... Mais il faut également intégrer l'accumulation de signaux faibles indiquant la probabilité forte d'une rupture à venir : insatisfaction croissante des acteurs face au système actuel, développement de stratégies « hors du cadre », rejet croissant des normes, etc.

C'est à partir de cette tension que nous avons envisagé trois scénarios d'évolutions possibles à l'horizon 2040.

Ces scénarios doivent être appréhendés moins comme des représentations précises de futurs possibles, que comme différentes logiques déjà en germe aujourd'hui et qui pourraient s'affirmer demain, de manière différenciée en fonction des territoires.

## Trois trajectoires complémentaires à l'horizon 2040

Montée en puissance hétérogène des nouvelles formes de coopérations multiacteurs déjà en germe

2025

2040

Trois logiques qui cohabitent déjà en 2025

Maintien des normes et processus actuels, malgré les contradictions et tensions, en l'absence d'acteurs en mesure de porter un modèle différent

Rupture nette...  
crise budgétaire et / ou sociale, changement politique majeur...

... ou déconstruction organisée par crainte d'une crise, en réponse aux contestations

Effondrement du système actuel de gouvernance et remise en cause de la complexité réglementaire et normative

2025

2040

## Scénario alternatif Les écosystèmes coopératifs

**Mise en œuvre de la transition :** coopération multinationale, logiques d'action hybrides

**Choix technologiques :** système énergétique décentralisé, technologies ouvertes et collaboratives

Les logiques de projet et de coopération, aujourd'hui très éparpillées, commencent à se structurer et à faire système : organisation d'écosystèmes territoriaux de transition, coopérations centrées sur des enjeux partagés des logiques d'action, et multiplication de pactes de coopération autour de « communs », renforcement de l'autonomie fiscale des territoires....

Ce scénario, qui supposerait un fort investissement pour accompagner et outiller ces démarches collectives, serait nécessairement très hétérogène à l'horizon 2040, et ne concernerait pas l'ensemble des territoires. Il pourrait ainsi cohabiter avec la trajectoire tendancielle.

## Scénario tendanciel

**Mise en œuvre de la transition :** pilotage vertical, complexité, mise en œuvre dysfonctionnelle

**Choix technologiques :** systèmes énergétique et alimentaire centralisés

Maintien, sans rupture majeure, du système actuel d'encadrement, de pilotage et de gouvernance de la transition écologique. La capacité de décision collective est de plus en plus grevée par la complexité des processus, le déficit de confiance entre les acteurs nationaux et locaux, et une grande difficulté à articuler les approches aux différentes échelles. Les logiques d'appels à projets illustrent le maintien du rôle clef de l'État central et déconcentré, tout autant que la difficulté à inscrire les démarches de transition écologique dans le cadre d'approches collaboratives ancrées dans le temps long. Les pratiques informelles et expérimentations se développent pour contourner les blocages du système et tenter de faire émerger des modèles alternatifs.

## Scénario de rupture Contestation du système normatif

**Mise en œuvre de la transition :** largement pilotée par le secteur privé

**Choix technologiques :** privatisation des réseaux et des ressources

L'impasse budgétaire, la montée des discours sur l'inefficience du système normatif actuel et la multiplication des crises constituent des facteurs combinés qui crédibilisent ce scénario de rupture, qui impliquerait un effondrement du système actuel de gouvernance et une remise en cause radicale de la complexité réglementaire et normative.

Il se traduirait par un retrait de l'État central et déconcentré au profit des grandes entreprises, une simplification brutale des normes et des dispositifs existants, des oppositions parfois radicales et des réalités territoriales très contrastées.

### Rôle des acteurs

<b>État</b> Assure la cohérence d'ensemble, appui aux initiatives	<b>Opérateurs de l'État</b> Plates-formes d'ingénierie, outillage et facilitation	<b>Régions</b> Pour certaines, plates-formes d'ingénierie, appui à la structuration des écosystèmes
<b>EPCI</b> Expérimentation, structuration d'écosystèmes territorialisés de transition	<b>Acteurs économiques</b> Rôle actif, modèles économiques alternatifs, responsabilité territoriale	<b>Société civile</b> Engagement volontaire via des pactes de coopération

### Rôle des acteurs

<b>État</b> Définition des stratégies de transition	<b>Opérateurs de l'État</b> Déploiement, coordination, lien avec les acteurs locaux	<b>Régions</b> Planification et coordination via les COP régionales
<b>EPCI</b> Peu de marges, expérimentation	<b>Acteurs économiques</b> Engagement pro-actif mais hétérogène, en relais	<b>Société civile</b> Coopérations en relais, mais encouragement et logiques conflictuelles

### Rôle des acteurs

<b>État</b> Retrait et recentrage	<b>Opérateurs de l'État</b> Fort recul, voire disparition	<b>Régions</b> Action pragmatique, expérimentations, marges de manœuvre réduites
<b>EPCI</b> Action pragmatique, expérimentations, marges de manœuvre réduites	<b>Acteurs économiques</b> Rôle normatif majeur des grandes entreprises, engagement des PME et acteurs de l'ESS	<b>Société civile</b> Hétérogène

## Pistes stratégiques pour demain

L'analyse prospective permet de mettre en lumière l'épuisement et les impasses d'un système pénalisé par la complexité et la lourdeur des processus, la lenteur des résultats face à l'urgence des défis, le manque de confiance entre les acteurs et la polarisation croissante des opinions. La question posée aux acteurs de la transition écologique est de savoir quel peut être aujourd'hui leur positionnement dans ce paysage confus et mouvant :

### À quelles conditions est-il possible de retrouver de la confiance et de générer des processus collectifs plus efficaces ?

Quelques défis et pistes stratégiques émergent à l'issue de ce travail. Ces pistes ne doivent pas être lues comme les conclusions définitives d'un exercice de prospective, mais plutôt comme une invitation à engager le débat entre acteurs impliqués dans la transition écologique.

#### 1. Renforcer un cadre commun souple pour la transition

Il apparaît nécessaire à la fois de renforcer la lisibilité de la « chaîne de valeur » de la transition écologique, tout en aménageant plus de marges de manœuvre et de capacités d'initiative aux acteurs locaux. Pour cela, il apparaît prioritaire de travailler à :

- une couverture plus complète du territoire national en démarches de planification et de projet (COP régionales, TEPOS, CRTE...) pour une territorialisation plus cohérente des objectifs de transition écologique ;
- un assouplissement des procédures pour donner davantage de place à l'initiative et à la créativité des acteurs.

#### 2. Accepter l'hétérogénéité des pratiques

L'implication de cette plus grande liberté d'action des acteurs locaux, c'est l'acceptation d'une république plurielle, unie par son cadre et ses valeurs communes, mais riche de différences qu'elle cultive, en acceptant et encourageant l'adaptation des règles et dispositifs nationaux, les expérimentations locales, les démarches hybrides...

#### 3. Dépasser la polarisation des points de vue

Face à la polarisation croissante des opinions et au déficit de confiance entre acteurs, il est essentiel d'assumer la dimension conflictuelle de

la transition, en inscrivant les acteurs dans des processus de construction collective permettant l'instruction et le dépassement des conflits. Le recours à l'anticipation pour décaler le regard et favoriser l'émergence de visions partagées d'une part, et d'autre part la valorisation de la dimension culturelle d'un territoire autour de biens communs (naturels, immatériels...) apparaissent comme des leviers puissants pour créer de l'adhésion entre acteurs.

#### 4. Garantir une transition écologique démocratique

La tendance à la multiplication des dispositifs dits « exceptionnels », dérogeant au droit commun, en réponse aux crises récentes, si elle permet effectivement d'avancer plus vite, soulève un problème de démocratie.

À l'inverse, défendre le « faire ensemble » de la transition écologique apparaît incontournable pour rendre possibles des changements acceptés et portés collectivement. Cela suppose une association des citoyens et des parties prenantes dès l'amont des projets, de manière plus ambitieuse que les dispositifs classiques de démocratie participative, qui se sont pour la plupart montrés décevants, car déjà largement définis en amont. ■

