



RÉPUBLIQUE  
FRANÇAISE

*Liberté  
Égalité  
Fraternité*

AGENCE  
NATIONALE  
DE LA COHÉSION  
DES TERRITOIRES

COMPRENDRE



**La transition écologique  
comme moteur de la  
cohésion des territoires**

La publication « La transition écologique comme moteur de la cohésion des territoires » comprend cinq tomes :

**Tome 1 - La place des questions environnementales dans les politiques territoriales : continuités et ruptures**

**Tome 2 - Premier défi : intégrer le vivant dans les politiques d'aménagement**

**Tome 3 - Deuxième défi : transformer les modes de production, de consommation et de vie dans les territoires**

**Tome 4 - Troisième défi : mettre en œuvre une transition écologique juste, inclusive et démocratique**

**Tome 5 - Quatrième défi : inventer de nouveaux mécanismes de coordination, de coopération et de solidarité**

La numérotation des pages, des renvois de page et des notes est propre à chaque tome.

## Remerciements

L'ANCT remercie chaleureusement l'ensemble des contributeurs à cet ouvrage ne faisant pas partie de ses équipes : Sabine Barles, Lise Bourdeau-Lepage, Nicolas Buclet, Alice Canabate, Nicolas Castay, Jean-Philippe Deguine, Gilbert Favreau, Jean-Michel Fourgous, Nicolas Laruelle, Caroline Lejeune, Raphaël Mathevet, Jean-François Mauro, David Monnier, Geneviève Pierre, Pierre-Emmanuel Reymund, Elsa Richard, Jean Rottner, Laurent Roy, Jacques Theys, Morgane Thieux-Lavaur et Gaëlle Vives. Elle remercie également Florian Barnier, Pascal Boulin, Frédéric Vey et Stanislas Wroza pour la mise à disposition de données produites par leurs institutions, ainsi qu'Isabelle Vial, pour son rôle de mise en relation avec les contributeurs de l'Office Français de la Biodiversité.

La reproduction de cette publication est soumise à autorisation de l'ANCT ; contact : [info@anct.gouv.fr](mailto:info@anct.gouv.fr)

**Directeur de publication :** Yves Le Breton (ANCT) - **Responsable de collection :** Agnès Reiner (ANCT) - **Directrice éditoriale :** Annabelle Boutet (ANCT) - **Autrice :** Anaïs Lefranc-Morin (ANCT) - **Cartographes :** Hassen Chougar (ANCT), Mélodie Martin (ANCT) - **Suivi d'édition :** Muriel Thoin (ANCT) - **Mise en page :** Audace - **Contact presse :** Kathleen André (Equancy), [kathleen.andre@equancy.com](mailto:kathleen.andre@equancy.com) - **Illustration de couverture :** Paysages en transformation, Mission photographique de la Datar, 1986 © Jean-Louis Garnell /ADAGP 2020 - **Impression :** AVP Arts graphiques - **Dépôt légal :** octobre 2020 - **ISBN :** 978-2-492484-04-9



# **La transition écologique comme moteur de la cohésion des territoires**



**Tome 1**

**La place des questions  
environnementales dans les politiques  
territoriales : continuités et ruptures**

# Sommaire - Tome 1

## La place des questions environnementales dans les politiques territoriales : continuités et ruptures ————— 4

- Durant la première moitié du XX<sup>e</sup> siècle : la conservation des paysages  
et du patrimoine naturel remarquable ————— 6
- Agences de l'eau, parcs naturels régionaux, montagne, littoral :  
les premiers croisements entre aménagement du territoire et environnement  
dans les années 1960 à 1990 ————— 8
- Dans les années 1990, l'émergence du développement durable  
dans les politiques territoriales ————— 13
- Depuis 2010, une technicisation croissante des politiques environnementales — 19
- Aujourd'hui et demain : l'enjeu de réussir la transition écologique  
pour favoriser la résilience territoriale ————— 22
  - Un constat : l'anthropocène  
Article - L'anthropocène, un rendez-vous pour la cohésion des territoires,  
Stéphane Cordobès
  - Un processus : la transition écologique
  - Un objectif : améliorer la résilience
  - Un enjeu : les territoires  
Mise en perspective - « Les territoires ont entre les mains énormément  
de leviers pour intervenir sur la transition écologique », Jacques Theys

# Introduction

En France comme ailleurs, nous constatons tous les jours l'impact des activités humaines sur notre environnement : ici, la disparition d'une espèce d'oiseau auparavant familière, là, une sécheresse persistante mettant en péril les cultures, ailleurs une pollution de l'air chronique ou le retrait du trait de côte. La précarité énergétique rend le quotidien de certains Français difficile, que ce soit pour se chauffer ou se déplacer. Le mouvement des Gilets jaunes a mis à l'agenda les enjeux de justice sociale et territoriale. Dans les territoires périurbains et ruraux, les conflits entre agriculteurs et riverains quant à l'utilisation des pesticides interrogent les choix opérés par le passé en matière d'agriculture et d'urbanisation. Les zones à défendre — Notre-Dame-des-Landes ayant été la plus emblématique d'entre elles — opposent des options d'aménagement et des visions du futur qui semblent irréconciliables. La mobilisation de la jeunesse pour le climat a fait apparaître de nouvelles fractures générationnelles. La crise liée au covid19 est venue souligner la nécessité de s'appuyer sur la transition écologique pour renforcer la résilience des territoires, transformer notre économie et soutenir la cohésion sociale et territoriale de notre pays.

De fait, tous les territoires sont touchés par ces enjeux, à des degrés variables compte tenu de leur situation géographique, de leurs spécialisations économiques et de leurs ressources propres. Certains sont plus vulnérables, d'autres ont des potentiels sous-exploités. Et le risque est grand de voir certains baisser les bras face à l'ampleur des transformations à mener, alors même que des difficultés économiques, démographiques ou sociales, rendues plus aiguës encore par les conséquences de la crise sanitaire, appellent des réponses immédiates. Il nous faut donc faire de la transition écologique un moteur de la cohésion des territoires. L'ANCT a vocation à être force de proposition en la matière.

Travailler à cette cohésion, c'est œuvrer pour ce qui « nous tient ensemble ». Priorité du Gouvernement depuis mai 2017, la cohésion des territoires vise à faire en sorte que la France garantisse les égalités d'opportunité pour tous et évite le repli sur soi, quels que soient les territoires de vie. Dans une perspective de cohésion, chaque territoire, riche de ses spécificités, a une place dans l'ensemble « France ». Le rôle de l'ANCT est de faciliter et renforcer les liens et complémentarités entre les territoires, ainsi qu'entre les territoires et le pays.

Faire de la transition écologique un moteur de la cohésion des territoires consiste à relever quatre défis : l'intégration du vivant dans les politiques d'aménagement ; la transformation des modes de production, de consommation et de vie ; la mise en place d'une transition juste, démocratique et inclusive ; l'invention de mécanismes de coordination, de coopération, de solidarité. Afin de les expliciter et d'accompagner les territoires dans leur prise en compte, l'ANCT a travaillé avec des professionnels et des chercheurs pour produire cinq ouvrages alliant réflexions et actions. Que l'ensemble des contributeurs soient ici remerciés.

Le présent ouvrage (tome I) propose de revenir sur l'évolution de la prise en compte des questions environnementales dans les politiques d'aménagement du territoire, pour questionner ensuite son devenir. Au cours du XX<sup>e</sup> siècle, nous sommes en effet passés de la protection des espaces naturels remarquables à la transition écologique. Bien loin des seuls débats sémantiques, ces évolutions, en un seul siècle, montrent l'accélération des changements et l'urgence à agir. Et il ne fait aucun doute que les politiques territoriales de demain ne seront pas celles d'aujourd'hui. Les tomes suivants ont vocation à éclairer les débats en pointant des enjeux et en esquissant quelques pistes pour l'avenir.

# 1

## La place des questions environnementales dans les politiques territoriales : continuités et ruptures

- Durant la première moitié du XX<sup>e</sup> siècle : la conservation des paysages et du patrimoine naturel remarquable
- Agences de l'eau, parcs naturels régionaux, montagne, littoral : les premiers croisements entre aménagement du territoire et environnement dans les années 1960 à 1990
- Dans les années 1990, l'émergence du développement durable dans les politiques territoriales
- Depuis 2010, une technicisation croissante des politiques environnementales
- Aujourd'hui et demain : l'enjeu de réussir la transition écologique pour favoriser la résilience territoriale



**Espaces urbains, Centre et Sud-Ouest**, Mission photographique de la Datar, 1985 © *Jean-Louis Garnell / ADAGP 2020*

# Durant la première moitié du XX<sup>e</sup> siècle : la conservation des paysages et du patrimoine naturel remarquable

## Textes phare



## Actions dans les territoires



Réalisation : ANCT pôle ADT - Cartographie 09/2020

Dès l'émergence des politiques environnementales en France au début du XX<sup>e</sup> siècle, l'action publique est territorialisée. La politique de conservation des paysages et du patrimoine naturel remarquable est mise en place par l'État pour préserver les lieux remarquables au plan paysager des atteintes graves liées aux activités humaines. Si quelques mesures de protection sont prises dès 1853, lorsque l'Administration des eaux et forêts crée la première « réserve artistique » en forêt de Fontainebleau à la demande des peintres de l'école de Barbizon, ces expériences restent très ponctuelles. Il faudra attendre le début du XX<sup>e</sup> siècle pour que la loi de 1906 sur la protection des sites et monuments naturels de caractère artistique amorce une politique nationale de protection des paysages et de la nature. Cette loi prévoit le classement ou l'inscription des monuments naturels et des sites dont la conservation ou la préservation présente un intérêt général au point de vue artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque. L'objectif est avant tout de conserver « l'esprit des lieux », les caractéristiques du site, et de les préserver de toutes atteintes graves. Les sites classés ne peuvent ni être détruits, ni être modifiés dans leur état ou leur aspect sauf autorisation spéciale de l'État. Ainsi, les constructions restent possibles dans un site classé mais l'autorisation spéciale permet de vérifier la bonne insertion paysagère des projets envisagés. De même, le classement ne s'oppose pas à l'exercice d'activités humaines (notamment agricoles ou touristiques) mais lorsque celles-ci sont susceptibles de modifier sensiblement les paysages, l'autorisation spéciale est requise<sup>1</sup>. Cette approche de la nature par la conservation n'est pas spécifiquement française puisque les États-Unis et de nombreux

pays européens créent des parcs nationaux sur leur territoire.

En France, les parcs nationaux sont créés en 1960 pour assurer une protection renforcée de la nature dans certains territoires : « *Le territoire de tout ou partie d'une ou de plusieurs communes peut être classé par décret en conseil d'État en parc national lorsque la conservation de la faune, de la flore, du sol, du sous-sol, de l'atmosphère, des eaux, et en général d'un milieu naturel présente un intérêt spécial et qu'il importe de préserver ce milieu contre tout effet de dégradation naturelle et de le soustraire à toute intervention artificielle susceptible d'en altérer l'aspect, la composition et l'évolution.* » (Article 1). La loi de 1960 établit deux niveaux de protection, ce qui est alors une originalité française :

- la zone centrale (aujourd'hui dite « cœur » du parc) est un secteur où la réglementation stricte doit permettre d'assurer la protection du patrimoine naturel (interdiction de la chasse et de la pêche, des activités industrielles, publicitaires et commerciales, de l'extraction de matériaux, de la réalisation de travaux, de la circulation du public...);
- la zone périphérique (aujourd'hui dite « aire d'adhésion ») est un secteur dans lequel les communes sont encouragées à protéger leur environnement afin d'atteindre les objectifs de protection du cœur, tout en assurant un développement économique respectueux des traditions culturelles locales et centré sur le tourisme.

La charge de repérer les territoires à protéger revient à l'État, qui est alors le seul décisionnaire en matière d'aménagement du territoire et d'environnement.

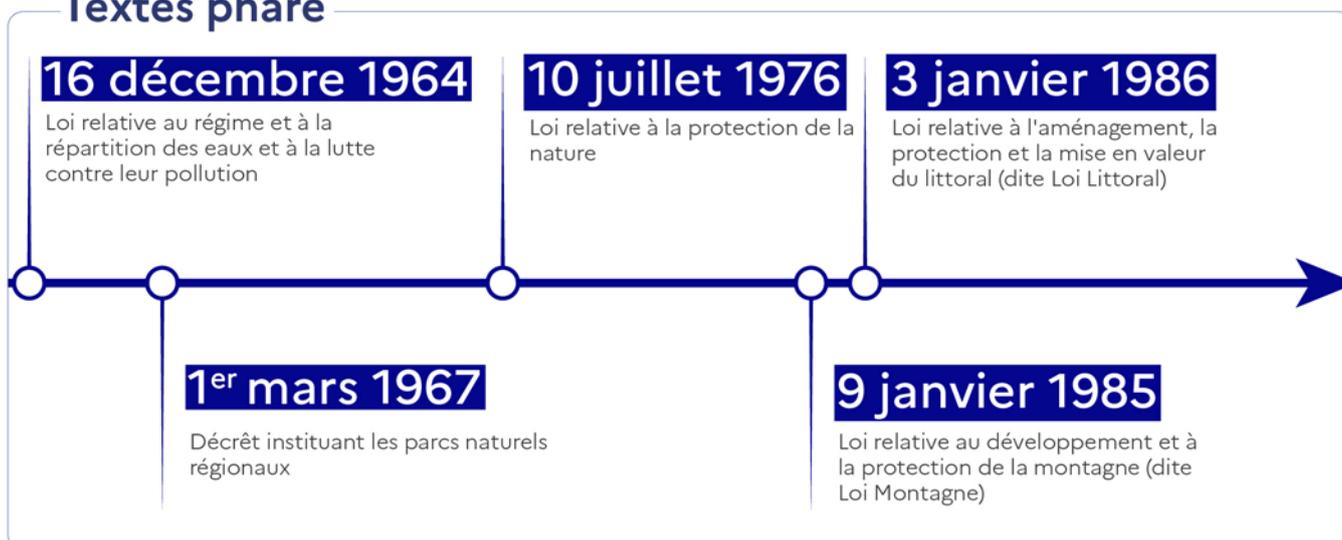
## Environnement

**L'environnement désigne l'ensemble des conditions physiques, chimiques, biologiques, climatiques, géographiques et culturelles au sein desquelles se développent les êtres humains. L'environnement inclut notamment l'air, la terre, l'eau, les ressources naturelles, la flore, la faune, les sites et paysages, les hommes et leurs interactions sociales. Les éléments qui constituent l'environnement d'un individu, d'une population, d'une communauté à différentes échelles spatiales se situent donc au croisement entre le « naturel » et le social.**

1. [http://droitnature.free.fr/Shtml/EspProtege\\_SiteMonumentsNaturels.shtml](http://droitnature.free.fr/Shtml/EspProtege_SiteMonumentsNaturels.shtml)

# Agences de l'eau, parcs naturels régionaux, montagne, littoral : les premiers croisements entre aménagement du territoire et environnement dans les années 1960 à 1990

## Textes phare



## Actions dans les territoires



Réalisation : ANCT pôle ADT - Cartographie 09/2020

Des années 1960 à la fin des années 1980, il ne s'agit plus tant de sanctuariser des lieux remarquables au plan des paysages que de concilier protection de la nature et développement dans les territoires où la pression de l'urbanisation menace des écosystèmes spécifiques (littoraux, montagnes, périphéries urbaines...). Cette inflexion se fait dans un contexte de montée en charge progressive des collectivités territoriales comme acteurs de l'aménagement du territoire aux côtés de l'État et de mise en œuvre de pratiques de concertation avec les acteurs dans les territoires.

De ce point de vue, la loi de 1964 relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre leur pollution constitue un tournant. Elle aboutit à la création en France métropolitaine de six circonscriptions administratives associées aux grands bassins hydrographiques. Pour la première fois dans l'histoire administrative française, une circonscription administrative est établie sur la base d'une entité naturelle, le bassin hydrographique. Chacune de ces circonscriptions est gérée par un organisme exécutif, l'agence de bassin (devenue depuis agence de l'eau), et un organisme consultatif, le comité de bassin, rassemblant des représentants de l'État, des collectivités locales et des représentants des usagers et des personnes compétentes. La dimension consultative instituée par les comités de bassin est également une nouveauté. La Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (Datar), créée l'année précédente, a joué un rôle décisif dans l'élaboration de cette loi<sup>2</sup>.

Le décret de création des parcs naturels régionaux (PNR) du 1<sup>er</sup> mars 1967 confirme cette inflexion dans la posture de l'État. L'article 1 énonce que « *Le territoire de tout ou partie de plusieurs communes peut être classé en « Parc naturel régional* » lorsqu'il présente un intérêt particulier, par la qualité de son patrimoine naturel et culturel, pour la détente et le repos des hommes et le tourisme et qu'il importe de le protéger et de l'organiser ». Portés par

la Datar, les PNR consacrent la démarche de collaboration entre l'État et les collectivités locales. La classification est proposée à l'initiative des communes, groupements de communes ou départements dont dépend le territoire concerné (article 4) et elle est subordonnée à la présentation de la charte constitutive du parc, adoptée par décret et valable 12 ans. Cette charte en détermine le plan, les règles de fonctionnement et de gestion, les objectifs ainsi que les programmes d'équipements et les mesures à adopter pour atteindre ces objectifs (article 5). Au terme des 12 ans, si le PNR n'exerce pas ses missions ou ne remplit plus les critères qui ont justifié son classement, l'État peut décider de le déclasser. Les PNR doivent poursuivre trois objectifs : maintenir la diversité biologique de leurs milieux ; préserver et valoriser leurs ressources naturelles, paysages et sites remarquables ; mettre en valeur et dynamiser leur patrimoine culturel. Cette loi marque la volonté de coupler croissance économique et protection de la nature selon des modalités propres à chaque territoire. À l'échelle nationale, il s'agit autant d'un enjeu d'aménagement du territoire que de préservation de la flore, de la faune et des paysages : « *Les PNR doivent contribuer à réanimer les territoires ruraux concernés et servir d'aires de récréation pour les habitants des grandes villes. Ils sont répartis assez régulièrement sur le territoire national et chaque habitant peut accéder facilement à au moins l'un d'entre eux.* »<sup>3</sup>. Il s'agit de trouver dans le tourisme une nouvelle voie de développement pour les territoires ruraux, grâce à la mise en valeur de leurs richesses naturelles et culturelles : « *La notion de multifonctionnalité des espaces ruraux est mise en avant, pour promouvoir le développement. De nouvelles fonctions, sanitaires, récréatives, esthétiques, patrimoniales et résidentielles s'ajoutent aux fonctions de production traditionnelles. [...] Les espaces naturels représentent un capital à vocation nationale, européenne, mondiale ; s'ils sont bien gérés, ils deviennent le fondement d'un développement rural et d'un aménagement du territoire rénové.* »<sup>4</sup>

---

2. Lucien Chabason et George Guinabel, « L'héritage du passé », in : *Héritiers du futur*, René Passet et Jacques Theys (dir.), Éditions de l'Aube/Datar, 1995.

3. Jacques Lepart et Pascal Marty, « Des réserves de nature aux territoires de la biodiversité. L'exemple de la France », *Annales de géographie*, 2006/5 (n° 651), p. 485-507.

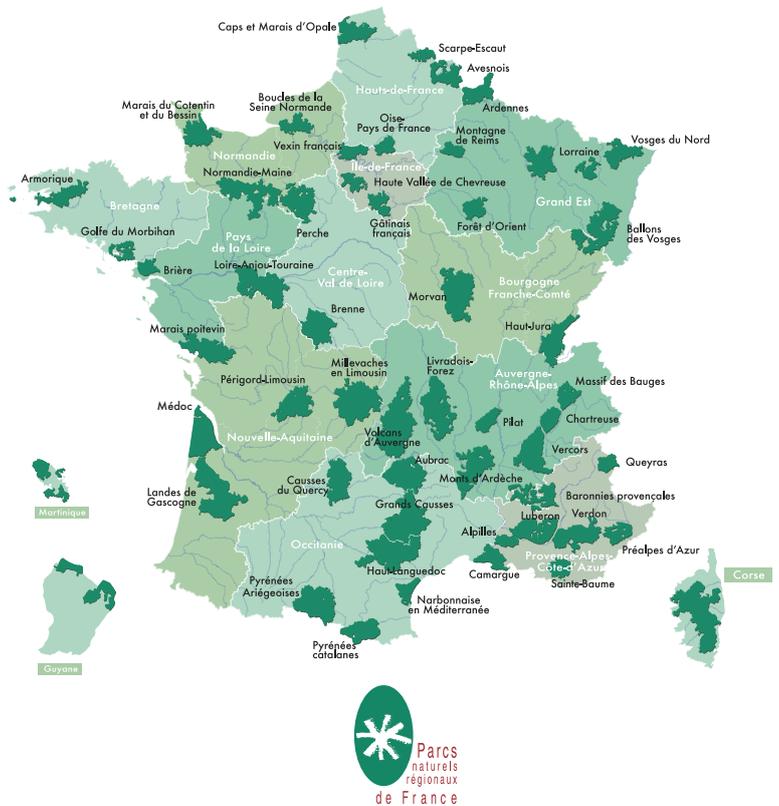
4. Lionel Charles et Bernard Kalaora, « De la protection de la nature au développement durable : vers un nouveau cadre de savoir et d'action ? », *Espaces et sociétés*, 2007/3 (n° 130), p. 121-133.

---

À la fin des années 1960, le Premier ministre, Jacques Chaban-Delmas, met en place un processus d'élaboration de la politique de l'environnement. En l'absence de ministère dédié, la Datar est chargée d'animer un vaste programme de réflexions : « Dans le cadre de la politique française d'aménagement du territoire, je vous demande de bien vouloir me soumettre, avant la fin de l'année, un programme d'action propre à assurer une maîtrise plus grande de l'« environnement », par les moyens notamment de la lutte contre les nuisances, de la réduction du bruit, de l'élimination des déchets, de la sauvegarde des sites et des paysages, de la protection des grands espaces naturels, etc. »<sup>5</sup>. Issu de cette réflexion, le rapport « Armand » propose plusieurs mesures visant à mieux gérer les équilibres naturels et l'élimination des nuisances à la source, maîtriser l'espace et renforcer les réglementations et les sanctions. Ce programme dit « des 100 mesures » est approuvé par le Conseil des ministres en juin 1970, peu de temps avant la création du ministère de l'Environnement l'année suivante, dont l'action s'appuiera largement sur ce programme. Peu de temps auparavant, le projet de loi de Finances pour 1970 confirmait la volonté de renforcer la place des questions environnementales dans la politique d'aménagement du territoire : « Le risque serait grand de borner l'aménagement du territoire au meilleur équilibre des moyens de production et de la croissance des villes. [...] La défense du milieu environnant, c'est-à-dire la protection de la nature et du patrimoine culturel contre les nuisances de toutes sortes est devenu un impératif catégorique »<sup>6</sup>. Durant cette même décennie, une commission – dont la direction est confiée à un agent de la Datar – est créée au sein du Commissariat au Plan pour élaborer des cartes de contraintes écologiques pour l'aménagement du territoire (qui n'eurent jamais de traduction concrète) et définir des politiques de planification écologique expérimentées localement, avec l'idée que les politiques d'aménagement devraient tenir compte des opportunités et contraintes liées à l'environnement spécifique de chaque territoire<sup>7</sup>.

De fait, les années 1970 sont marquées par une montée en puissance des questions environnementales dans le débat public. La première conférence de l'Organisation des nations unies (Onu) sur l'environnement se tient en 1972 à Stockholm. La même année, le

## 54 Parcs naturels régionaux de France



rapport *Halte à la croissance* ! du Club de Rome (dit rapport Meadows) diffuse l'idée que les activités économiques constituent une menace pour l'environnement, et l'environnement une contrainte pour les activités économiques. En France, alors que le président de la République Georges Pompidou fait le choix de privilégier l'industrialisation du pays, le premier choc pétrolier de 1973 vient souligner la dépendance de l'économie nationale au pétrole et, plus largement, la dépendance énergétique du pays. Des efforts conséquents sont alors amorcés dans les domaines où des solutions technologiques permettent de relever des problèmes à la fois économiques et environnementaux, comme par exemple la lutte contre le gaspillage (mesures d'économie et de recyclage des matières premières).

5. Lettre de mission du 24 octobre 1969.

6. Cité par Lucien Chabason et George Guinabel, « L'héritage du passé », in *Héritiers du futur*, René Passet et Jacques Theys (dir.), 1995, p. 219.

7. Jacques Theys et Clémence Guimont, « Nous n'avons jamais été "soutenables" : pourquoi revisiter aujourd'hui la notion de durabilité forte ? », *Développement durable et territoires* [En ligne], Vol. 10, n° 1, avril 2019.

La loi de 1976 relative à la protection de la nature traduit ces préoccupations. Elle vise à concilier économie, écologie et qualité de vie des Français. Annoncée en septembre 1968 lors de la conférence sur l'utilisation et la conservation de la biosphère organisée à Paris par l'Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), cette loi a été reportée à plusieurs reprises car certains ministères (agriculture, équipement et transports, industrie...) ne souhaitaient pas que des contraintes environnementales s'imposent aux activités relevant de leurs champs de responsabilité. Les associations de protection de la nature s'investissent alors fortement dans l'élaboration et la promotion de la loi, afin qu'elle puisse voir le jour<sup>8</sup>. Dès son article 1, cette loi affirme l'importance de l'aménagement du territoire dans la protection de l'environnement et de l'environnement pour l'aménagement du territoire : « *La protection des espaces naturels et des paysages, la préservation des espèces animales et végétales, le maintien des équilibres biologiques auxquels ils participent et la protection des ressources naturelles contre toutes les causes de dégradation qui les menacent sont d'intérêt général. Il est du devoir de chacun de veiller à la sauvegarde du patrimoine naturel dans lequel il vit. Les activités publiques ou privées d'aménagement, d'équipement et de production doivent se conformer aux mêmes exigences. La réalisation de ces objectifs doit également assurer l'équilibre harmonieux de la population résidant dans les milieux urbains et ruraux.* ». La loi de 1976 instaure d'ailleurs l'obligation d'intégrer des préoccupations environnementales dans les projets d'aménagement et d'urbanisme : elle impose la réalisation d'études d'impact sur le milieu naturel des réalisations d'aménagement ou d'ouvrage qui peuvent porter atteinte à celui-ci et institue la séquence « éviter-réduire-compenser » qui oblige à éviter les impacts des travaux sur les milieux naturels, à les réduire si ça n'est pas possible, et en dernier lieu à les compenser par des actions de restauration « équivalente » ailleurs sur le territoire. On peut noter que les débats parlementaires ont fait émerger l'idée qu'une véritable politique de protection de la nature ne devait pas concerner seulement un petit nombre de réserves naturelles mais l'espace français tout entier<sup>9</sup>, et qu'elle soulevait des enjeux en termes de cohésion entre territoires urbains et ruraux : « *Il ne faudrait pas que la protection de la nature divise en quelque sorte la France en deux : une France*

*urbaine dont nous comprenons qu'elle désire la verdure et l'oxygène, et une France rurale ou semi-rurale qui aurait l'impression d'être victime de cette protection de la nature* ».

Cependant, à partir du milieu des années 1970, la Datar est moins associée qu'auparavant à la conception des politiques environnementales : dans le contexte de fin des « Trente Glorieuses », ses missions se centrent davantage sur les grands équilibres démographiques et économiques du territoire français.

La Charte européenne de l'aménagement du territoire, adoptée le 20 mai 1983, porte pourtant l'idée que l'aménagement du territoire ne peut ignorer les questions environnementales. Elle indique : « *les profondes mutations intervenues dans les structures économiques et sociales des pays européens et leurs relations avec d'autres pays du monde, exigent une remise en cause des principes régissant l'organisation de l'espace afin d'éviter qu'ils soient entièrement déterminés par des objectifs économiques à court terme, sans prendre en considération de façon appropriée les aspects sociaux, culturels et ceux de l'environnement* ». Avec cette charte, les ministres de l'aménagement du territoire des pays membres se donnent pour objectif de « *parvenir à une meilleure conception générale de l'utilisation et de l'organisation de l'espace, de la répartition des activités, de la protection de l'environnement et de l'amélioration de la qualité de la vie* » et rappellent que « *l'homme et son bien-être ainsi que son interaction avec son environnement sont au centre de toute préoccupation d'aménagement du territoire, dont le but est de lui offrir un cadre et une qualité de vie assurant l'épanouissement de sa personnalité dans un environnement organisé à l'échelle humaine* ». L'amélioration du cadre de vie, la protection de l'environnement et la gestion responsable des ressources naturelles sont quelques-uns des axes directeurs de la charte, qui insiste également sur les enjeux spécifiques à chaque type de territoire (urbain, rural, montagne, littoral...) et sur l'importance que les citoyens bénéficient d'une information claire et compréhensible afin de pouvoir participer aux politiques d'aménagement menées aux différentes échelles territoriales. Cette charte constitue un cadre commun, une vision qui vise à orienter les politiques publiques européennes et nationales, puisque les principes qu'elle énonce ne sont pas juridiquement contraignants<sup>10</sup>.

---

8. Encyclopédie Universalis.

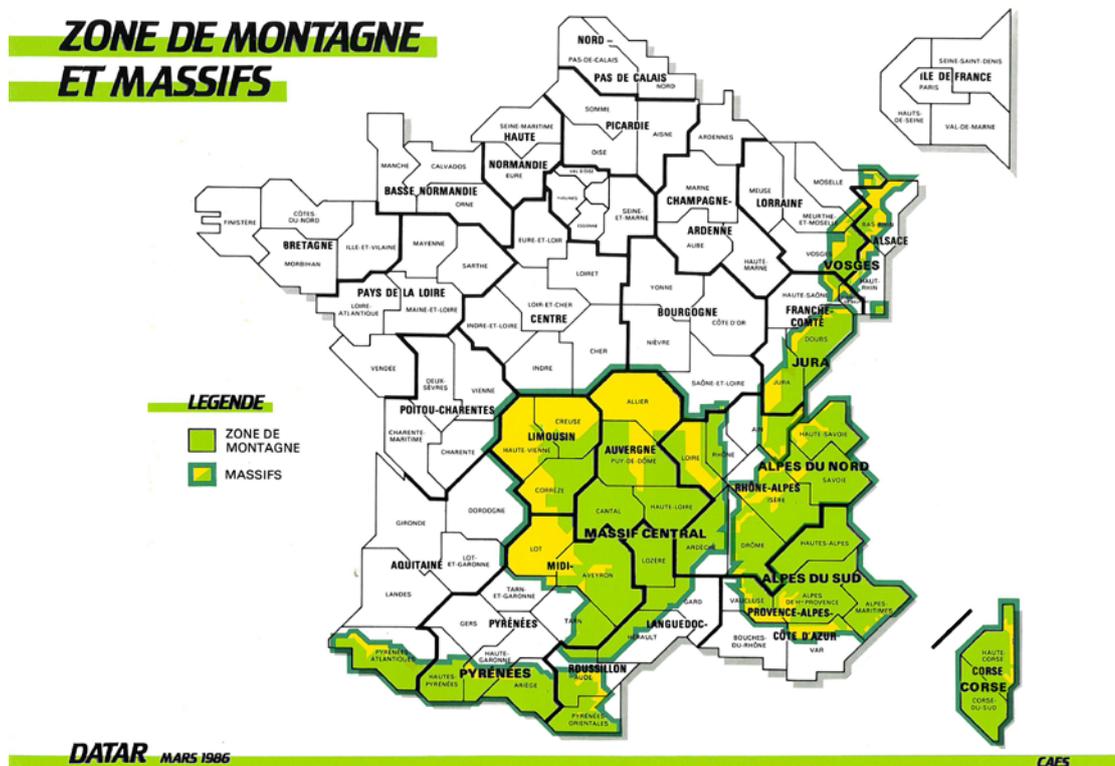
9. Isabel Boussard, « Agriculture, environnement et protection de la nature : la loi de 1976 », *Ruralia*, 01, 1997.

10. Pour une analyse détaillée des politiques environnementales européennes et de leurs liens avec les politiques d'aménagement du territoire des années 1950 à la fin des années 2000, on se référera à : François Bertrand et Marie Fournier, « Les politiques européennes d'environnement et l'aménagement des territoires », in Yves Jean et al. *L'Europe – Aménager les territoires*, 2009.

---

En France, les années 1980 sont marquées par les lois Littoral et Montagne qui, dans l'esprit de la charte européenne, mettent l'accent sur des territoires à forts enjeux du point de vue de l'équilibre entre développement des activités humaines et protection des espaces remarquables en termes de patrimoines culturel et naturel. La Datar est étroitement associée à l'élaboration de la loi Montagne (1985) et de la loi Littoral (1986)<sup>11</sup>, dont les objectifs et dispositions sont très similaires. Toutes deux prévoient la mise en œuvre d'une politique spécifique de développement, d'aménagement et de protection dans des territoires particuliers (respectivement, de montagne et littoraux), qui s'appuie fortement sur la planification spatiale. Elles visent plus précisément à assurer une meilleure maîtrise de la gestion et de l'utilisation de l'espace, à protéger les milieux naturels et

les paysages d'une urbanisation rapide et anarchique par la mise en place d'une réglementation s'imposant à la planification urbaine (principe de l'urbanisation dans la continuité du tissu urbain existant, zones tampons...), à promouvoir le patrimoine culturel et à soutenir l'économie spécifique de ces espaces, considérés comme des ressorts essentiels de leur développement. La loi Montagne entend spécifiquement faciliter l'accès aux services publics en montagne dans une perspective d'équité territoriale. La mise en œuvre de la loi Littoral bénéficie de l'appui d'un acteur majeur : le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres, créé en 1975 à l'initiative de la Datar, pour acquérir, protéger de l'artificialisation et mettre en valeur une partie du linéaire côtier français (13 % en 2015)<sup>12</sup>, en métropole et dans les territoires ultramarins.



### Note de lecture :

- La loi Montagne définit des zones de montagne qui sont des communes ou parties de communes dans lesquelles l'utilisation de l'espace implique des investissements onéreux dus à de fortes pentes, à des conditions climatiques très difficiles liées à l'altitude ou à une combinaison de ces deux facteurs.
- Elle crée également des massifs. Les sept massifs métropolitains de 1985<sup>13</sup> (Alpes du Nord, Alpes du Sud, Corse, Massif central, Massif jurassien, Pyrénées, Massif vosgien) regroupent l'ensemble des communes classées en zone de montagne et les territoires adjacents (piémont, villes situées en entrée de vallée) qui forment, ensemble, des entités territoriales cohérentes. S'y ajoutent trois massifs ultramarins (le Massif de Guadeloupe, le Massif des Hauts-de-La Réunion et le Massif de Martinique), constitués exclusivement des zones de montagne.

11. Cercle pour l'aménagement du territoire, *La Datar, 50 ans au service des territoires*, La Documentation française, 2017.

12. <http://www.conservatoire-du-littoral.fr/108-les-chiffres-cles-du-littoral-2015.htm>

13. Ils ne sont aujourd'hui plus que six. En 2004, les deux massifs alpins ont été fusionnés en un seul : le Massif des Alpes.

# Dans les années 1990, l'émergence du développement durable dans les politiques territoriales

Au cours des années 1990 (voir frise page suivante), le développement durable renouvelle l'approche du développement en le faisant reposer sur trois piliers : la viabilité économique, l'équité sociale et la protection de l'environnement. Parallèlement, les préoccupations socio-environnementales se diversifient. Au développement social et économique des territoires, à la lutte contre les pollutions et à la protection de milieux naturels viennent s'ajouter la lutte contre le changement climatique et l'adaptation des territoires au changement climatique, la protection de la biodiversité remarquable et ordinaire ou encore la densification urbaine. Le rôle dévolu aux collectivités territoriales dans la mise en œuvre des politiques d'aménagement durable est renforcé (rôle stratégique à travers de nouveaux documents obligatoires ou facultatifs, définition d'objectifs supplémentaires à atteindre dans l'exercice de leurs compétences, etc.), ainsi que l'implication des autres acteurs du territoire (habitants, entreprises, associations...).

Ces évolutions ne sont pas spécifiques à la France. Elles s'inscrivent dans un mouvement international qui, sous l'influence de la Conférence de Rio (1992) des Nations unies, promeut le paradigme du développement durable. Il faut aussi noter qu'avec l'Acte unique européen de 1986, l'environnement est devenu une compétence de la Communauté économique européenne (CEE) qui, depuis, influe largement sur les politiques environnementales de ses pays membres. Le traité de Maastricht, adopté en 1992, affirme l'obligation pour l'Union européenne d'intégrer l'objectif de développement durable dans toutes ses politiques : « *Les exigences de la protection de l'environnement doivent être intégrées dans la définition et la mise en œuvre des politiques et actions de la Communauté [...], en particulier afin de promouvoir le développement durable.* » (Article 6).

En France, les liens étroits entre aménagement du territoire et qualité de l'environnement sont pointés en 1993 par Michel Barnier, alors ministre de l'Environnement : « *Sur le fond, l'aménagement du territoire et la politique de l'environnement sont indissociables. Leurs objectifs se recoupent : en effet, un développement non maîtrisé représente un facteur de dégradation de l'environnement et, à l'inverse, un environnement de qualité constitue un facteur de développement incontestable* »<sup>14</sup>.

La France intègre le développement durable comme objectif directeur en 1995 avec la loi Barnier<sup>15</sup> qui affirme dans son article 1 : « *Les espaces, ressources et milieux naturels, les sites et paysages, les espèces animales et végétales, la diversité et les équilibres biologiques auxquels ils participent font partie du patrimoine commun de la nation. Leur protection, leur mise en valeur, leur restauration, leur remise en état et leur gestion sont d'intérêt général et concourent à l'objectif de développement durable qui vise à satisfaire les besoins de développement des générations présentes sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs* ». Cette loi rappelle l'importance des politiques de développement durable pour la qualité de vie dans les territoires et pour le maintien des équilibres territoriaux : « *Les lois et règlements organisent le droit de chacun à un environnement sain et contribuent à assurer un équilibre harmonieux entre les zones urbaines et les zones rurales* ». Outre qu'elle fixe la plupart des grands principes du droit de l'environnement, cette loi crée la Commission nationale du débat public (CNDP) qui a vocation à organiser des débats relatifs aux objectifs et caractéristiques principales des grandes opérations publiques d'aménagement portées par l'État, les collectivités territoriales, les établissements publics et les sociétés d'économie mixte, lorsqu'elles présentent un fort enjeu socio-économique ou sont susceptibles

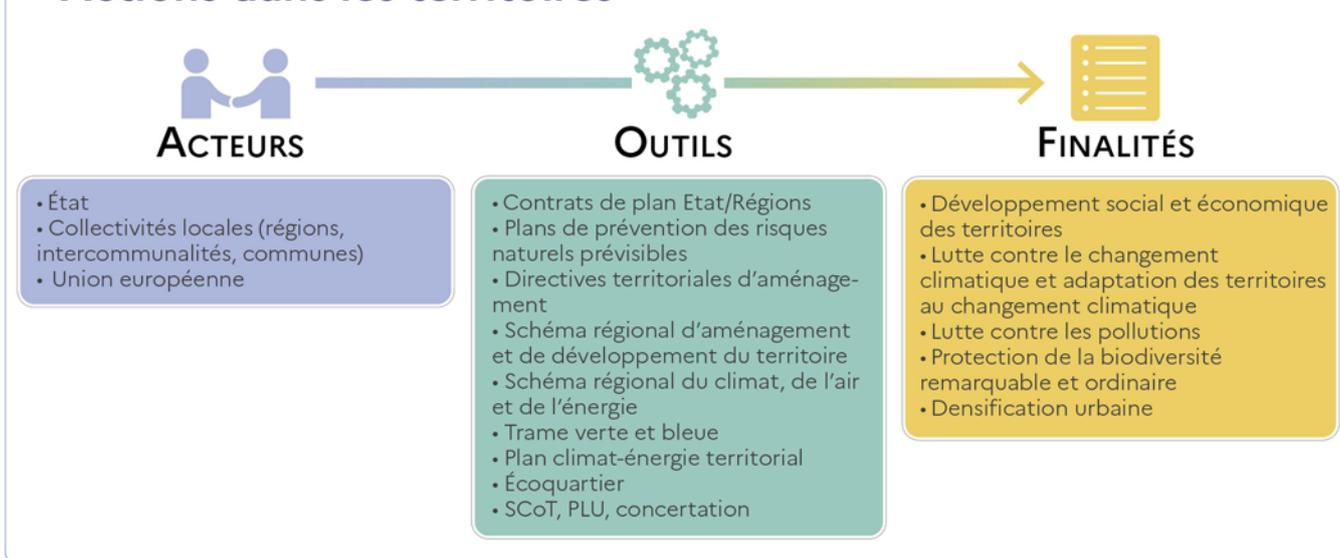
14. Michel Barnier, « Environnement, aménagement du territoire et décentralisation », *Aménagement et nature* n° 110, 1993.

15. Valérie Lacroix et Edwin Zaccai, « Quarante ans de politique environnementale en France : évolutions, avancées, constante », *Revue française d'administration publique*, 2010/2 (n° 134), p. 205-232.

## Textes phare



## Actions dans les territoires



Réalisation : ANCT pôle ADT - Cartographie 09/2020

d'avoir un impact significatif sur l'environnement. Du point de vue de l'aménagement du territoire, la loi Barnier joue également un rôle important à travers les plans de prévention des risques naturels prévisibles (inondations, mouvements de terrain, avalanches, incendies de forêt, séismes, éruptions volcaniques, tempêtes, cyclones...). Ces plans définissent des contraintes fortes à l'aménagement et l'urbanisation des zones exposées aux risques ou sur lesquelles des aménagements, constructions ou activités pourraient aggraver les risques pour d'autres territoires (article 16). Enfin, elle institue la possibilité pour les EPCI d'élaborer des projets intercommunaux de gestion des espaces naturels et du patrimoine, « en vue de favoriser la restauration et l'entretien des espaces naturels, du paysage et du patrimoine bâti et d'inciter à des pratiques agricoles respectueuses de l'environnement » (article 32).

La même année, la loi Pasqua (loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire) affirme qu'il est essentiel de trouver un équilibre entre les perspectives de développement, de protection et de mise en valeur des territoires. Elle introduit pour la première fois dans les textes le terme « développement durable » et propose, dans cette optique, trois nouveaux outils :

- le schéma national d'aménagement et de développement du territoire, qui fixe les orientations fondamentales en matière d'aménagement du territoire, d'environnement et de développement durable (principes régissant la localisation des grandes infrastructures de transport, des grands équipements et des services collectifs d'intérêt national, et définition de la manière dont les politiques publiques concourent à la réalisation de ces orientations et à la mise en œuvre de ces principes),
- les schémas régionaux d'aménagement et de développement du territoire, qui définissent des orientations fondamentales en matière d'environnement, de développement durable, de grandes infrastructures de transport, de grands équipements et de services d'intérêt régional. Élaboré par le conseil régional de manière concertée avec les collectivités territoriales de la région et le conseil économique et social régional, ce document n'a pas de caractère prescriptif, mais a vocation à faciliter la mise en cohérence des projets portés par les différents niveaux de collectivités via la

définition d'orientations régionales partagées.

- les directives territoriales d'aménagement, document de planification qui exprime sur le long terme (20 ans) les orientations fondamentales de l'État en matière d'aménagement et d'équilibre entre les perspectives de développement, de protection et de mise en valeur d'un territoire donné. Les documents locaux d'urbanisme doivent être compatibles avec ces directives territoriales d'aménagement, qui concernent seulement certaines parties du territoire national.

Dès 1997, le nouveau gouvernement Jospin annonce que la loi Pasqua va être révisée en profondeur afin de renforcer la prise en compte du développement durable dans les politiques d'aménagement<sup>16</sup>. L'élaboration du schéma national d'aménagement et de développement du territoire n'est pas menée à son terme<sup>17</sup>. Seules quelques Régions ont élaboré un schéma régional d'aménagement et de développement du territoire (Languedoc-Roussillon, Haute-Normandie, Nord-Pas-de-Calais...)<sup>18</sup>. En revanche, sept directives territoriales d'aménagement ont été créées sur le territoire français à ce jour : celles des Alpes-Maritimes, des bassins miniers Nord-Lorrains, de l'estuaire de la Seine, de l'estuaire de la Loire, des Bouches-du-Rhône, des Alpes du Nord et de l'aire métropolitaine lyonnaise<sup>19</sup>.

La loi Voynet de 1999 est une étape décisive dans l'articulation entre les politiques environnementales et les politiques d'aménagement du territoire et d'urbanisme. L'écologiste Dominique Voynet est alors à la tête d'un grand ministère réunissant ces deux domaines. La loi de 1999 a pour entrée l'aménagement et l'urbanisme et pose un certain nombre de principes visant à consolider la mise en œuvre d'un développement durable des territoires, dans une conception élargie qui intègre la lutte contre le changement climatique - préoccupation alors montante - à côté des enjeux en termes de préservation des paysages, des ressources et des espèces. L'article 1 affirme ainsi : « *Au sein d'un ensemble européen cohérent et solidaire, la politique nationale d'aménagement et de développement durable du territoire permet un développement équilibré de l'ensemble du territoire national alliant le progrès social, l'efficacité économique et la protection de l'environnement. Elle tend à créer les conditions*

---

16. Franck Buors, « L'avenir des D.T.A. dans la politique d'aménagement durable du territoire », In : *Revue juridique de l'Ouest*, 1999, pépé. 175-189.

17. Pour en savoir plus : <http://www.assemblee-nationale.fr/11/cra/1998-1999/99011921.asp>

18. Vincent Belhassen, *Inégalités écologiques, territoires littoraux & développement durable*, Presses Universitaires du Septentrion, 2018.

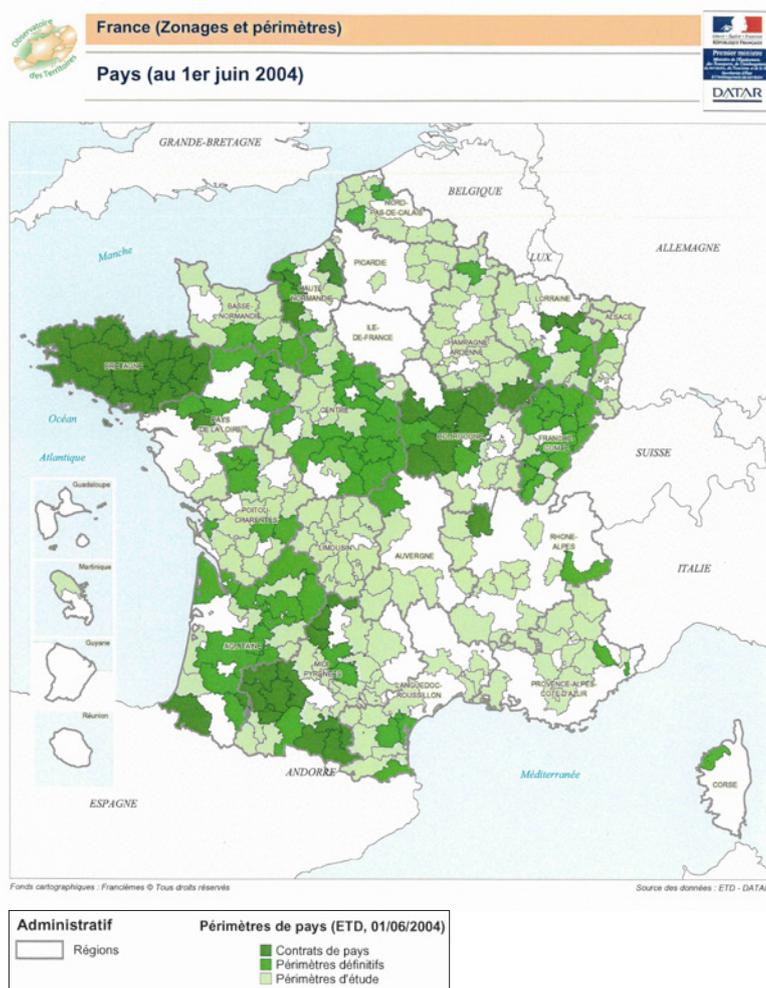
19. Source : <http://geoconfluences.ens-lyon.fr/glossaire/directive-territoriale-d2019amenagement-dta>

---

favorables au développement de l'emploi et de la richesse nationale, notamment en renforçant la solidarité des entreprises avec leur territoire d'implantation, et à réduire les inégalités territoriales tout en préservant pour les générations futures les ressources disponibles ainsi que la qualité et la diversité des milieux naturels ».

La loi invite à un déclouisonnement des politiques publiques sur une base territoriale<sup>20</sup>. Elle introduit une nouvelle façon de gérer les territoires et d'élaborer les choix collectifs par l'analyse des besoins et l'instauration d'une logique de projet, s'appuyant sur l'échelle régionale - avec les schémas régionaux d'aménagement et de développement du territoire - et sur des échelles territoriales considérées comme pertinentes du point de vue du développement local - les agglomérations et les pays<sup>21</sup>. Les pays désignent « un territoire regroupant plusieurs intercommunalités, le plus souvent à l'échelle d'un bassin d'emploi, rassemblant un pôle urbain et son hinterland rural ou bien constitué d'un réseau de petites villes et de centres bourgs, auquel la géographie, l'histoire, ou la vie économique donnent sa cohérence »<sup>22</sup>, dont la mission est de mettre en œuvre une charte élaborée par une grande diversité d'acteurs du territoire (acteurs publics, associations, entreprises...)<sup>23</sup>. Si les pays ne sont pas nouveaux, puisque l'État avait initié des « contrats de pays » en 1975 et que les pays étaient au cœur de la loi Pasqua de 1995, la loi Voynet en fait des structures porteuses d'un projet territorial de développement durable formalisé dans une charte : « Cette charte exprime le projet commun de développement durable du territoire selon les recommandations inscrites dans les agendas 21 locaux du programme « Actions 21 » (...) et les orientations fondamentales de l'organisation spatiale qui en découlent, ainsi que les mesures permettant leur mise en œuvre ; elle vise à renforcer les solidarités réciproques entre la ville et l'espace rural. » (Article 25). Cette nouvelle mission des pays contribue, au début des années 2000, à diffuser les principes du développement durable dans les territoires français.

La loi Voynet prévoit également la création de schémas de services collectifs en remplacement du schéma national d'aménagement et de développement du territoire. Le schéma de



service collectif des espaces naturels et ruraux doit mettre en œuvre un principe de gestion équilibrée de ces espaces par la définition de « mesures propres à assurer la qualité de l'environnement et des paysages, la préservation des ressources naturelles et de la diversité biologique, la protection des ressources non renouvelables et la prévention des changements climatiques » (article 23) et d'indicateurs de développement durable pour assurer le suivi des effets des actions. Dans la mesure où les schémas de services collectifs sont des documents définissant la stratégie de l'État à 20 ans sans valeur contraignante impérative, ils ont rapidement montré leurs limites : « un contenu peu clair, une portée juridique incertaine et une procédure d'élaboration particulièrement lourde »<sup>24</sup>.

20. Cyria Emelianoff, « Le développement durable : comment sortir de la quadrature du cercle ? », in *L'aménagement durable : défis et politiques*, Éditions de l'Aube/Datar, 2002.

21. <http://www.grand-est.developpement-durable.gouv.fr/le-schemas-des-services-collectifs-des-espaces-a11813.html>

22. <http://geoconfluences.ens-lyon.fr/doc/territ/FranceMut/FranceMutScient2.htm>

23. Datar, *Les pays*, La Documentation française, 2001.

24. [https://www.siv.archives-nationales.culture.gouv.fr/siv/rechercheconsultation/consultation/ir/pdf/IR.action?irlid=FRAN\\_IR\\_023994](https://www.siv.archives-nationales.culture.gouv.fr/siv/rechercheconsultation/consultation/ir/pdf/IR.action?irlid=FRAN_IR_023994).

La loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU) du 13 décembre 2000 s'inscrit dans le même esprit : le développement durable est affiché comme un des objectifs de la loi aux côtés de la solidarité et du renforcement de la décentralisation. Elle fixe l'objectif de réduire la consommation des espaces non urbanisés et la périurbanisation en favorisant la densification raisonnée des espaces déjà urbanisés et la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers, notamment via les documents d'urbanisme que sont les schémas de cohérence territoriale (SCoT), les plans locaux d'urbanisme (PLU) et les cartes communales.

Durant cette période, l'Union européenne promeut de plus en plus activement la notion de développement durable et porte les enjeux liés à la biodiversité. La Stratégie de Göteborg, adoptée par l'Union européenne en juin 2001, fixe un cadre politique européen pour favoriser le développement durable des États membres<sup>25</sup>. La directive Habitats, adoptée par l'Union européenne en 1992, vise la conservation des espaces naturels via la constitution d'un réseau européen de sites protégés baptisé Natura 2000. L'importance de connecter les sites protégés pour assurer l'efficacité des politiques de protection est réaffirmée à travers la décision du Conseil de l'Europe en 1995 de favoriser la connectivité entre les sites grâce à un réseau écologique paneuropéen<sup>26</sup>.

En 2006, un rapport parlementaire fait le constat que la France a accumulé un retard considérable en matière de transposition des directives européennes dans le domaine de l'environnement, ce qui fait planer sur elle la menace de sanctions financières<sup>27</sup>. Dans ce contexte, le collectif d'associations l'Alliance pour la planète propose, durant la campagne de l'élection présidentielle de 2007, l'organisation d'une grande négociation collective sur l'environnement. L'idée est reprise par le candidat Nicolas Sarkozy<sup>28</sup>. Après l'élection de ce dernier, le Grenelle de l'environnement, vaste démarche de concertation, est initié avec l'ensemble des partenaires sociaux considérés comme légitimes pour exprimer leur point de vue sur ce que devrait être la politique française de développement durable (ONG environnementales, syndicats, patronat, collectivités territoriales).

Issue de cette démarche, la loi Grenelle I en 2009 marque le renforcement de la dimension participative des politiques environnementales, même si les décisions finales restent du ressort de l'État<sup>29</sup>. Elle permet le rattrapage du retard pris par la France dans la mise en conformité avec les textes européens sur l'environnement<sup>30</sup>. La loi Grenelle I fait de l'aménagement du territoire un levier important pour la mise en œuvre d'une politique de développement durable ambitieuse. L'importance de la lutte contre l'étalement urbain, de la gestion économe des ressources et de l'espace, de la lutte contre les pollutions et nuisances liées aux transports motorisés sont confirmés, mais « *la lutte contre le changement climatique est placée au premier rang des priorités* » (Article 2). Les Régions, les Départements et les communes et leurs groupements de plus de 50000 habitants sont incités à établir des « plans climat-énergie territoriaux » (PCET). Il est également précisé que l'État « *encouragera la réalisation, par les collectivités territoriales, d'opérations exemplaires d'aménagement durable des territoires* » (Article 7). Un nouvel accent est mis sur la prise en compte de la biodiversité ordinaire et remarquable dans les politiques d'aménagement, avec l'objectif de « *préserver la biodiversité, notamment à travers la conservation, la restauration et la création de continuités écologiques* » (Article 7). Cela se traduit notamment par la création des trames vertes et bleues comme outil de l'aménagement du territoire, un projet de plan pour la nature en ville et des réglementations concernant l'utilisation d'intrants (produits phytosanitaires) dans l'agriculture.

---

25. Datar, *50 ans d'aménagement du territoire*, 2015.

26. Agnès Fortier, « La conservation de la biodiversité. Vers la constitution de nouveaux territoires ? », *Études rurales*, 183, 2009, p. 129-142.

27. Julien Betaille, « Le Grenelle de l'environnement » la France comble son retard ?, In : *Revue Européenne de Droit de l'Environnement*, n° 4, 2007. p. 437-454.

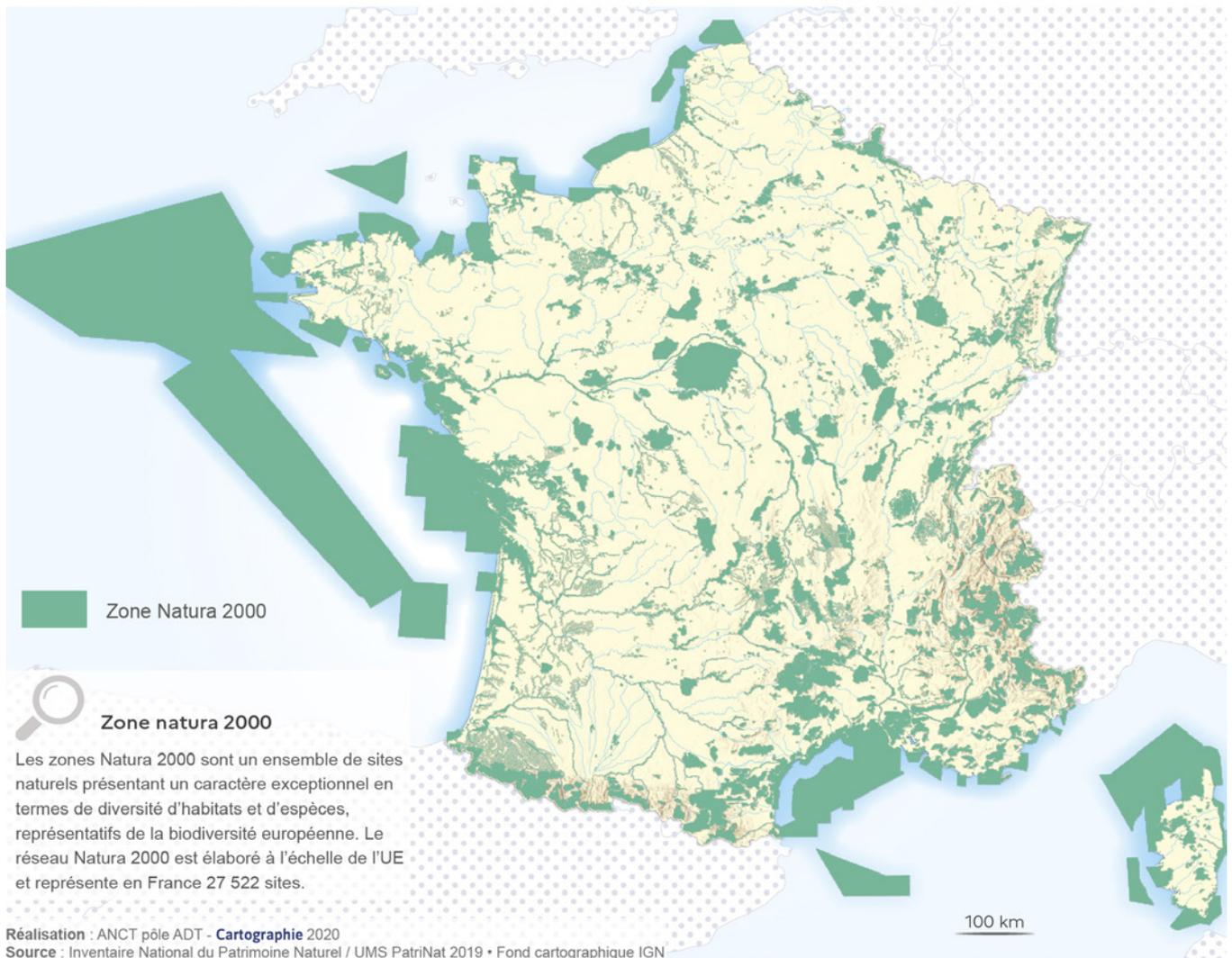
28. Ibid.

29. Ibid.

30. Valérie Lacroix et Edwin Zaccai, « Quarante ans de politique environnementale en France : évolutions, avancées, constante », *Revue française d'administration publique*, 2010/2 (n° 134), p. 205-232.

---

## Les zones « Natura 2000 »



La loi Grenelle II du 12 juillet 2010, qui a vocation à permettre la mise en œuvre des orientations et principes fixés par la loi Grenelle I, confirme la posture de l'État consistant à encourager les projets territoriaux de développement durable et les Agendas 21 mis en place par les collectivités locales et leurs groupements<sup>31</sup>. Elle oblige l'ensemble des Régions à établir une stratégie d'action climatique à travers les schémas régionaux du climat, de l'air et de l'énergie, et une trame verte et bleue à travers les schémas régionaux de cohérence écologique.

À une échelle plus fine, la loi fixe des objectifs environnementaux à introduire dans les SCoT, Plu et cartes communales : ils doivent désormais intégrer les enjeux d'effet de serre, de maîtrise de l'énergie, de production énergétique propre et sûre à partir de sources renouvelables, de qualité de l'air, de l'eau et des sols, de restaura-

tion et protection de la biodiversité (via notamment la restauration d'espaces naturels, forestiers et des continuités écologiques, avec une répartition « géographiquement équilibrée » et économe en espace de l'emploi, l'habitat, du commerce et des services et du rural et de l'urbain). La consommation d'espaces non urbanisés est censée être mesurée et évitée. Ainsi, le rapport de présentation des SCoT et des Plu doit désormais comporter une analyse de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers au cours des 10 années précédant l'approbation du schéma et justifier les objectifs chiffrés de limitation de cette consommation. La densification des espaces déjà urbanisés est mise en avant comme un levier pour répondre aux besoins de nouveaux logements, locaux de commerces ou d'activités, tout en évitant la consommation de sols naturels, agricoles ou forestiers.

31. Les Agendas 21 sont présentés plus en détail p. 34.

# Depuis 2010, une technicisation croissante des politiques environnementales

## Textes phare

**17 août 2015**

Loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte (dite Loi LTECV)

**8 août 2016**

Loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages (dite Loi Biodiversité)

## Actions dans les territoires



- État
- Collectivités locales (régions, intercommunalités, communes)
- Union européenne



- Territoire à énergie positive
- Agence locale de l'énergie et du climat
- Plan de mobilité rurale
- Espace de continuité écologique
- Absence de perte nette de biodiversité dans les opérations d'aménagement
- Stratégie régionale pour la biodiversité



- Transition énergétique
- Protection de la biodiversité ordinaire et remarquable

Réalisation : ANCT pôle ADT - Cartographie 09/2020

Depuis le début des années 2010, le lien étroit entre politiques d'aménagement du territoire et politiques environnementales semble s'être quelque peu distendu sous l'effet d'une technicisation croissante de ces dernières. Ainsi, les deux lois environnementales phares de cette décennie comportent un très grand nombre d'articles, qui permettent de préciser les objectifs et les mesures à prendre mais semblent donner une place plus secondaire à l'aménagement du territoire que les lois des deux décennies précédentes.

Forte de ses 215 articles, la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte de 2015 couvre les différents domaines clés de la transition énergétique et contient de nombreuses mesures. La loi confirme l'option prise de donner un rôle majeur aux collectivités dans la mise en œuvre des politiques environnementales, ainsi que la dimension participative de ces politiques. Ainsi, l'article 1 affirme : « *Pour concourir à la réalisation de ces objectifs, l'État, les collectivités territoriales et leurs groupements, les entreprises, les associations et les citoyens associent leurs efforts pour développer des territoires à énergie positive. Est dénommé "territoire à énergie positive" un territoire qui s'engage dans une démarche permettant d'atteindre l'équilibre entre la consommation et la production d'énergie à l'échelle locale en réduisant autant que possible les besoins énergétiques et dans le respect des équilibres des systèmes énergétiques nationaux. Un territoire à énergie positive doit favoriser l'efficacité énergétique, la réduction des émissions de gaz à effet de serre et la diminution de la consommation des énergies fossiles et viser le déploiement d'énergies renouvelables dans son approvisionnement* ». Pour autant, malgré la mise en avant du terme territoire, l'aména-

gement du territoire est très peu évoqué dans la loi, de même que les enjeux proprement territoriaux. Seuls les plans de mobilité rurale, institués en complément des schémas régionaux de l'intermodalité « *afin de prendre en compte les spécificités des territoires à faible densité démographique et d'y améliorer la mise en œuvre du droit au transport* » (Article 55), renvoient explicitement à des enjeux d'équité territoriale et d'aménagement. La loi oblige en outre les intercommunalités de plus de 20 000 habitants à élaborer un plan climat-air-énergie territorial (PCAET), outil de planification qui a pour but d'atténuer le changement climatique, d'améliorer la qualité de l'air, de développer les énergies renouvelables et de maîtriser la consommation d'énergie.

La loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages de 2016 apporte des avancées importantes pour le renforcement de la prise en compte de l'objectif de biodiversité, poursuivant le tournant engagé en la matière par les lois Grenelle. Pour autant, rares sont les mesures touchant à l'aménagement du territoire. Une innovation, reprise de la loi de 2006 sur les parcs nationaux, est cependant intégrée : le principe de solidarité écologique, qui consacre le lien entre préservation de la biodiversité et activités humaines à différentes échelles territoriales. La loi présente également un volet relatif à l'urbanisme commercial, qui impose des obligations en termes de végétalisation des sites et de lutte contre l'imperméabilisation des sols (article 86). Enfin, les liens entre adaptation au changement climatique et biodiversité sont soulignés par l'obligation faite aux PCAET de comporter des mesures permettant de « *favoriser la biodiversité pour adapter le territoire au changement climatique* » (article 87).

## PÉRIMÈTRES ET INTITULÉS MINISTÉRIELS

En France, l'aménagement du territoire et l'environnement ont fait partie du même ministère durant de brèves périodes :

- entre 1978 et 1981 avec le ministère de l'Environnement et du Cadre de vie, confié à Michel d'Ornano. Le ministère de l'Environnement fusionne avec une partie de l'ancien ministère de l'Équipement et de l'Aménagement du territoire (hors domaine des transports), ainsi qu'une partie du ministère en charge de la culture (domaine des monuments historiques et de l'architecture). Cette expérience peut être considérée comme ambitieuse, voire audacieuse, comme l'ont souligné certains observateurs : « *le pouvoir politique n'hésite pas à mettre en place une configuration ministérielle radicalement nouvelle et audacieuse qui rapproche les enjeux de l'Équipement, de la Culture et de l'Environnement au sein d'une même entité administrative* »<sup>32</sup> ;
- entre 1997 et 2002 avec le ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement confié à Dominique Voynet puis à Yves Cochet ;
- en 2007 avec le ministère de l'Écologie, du

Développement et de l'Aménagement du territoire confié à Alain Juppé ;

- en 2008 avec le ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de l'aménagement du territoire confié à Jean-Louis Borloo. De 2008 à 2009, le secrétariat d'État chargé de l'Aménagement du territoire (Hubert Falco) est rattaché au ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de la Mer (Jean-Louis Borloo).

C'est au début des années 1970 que les premières institutions nationales de protection de l'environnement voient le jour. L'Environmental Protection Agency est créée le 2 décembre 1970 aux États-Unis. L'ensemble des pays industrialisés vont progressivement se doter d'un ministère de l'environnement. En France, le ministère chargé de la Protection de la nature et de l'Environnement est créé en janvier 1971. Au fil des ans, son appellation évolue, avec un glissement de l'environnement (entre 1971 et 2002) à écologie et au développement durable (entre 2002 et 2016), puis à la transition écologique et solidaire (depuis 2017).

Texte	Année	Ministère
Loi relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre leur pollution	1964	Ministère des Travaux publics et des Transports (ex-Ministère de l'Équipement)
Décret de création des parcs naturels régionaux	1967	Interministériel (Datar)
Loi relative à la protection de la nature	1976	Ministère de la Qualité de la vie
Loi « Montagne »	1985	Ministère de l'Agriculture et de la Forêt
Loi « Littoral »	1986	Ministère de l'Urbanisme, du Logement et des Transports
Loi « Barnier »	1995	Ministère de l'Environnement
Loi « Pasqua »	1995	Ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire
Loi « Voynet »	1999	Ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement
Loi « SRU »	2000	Ministère de l'Équipement et du Logement
Lois « Grenelle I et II »	2009 et 2010	Ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de la Mer
Loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte	2015	Ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie
Loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages	2016	Ministère de l'Environnement, de l'Énergie et de la Mer

32. <http://www.histoire-dac.developpement-durable.gouv.fr/structure/1978?service=Ministere&nom=ministere-de-l-environnement-et-du-cadre-de-vie&ministere=ministere-de-l-environnement-et-du-cadre-de-vie>

# Aujourd'hui et demain : l'enjeu de réussir la transition écologique pour favoriser la résilience territoriale

## Un constat : l'anthropocène

En 2009, une équipe internationale de vingt-six chercheurs identifie neuf limites planétaires (*planetary boundaries*) à ne pas dépasser si l'humanité veut pouvoir se développer dans un écosystème sûr c'est-à-dire évitant les modifications brutales, non-linéaires, potentiellement catastrophiques et difficilement prévisibles de l'environnement. En 2015, une dixième limite est ajoutée et les travaux sont actualisés : les scientifiques estiment que quatre des dix limites planétaires sont déjà dépassées : le changement climatique, l'érosion de la biodiversité, la perturbation du cycle de l'azote, la perturbation du cycle du phosphore. Ces différentes limites entretenant des interactions entre elles, le franchissement d'une limite favorise celui des autres<sup>33</sup>. Or, depuis la révolution industrielle, les activités humaines perturbent les équilibres naturels. Pour Paul Josef Crutzen, prix Nobel de chimie en 1995 et Eugène Stoermer, biologiste, il s'agit d'une nouvelle époque de l'histoire de la Terre qu'ils nomment « anthropocène » (soit « ère de l'humain ») et qui succéderait à la précédente période géologique, l'holocène, caractérisé par des conditions climatiques particulièrement favorables aux humains. Les

activités humaines ont désormais une incidence globale significative sur l'écosystème terrestre. Autrement dit, la Terre est entrée dans une nouvelle ère géologique marquée par l'impact irréversible des activités humaines sur l'ensemble des milieux qui induit, rétroactivement, des impacts massifs sur nos sociétés<sup>34</sup>.

L'accroissement de l'amplitude et de la fréquence des catastrophes naturelles (inondation, cyclone...), l'invasion d'algues vertes sur les plages, la pollution de l'air, la perte de services écosystémiques<sup>35</sup> sont autant de manifestations de l'impact de l'activité humaine sur les milieux naturels. Les conséquences à court et moyen terme sont multiples : altération du bien-être et de la santé des habitants, coût économique et social croissant du maintien de notre modèle actuel de vie et de production, etc. À long terme, c'est la pérennité de nos conditions d'existence qui est menacée. En effet, le franchissement de limites planétaires est susceptible de mettre en péril l'œkoumène<sup>36</sup> : « *On vit sur une biosphère<sup>37</sup> qui va devenir plus hostile aux activités humaines et qui va se rétrécir au sens où les zones habitables, du fait de la montée des mers et des autres aspects liés au changement climatique (régime des pluies, chaleur, événements extrêmes) vont se réduire* »<sup>38</sup>.

---

33. Voir <https://lapenseeecologique.com/les-institutions-au-defi-des-limites-planetaires-2/> ; [https://fr.wikipedia.org/wiki/Limites\\_plan%C3%A9taires](https://fr.wikipedia.org/wiki/Limites_plan%C3%A9taires) ou Kate Raworth, *La théorie du donut*, Éditions Plon, 2015.

34. Dominique Bourg, « Inégalités sociales et écologiques. Une perspective historique, philosophique et politique », *Revue de l'OFCE*, 2020/1 (165), p. 21-34.

35. Les services écosystémiques sont des services que nous offrent gratuitement les écosystèmes lorsqu'ils fonctionnent de manière équilibrée (pollinisation, épuration de l'eau par les plantes aquatiques...). En cas de dommages, remplacer ces services écosystémiques est extrêmement coûteux au plan économique et n'est pas toujours possible.

36. L'œkoumène désigne l'espace de vie des êtres humains, autrement dit l'ensemble des espaces terrestres anthropisés (habités ou exploités par l'humanité). Dans l'acception plus large développée par le géographe Augustin Berque, le terme renvoie à la Terre en tant qu'elle est humanisée : habitée, aménagée, représentée, imaginée par les sociétés humaines et à l'homme tant qu'il habite la Terre.

37. La biosphère désigne l'ensemble des milieux sur Terre accueillant des êtres vivants - eau, sol, air. Elle intègre les relations qui se tissent entre les différents êtres vivants et les autres éléments indispensables à la vie.

38. Dominique Bourg, « Transition écologique, plutôt que développement durable. Entretien avec », *Vraiment durable*, 2012/1 (n° 1), p. 77-96.

# L'ANTHROPOCÈNE, UN RENDEZ-VOUS POUR LA COHÉSION DES TERRITOIRES



**Stéphane Cordobès**

Conseiller à l'Agence nationale de cohésion des territoires et chercheur associé à l'École urbaine de Lyon

## Introduction

À la lecture de ces lignes qui retracent savamment l'aventure commune de l'aménagement du territoire et de la politique environnementale, comment ne pas avoir par le sentiment qu'un rendez-vous a été manqué ? Non parce que rien n'aurait été entrepris ou que des croisements n'aient pas eu lieu, ils sont au contraire fort nombreux. Mais malgré ceux-ci, nous sommes maintenant confrontés à une situation qui menace la survie de l'humanité et de nombreuses d'espèces vivantes. Est-il encore temps de revoir à la marge notre modèle moderne de production et de consommation, d'habitation et d'aménagement, comme nous y invite aujourd'hui encore le développement durable tel qu'il est mis en œuvre ? Il devient chaque jour plus difficile de penser que cela soit suffisant. L'hypothèse anthropocène nous fournit la possibilité de sortir la pensée de ce confort lénifiant et inefficace pour appréhender le changement global qui nous emporte et tenter d'imaginer le monde de demain. C'est en tout cas l'esprit de ce texte, extrait de l'ouvrage *Repenser l'aménagement du territoire*<sup>39</sup> et repris avec la courtoise autorisation de son éditeur Berger-Levrault.

## L'anthropocène : nouveau monde et nouveau paradigme

Le changement global n'aurait pas la même audience s'il ne remettait pas maintenant directement en cause l'habitabilité de la terre pour l'Homme et d'une part considérable du vivant. De premiers rapports officiels alertant sur les atteintes environnementales causées par le développement moderne jusqu'à la prise de

conscience actuelle, un demi-siècle s'est écoulé. La description du changement climatique, de l'extinction de masse des espèces et des multiples menaces qui pèsent sur notre vie, se cristallise dans une litanie médiatisée qui documente la nouvelle ère en même temps qu'elle précise ce à quoi nous sommes véritablement confrontés : l'anthropocène n'est pas qu'une hypothèse scientifique à confirmer, c'est d'ores et déjà un autre monde qui émerge et menace l'espèce qui l'a causé tout en l'interrogeant de manière radicale sur sa capacité à relever les nouveaux enjeux qui engagent son avenir. Ces transformations sont déterminantes et obligent, dans le meilleur des cas, à repenser et adapter nos régimes d'habitation, notre façon d'aménager les espaces, dans le pire, à émigrer vers des ailleurs encore habitables. L'appréhension de ce nouveau monde pose elle-même problème. Comment le penser, nous y adapter, contribuer à l'édifier pour le rendre à habitable, sans remettre en cause les idées, les mots, les représentations, les modes d'action, autrement dit le paradigme dont on a hérité et qui a conduit au changement global ? Des travaux de philosophes, d'anthropologues, de géographes esquissent de premières pistes. Selon Bruno Latour par exemple, penser l'anthropocène comme paradigme revient à remettre en cause le projet moderne<sup>40</sup> et son cadre culturel. L'érection de l'homme moderne, individu autonome, doté d'une culture qui le pose maître et possesseur d'une nature immuable dont l'exploitation au profit du développement et du progrès moderne serait la seule raison d'être, est interrogée par l'émergence de l'anthropocène. Catherine Larrère<sup>41</sup> propose ainsi de penser et d'agir avec la nature et non plus contre, en arrêtant de la réifier et d'y voir un moyen plus qu'une fin. Philippe Descola<sup>42</sup> à partir de ces travaux sur les amérindiens incite à percevoir les êtres qui composent cette nature comme des personnes avec qui nous devons apprendre à vivre de façon plus symbiotique. Le modèle culturel du monde moderne est ainsi fondamentalement questionné, depuis l'industrialisation et la production d'énergie fossile jusqu'à l'avènement de la mondialisation libérale et du capitalisme financier dérégulés en

39. Stéphane Cordobès, Xavier Desjardin, Martin Vanier (Dir.), *Repenser l'aménagement du territoire*, Éditions Berger-Levrault, 2020.

40. Bruno Latour, *Où atterrir ? Comment s'orienter en politique*, La découverte, 2017.

41. Catherine Larrère, *Penser et agir avec la nature : une enquête philosophique*, avec Raphaël Larrère, Paris, La Découverte, 2015.

42. Philippe Descola, *Par-delà nature et culture*, Gallimard, 2005.

passant par la production et la consommation de masse. Notre régime spatial lui-même issu de ce modèle culturel, et dont les politiques d'aménagement et d'urbanisme ne sont qu'une des manifestations institutionnelles, ne saurait échapper au questionnement.

### Refaire territoire

Pour entrer de manière responsable dans le monde anthropocène, il nous faut atterrir, forcer le cadre culturel moderne pour opérer le renouvellement paradigmatique indispensable, nous réorienter en politique en réinterrogeant là où l'on vit les conditions fondamentales de notre subsistance. Comment ne pas y voir une injonction à refonder notre manière de faire territoire et d'aménager nos espaces de cohabitation ? Entrer dans l'anthropocène, ce serait donc faire territoire, mais selon un régime différent, par des processus d'édification politique et des spatialités à réinventer. Loin des questions de périmètres, de compétences, de pouvoir, de dotations, le travail préliminaire de description et de questionnement doit permettre de repenser les attachements et les liens, des alliances et des coopérations, les engagements et les luttes. L'attention portée aux luttes des places par Michel Lussault<sup>43</sup> et aux expérimentations écopolitiques<sup>44</sup> participe de la même intention : quel que soit le jugement que l'on porte sur ces initiatives, on ne peut en effet ignorer qu'elles composent des tentatives de faire territoire autrement, en essayant d'être plus démocratiques, égalitaires et soutenables. Sur d'autres scènes moins polémiques, les « territoires » apparaissent aussi comme la solution la plus immédiate activable pour s'adapter au changement global et engager la véritable transition écologique. Ce rendez-vous avec le territoire est ainsi entendu, dans les champs scientifiques et politiques, du côté des géographes, des philosophes, des anthropologues, des écologues, des sociologues mais aussi des acteurs territoriaux, collectifs associatifs, élus et citoyens les plus sensibilisés et soucieux d'agir. Reste que l'aménagement, par son histoire et ses principes, s'inscrit moins dans l'anthropocène que dans la modernité. Il promeut et institue un régime spatial visant le développement de tous les territoires souvent assimilés à la croissance de la population, des emplois et de la richesse, à leur équipement, à l'exploitation des ressources disponibles, à l'attractivité économique et à la compétitivité, à l'insertion dans le monde globalisé, dans son système de flux et de spécialisation

des places. La logique de rééquilibrage qui y préside est avant tout socio-économique : elle est mal parvenue à endiguer les inégalités socio-économiques, lesquelles se cumulent avec les inégalités environnementales. L'expertise technico-scientifique y figure au premier plan. La préoccupation environnementale, marquée par l'apparition du développement durable dans les discours et objectifs à la fin des années 2000, demeure secondaire, voire marginal - en tout cas par ses résultats. L'entrée de l'aménagement dans l'anthropocène, sa prise en compte du nouveau monde, sa contribution à l'instauration d'un nouveau paradigme culturel et spatial, relève encore du défi.

### Premier enjeu : immuniser les territoires contre la vulnérabilité généralisée

L'entrée dans le monde anthropocène est souvent synonyme de sidération<sup>45</sup> : la succession de phénomènes inquiétants, d'aléas imprévisibles, de ruptures, de catastrophes, souligne la vulnérabilité des établissements humains. Cette condition de notre être-au-monde n'est pas fondamentalement originale, mais elle prend une dimension nouvelle avec le déchirement du filet de sécurité moderne : d'une part la multiplication et l'englobement<sup>46</sup> de ces événements confirment que personne, nulle part, n'est plus à l'abri. D'autre part, le sentiment d'incertitude et de perte du monde stable, connu et sûr, promu par la modernité renforce l'inquiétude et le désarroi. Des politiques de prévention, de précaution, de protection, d'assurance, d'anticipation des risques existent déjà. Elles ont paradoxalement été conçues dans un monde pérenne où la catastrophe ne doit pas se produire. Lorsque cette dernière survient, l'insuffisance de ces dispositifs nous méduse et oblige à les réviser. L'aménagement n'a pas anticipé l'accroissement de l'exposition aux risques générés par le développement moderne, directement pas nos logiques et localisations d'installation et d'équipement, indirectement par les dérèglements environnementaux que nous attisons. Ainsi, l'urbanisation conduit à accentuer les concentrations humaines à proximité des littoraux et des fleuves, espaces jugés les plus attractifs mais qui sont aussi les plus exposés à la montée des eaux, aux tempêtes, à l'érosion, aux submersions marines. Il en est de même dans les espaces forestiers avec l'apparition des mégafeux qui se caractérisent par une puissance de destruction et une inextinguibilité inédites et remettent en cause la viabilité de ces espaces

---

43. Michel Lussault, *De la lutte des classes à la lutte des places*, Grasset, 2009.

44. De Notre-Dame-des-Landes à Grande-Synthe, de Loos-en-Gohelle à Bure, de Nuit debout à Occupy Wall Street.

45. Marielle Macé, *Sidérer, considérer Migrants en France*, Verdier, 2017.

46. Michel Lussault, cours publics de l'école urbaine de Lyon « Qu'est-ce que l'anthropocène ? », 24 janvier 2019 : <https://www.sondekla.com/pro/event/9491>

---

et la sécurité de ceux qui les habitent<sup>47</sup>. Des événements qui relevaient de l'exceptionnel dans le monde moderne, deviennent la norme dans le monde anthropocène. La vulnérabilité généralisée de nos territoires s'impose à nous tout comme la nécessité de dépasser la paralysie qui prévaut face à ces risques - qu'elle soit d'origine cognitive, politique, financière - d'anticiper et de prévenir les aléas en réaménageant nos espaces de vie, de production, de loisir. L'aménagement a été érigé sur le culte de la maîtrise de la nature, aveuglé par sa maîtrise technique et la puissance de son ingénierie. Les bouleversements naturels qui menacent maintenant la plupart de nos établissements humains signent la remise cause de cet ordre qui les a érigés. Les risques ne sont d'ailleurs pas que naturels. Le développement moderne dépend de nombreuses infrastructures techniques et industrielles, dont le numérique n'est que la dernière en date. Leur obsolescence et leur sophistication sont une autre source de fragilité. L'aménagement a bâti hier un complexe de principes, d'acteurs, de techniques etc. pour assurer le développement moderne ; il va falloir demain l'entretenir, le démanteler, le déménager, lui substituer des artefacts à la fois moins attentatoires à l'environnement et moins vulnérables au changement global. Pour lutter contre cette vulnérabilité généralisée, l'aménagement changera de référentiels. Michel Lussault propose de faire du *care*, du « prendre soin », un objectif central des politiques urbaines et aménagistes<sup>48</sup>. Il envisage de faire de l'immunité des espaces habités un enjeu majeur du monde anthropocène et de ses politiques spatiales. Les projets menés pour renforcer la résilience des territoires constituent de premiers jalons<sup>49</sup>.

### **Deuxième enjeu : régénérer le vivant dont nous dépendons**

On ne peut plus aujourd'hui douter des dommages infligés au vivant et aux écosystèmes par le développement moderne et son volet spatial, l'aménagement. Les mesures de protection de la nature, malgré leurs apports dans les parcs et réserves naturels par exemple, ne sont pas à même de relever les défis posés par la survie des espèces et le maintien de la biodiversité alors qu'un processus d'extinction est déjà entamé et le risque d'effondrement avéré. Comme pour l'atténuation

et l'adaptation au changement climatique, les engagements et dynamiques en faveur de la préservation de l'environnement semblent insuffisants. Combien d'espaces aux sols morts, aux écosystèmes affectés ou détruits, combien de friches urbaines et industrielles en comparaison du nombre de ceux protégés, non altérés ? Suffit-il encore de compenser, de protéger, de sanctuariser, voire de réensauvager, à certains endroits tout se donnant une licence illimitée partout ailleurs ? Ne faut-il pas, non seulement élargir amplement les espaces naturels à ménager et restaurer, mais faire de la sauvegarde du vivant un objectif inconditionnel de l'aménagement et de l'urbanisme, applicable en tout lieu, pour tout type d'établissement humain ? Nous serions alors amenés à voir les territoires comme des géoécosystèmes, leur aménagement comme une politique visant moins le seul développement économique-social humain que la puissance d'engendrement, entendue comme l'aptitude à préserver et régénérer le vivant.

### **Troisième enjeu : appréhender nos géoécosystèmes de subsistance**

Comment concrètement passer de la logique moderne d'exploitation des espaces et de leurs ressources à celle anthropocène d'engendrement ? Il faut commencer par une remise en cause sérieuse de l'antagonisme entre nature et culture, en renonçant à nous ériger en maître et possesseur de notre environnement, en adoptant une posture humble et respectueuse vis-à-vis du vivant, en adoptant une attention bienveillante à la diversité des modes d'existence, aux paysages, aux trames naturelles de nos territoires, en dédiant l'aménagement à la réalisation du jardin planétaire et du tiers paysage que défend Gilles Clément<sup>50</sup>. Dans ce but, on pourrait commencer par réapprendre à observer les vivants non humains que la culture moderne nous a fait perdre de vue<sup>51</sup>, à élargir notre voisinage et à réinventer des formes de cohabitation avec ceux, humains, animaux et végétaux qui le partagent, à se doter d'une nouvelle diplomatie pour échanger et dépasser les conflits d'usage qui pourraient en résulter comme le propose Jean-Baptiste Morizot<sup>52</sup> dans ses travaux sur les loups, à travailler les coopérations et les interrelations avec les autres entités peuplant nos géoécosystèmes, leur donner des droits, une

---

47. Joëlle Zask, *Quand la forêt brûle, penser la nouvelle catastrophe écologique*, Premier Parallèle, 2019.

48. Michel Lussault, *L'Avènement du Monde. Essai sur l'habitation humaine de la Terre*, Éditions du Seuil, 2013.

49. Voir par exemple les travaux « Vers une région Nord Pas de Calais résiliente en 2040 » : <http://www.cerdd.org/Parcours-thematiques/Territoires-durables/Ressources-sur-les-projets-et-politiques-territoriaux-de-developpement-durable/Vers-une-Region-Nord-Pas-de-Calais-resiliente-en-2040>.

50. Gilles Clément, *Le jardin planétaire, réconcilier l'homme et la nature*, Albin Michel, 1999.

51. Romain Bertrand, *Le détail du monde, L'art perdu de la description de la nature*, Éditions du Seuil, 2019.

52. Baptiste Morizot, *Les diplomates : Cohabiter avec les loups sur une autre carte du vivant*, Éditions Wildproject, 2016.

---

place en politique, en faire des partenaires dans l'édification de nos futurs territoires. Complète utopie ? Pas vraiment si l'on en juge certaines initiatives précurseurs : des paysans engagés en agriculture biodynamique aux peuples amazoniens dont le système relationnel avec le vivant est d'une richesse et d'un respect fascinant, des initiatives de reconnaissance juridique des fleuves en Nouvelle-Zélande ou en Inde jusqu'au projet prospective et artistique de création de parlements<sup>53</sup> politiques humains non humains, des approches biomimétiques au souci du métabolisme des territoires. Cette conversion du regard, l'acception de cette rencontre interspécifique est source d'apprentissage en même temps que gage de survie. Dans la nature, la coopération est un mode relationnel majeur plus fondamental que la lutte ou la compétition ; la capacité de résilience d'un écosystème est étroitement corrélée à la diversité de sa biodiversité ; la résilience des organismes vivants suppose la non-optimisation de leurs performances. Faut-il en déduire que nos géoécosystèmes seront d'autant plus aptes à l'engendrement que nous prendrons soin en les aménageant d'assurer la diversité de leurs habitants, de privilégier les relations coopératives, de moins chercher à les rendre performants que résilients et immuns ?

## Conclusion

Comment faire ? En commençant à se poser des questions aussi essentielles que : de quoi dépendons-nous réellement pour vivre ? À quoi sommes-nous attachés ? Avec qui pouvons-nous coopérer ? Quel est notre territoire de subsistance ? Que pouvons-nous imaginer pour demain ? Comment l'aménager ? La simplicité des questions ne saurait éluder la difficulté de l'exercice. Il n'en devient pas plus facile à mener, moins exigeant ou ambitieux. Il ne condamne pas non plus au repli localiste, comme on l'imagine souvent à tort. Au contraire, il suppose de procéder à un élargissement radical, de mobiliser en situation une multitude d'acteurs, de capitaliser sur des savoirs et savoir-faire divers, d'affronter des controverses, de nouer des coopérations sociales et spatiales inédites. Félix Guattari<sup>54</sup> affirmait que l'écologie n'était pas qu'une question environnementale et concernait aussi les sphères sociales et mentales. Il proposait, pour traiter simultanément ces sphères, d'élaborer un nouveau champ de savoir et d'expérimentation, l'écophilosophie. Pour entrer dans l'anthropocène, la cohésion des territoires n'aura pas d'autres choix que de s'inscrire dans un tel élargissement et d'opérer un *aggiornamento* écosophique fondateur.

---

53. Voir le projet de parlement de la Loire porté par le POLAU sous la direction de Camille de Toledo (<http://polau.org/incubations/les-auditions-du-parlement-de-loire/>), évoqué Tome 4.

54. Félix Guattari, *Les trois écologies*, Éditions Galilée, 1989.

---

# Un processus : la transition écologique

Le système Terre n'étant plus à l'équilibre, l'enjeu est désormais d'éviter que les mutations environnementales s'avèrent brutales et destructrices. Pour ce faire, les modes de vie et de développement hérités de l'ère industrielle doivent être profondément transformés pour retrouver un régime d'équilibre<sup>55</sup>. Le terme de « transition écologique » désigne ce processus de transformation. Bien qu'il n'existe pas de définition partagée, on peut désigner par transition écologique la transformation profonde et progressive du fonctionnement d'un territoire et d'une société, conduite par différents acteurs (pouvoirs publics, citoyens, associations, entreprises...) pour réduire l'empreinte des activités humaines sur l'environnement et parvenir à un développement durable. Elle vise à préserver une Terre viable et habitable pour les générations présentes et futures, donc manifeste un principe d'équité entre les générations et au sein d'une même génération, en vertu duquel tous les êtres humains devraient pouvoir bénéficier d'un environnement sain quel que soit leur lieu de vie. La transition écologique est ainsi à la fois sociale et territoriale : éviter le décrochage de groupes sociaux ou de territoires rendus vulnérables par les mutations économiques (territoires dont l'économie est spécialisée dans des activités fortement émettrices de carbone par exemple) et environnementales (perte de productivité des sols, montée des eaux...) est une de ses conditions essentielles. En France, le terme de transition écologique a connu une montée en puissance à partir du milieu des années 2000 dans la sphère associative et militante<sup>56</sup> puis au cours des années 2010 dans les sphères institutionnelles (Conseil national de

la transition écologique en 2012, loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte, Stratégie nationale de transition écologique vers un développement durable 2015-2020...), jusqu'à son inscription dans l'intitulé du ministère de la Transition écologique et solidaire en 2017<sup>57</sup>.

Le terme de transition écologique met l'accent sur le processus de changement plutôt que sur l'objectif d'équilibre entre plusieurs sphères porté par la notion de développement durable (développement économique, progrès social, préservation de l'environnement). Il permet d'insister sur la dimension temporelle : le constat d'inerties conduit à envisager une transformation profonde mais suffisamment progressive pour permettre une adaptation des individus et des sociétés au monde de l'après-transition. Il s'agit d'engager rapidement certaines actions de court terme pour préparer des actions plus vigoureuses encore à moyen terme, en ayant conscience que le temps nous est compté et qu'il faut agir vite et efficacement. Ce gradualisme est contesté par ceux qui considèrent que l'on ne peut faire l'économie d'une thérapie de choc, c'est-à-dire de la mise en place de mesures de transformation radicale dans un temps très court. Une autre différence avec le développement durable<sup>58</sup> est que le terme de transition écologique met à distance la notion de développement et, à travers elle, le paradigme de la croissance économique comme objectif central des politiques publiques (le terme de développement, dans son sens économique, renvoyant habituellement à la croissance du PIB)<sup>59</sup>.

Le type de durabilité que la transition écologique doit viser ne fait pas consensus. On distingue deux courants :

- la durabilité faible repose sur l'idée que l'on peut remplacer le capital naturel (soit les ressources naturelles et services environnemen-

---

55. Paul-Marie Boulanger, « Transition » Dominique Bourg et Alain Papaux (dir.), *Dictionnaire de la pensée écologique*, 2017.

56. Notamment sous l'influence du mouvement des villes en transition, fondé par Rob Hopkins en Grande-Bretagne mais rapidement devenu international.

57. Léa Boissonnade, *THEMA - La transition, analyse d'un concept*, CGDD, juin 2017.

58. Au-delà de ces différences, la notion de transition écologique a des liens de parenté avec celle de développement durable. Historiquement, les deux notions sont d'ailleurs étroitement liées. Le rapport « *Notre avenir à tous* » (dit « rapport Brundtland ») publié en 1987 par la Commission mondiale sur l'environnement et le développement durable de l'ONU a été déterminant dans la promotion de l'idée de développement durable à l'échelle internationale. Le rapport proposait comme objectif « la transition vers un développement durable ». Il reprenait l'idée, mise en avant par le rapport *Halte à la croissance ?* en 1972, qu'une « grande transition » économique et démographique (« *great transition* ») était nécessaire pour préserver l'harmonie des humains entre eux et avec leur environnement. Les deux approches font le constat d'une crise environnementale et sociale conduisant à repenser notre modèle économique, nos modes de vie et le fonctionnement de nos territoires. Toutes deux mettent l'accent sur le fait que l'humanité a la responsabilité de prendre en compte les enjeux de long terme et de veiller à la solidarité sociale et intergénérationnelle. Elles soulignent également la nécessité d'une mise en mouvement coordonnée de l'ensemble des acteurs de la société pour réussir à relever les enjeux auxquels l'humanité est confrontée. Cependant, les deux termes ne sont pas équivalents.

59. Dominique Bourg, « Transition écologique, plutôt que développement durable. Entretien avec », *Vraiment durable*, 2012/1 (n° 1), p. 77-96.

---

taux) par du capital technique (des artefacts, des ressources financières, des savoir-faire...). Autrement dit, « l'activité économique aurait la capacité de remplacer le capital naturel par une technologie rendant un service égal au capital naturel »<sup>60</sup>. Cela signifie que la nature n'a de valeur qu'en tant qu'elle rend des services à l'humanité. La destruction d'écosystèmes ou l'épuisement de ressources naturelles sont parfaitement acceptables s'il existe des produits de remplacement procurant un bien-être équivalent aux humains. Dans cette perspective, le progrès technologique est une voie privilégiée pour relever les défis environnementaux. Il permet notamment de réduire la quantité d'énergie et de matière nécessaires pour fournir un bien ou un service donné et de découvrir de nouvelles ressources venant se substituer aux ressources naturelles non renouvelables dont le stock s'amenuise. L'action sur les prix est également considérée comme un moyen efficace d'orienter les comportements des acteurs vers une moindre dégradation de l'environnement (internalisation des externalités, distribution de quotas, mécanismes de compensation...)<sup>61</sup>. Cette conception de la durabilité s'inscrit dans le cadre de la théorie économique dite néo-classique, qui fait de la croissance économique un objectif central des politiques publiques. Elle conditionne l'activité économique au respect de contraintes environnementales, afin de préserver un niveau de prélèvement des ressources permettant leur renouvellement ou leur substituabilité par des techniques.

- la durabilité forte considère que la technique est insuffisante pour relever le défi de la transition écologique. L'idée centrale est que le « capital naturel » est complémentaire aux autres facteurs de production, autrement dit qu'il est irremplaçable. L'enjeu est alors de transmettre aux générations futures un stock de « capital naturel critique » dont elles ne sauraient se passer. Préserver le milieu biophysique signifie notamment veiller à l'équilibre des écosystèmes. Cela implique de s'adapter à leur capacité à fournir des ressources et à assimiler des déchets, donc de limiter la production en conséquence. Cette

conception interroge finalement la place de l'objectif de croissance économique, dans un contexte de crises écologiques multiples.

Le débat entre tenants de la durabilité forte et de la durabilité faible renvoie au statut donné à la nature dans la transition écologique.

La pensée occidentale, depuis l'entrée dans la modernité, est dominée par une éthique anthropocentrique que l'on résume souvent à la formule de René Descartes proposant de rendre les humains « comme maîtres et possesseurs de la nature »<sup>62</sup> grâce à la science et à la technique. Selon cette éthique, la nature a une valeur instrumentale qui est fonction de son utilité pour les humains. La nature est considérée comme un milieu de vie qui fournit des ressources exploitables pour les activités humaines, ainsi qu'une source d'expériences esthétiques et de connaissances pour l'humanité. Cette perspective imprègne fortement le courant de la durabilité faible.

D'autres approches davantage portées par les tenants de la durabilité forte s'inscrivent en faux par rapport à cette vision. Le biocentrisme, qui se rattache à l'écologie profonde (*deep ecology*)<sup>63</sup>, considère que tous les êtres vivants ont une valeur intrinsèque. Ils sont des individus qui ont droit au respect au même titre que les êtres humains. Dans cette perspective, l'humanité devrait se préoccuper de la nature non parce que l'humanité risque de dégrader son milieu de vie et de compromettre son développement mais parce que la préserver est un devoir moral. L'approche écocentrique propose une voie médiane. Elle met l'accent sur le fait que l'humanité est une partie d'un tout, la nature, et promeut une harmonie entre les différentes composantes de la nature. L'enjeu se situe donc moins au niveau des individus que des écosystèmes<sup>64</sup>, qu'il s'agit de protéger. Dans cette perspective, l'humanité n'est pas moralement contrainte à la non-intervention sur les autres composantes de la nature (à la différence de l'approche biocentrique), mais à une intervention qui préserve l'harmonie de l'ensemble, tout en y imprimant sa marque<sup>65</sup>.

---

60. Caroline Lejeune et Bruno Villalba, « Test de charge de la durabilité urbaine : Le cas de « l'écoquartier exemplaire » de la zone de l'Union (Nord, France) », [VertigO] *La revue électronique en sciences de l'environnement*, 12(2), 2012.

61. Franck-Dominique Vivien, « Les antécédents conceptuels du développement soutenable », in : *Développement durable et territoires*, Bertrand Zuindeau (dir.), Presses universitaires du Septentrion, 2010.

62. René Descartes, *Discours de la méthode*, 1637

63. On considère généralement Arne Naess comme le fondateur de ce courant avec son ouvrage paru en 1973.

64. L'écosystème est un assemblage d'espèces dont le fonctionnement assure la continuité du vivant sur le long terme. Ce fonctionnement repose sur des flux d'énergie et de matière sur un territoire donné. Les processus qui s'opèrent au sein des écosystèmes assurent des services aux sociétés humaines qui en dépendent (services de support à la vie, services d'approvisionnement, et services de régulation), services qualifiés d'écosystémiques. La substitution de technologies à ces processus, quand bien même elle serait possible, serait extrêmement coûteuse pour les sociétés humaines et aurait de profondes incidences sur la vie sensorielle, intellectuelle, culturelle des humains.

65. Catherine Larrère, « Les éthiques environnementales », *Natures Sciences Sociétés*, 2010/4 (Vol. 18), p. 405-413

---

# Un objectif : améliorer la résilience

Si la résilience des territoires, c'est-à-dire leur capacité à rebondir après un choc ayant perturbé leur fonctionnement<sup>66</sup>, apparaît aujourd'hui comme un enjeu majeur, c'est parce qu'au cours des prochaines décennies, les conditions climatiques vont changer, l'érosion de la biodiversité entraînera la perte de services écosystémiques, et les territoires seront nécessairement impactés par ces évolutions. Même dans le cas où la transition écologique serait réussie à l'échelle mondiale, l'ampleur de ces impacts pourra être réduite, mais ils ne pourront être complètement évités. Les chocs devraient donc se multiplier. Par exemple, l'amplitude et la fréquence des catastrophes naturelles (inondation, cyclone, sécheresses...) devraient s'accroître dans les prochaines décennies du fait du changement climatique. Or, 98 % des communes ont déjà été touchées par au moins une catastrophe naturelle depuis 1982 et certaines ont connu de nombreux épisodes (jusqu'à plus d'une catastrophe par an pour 26 communes). Le bilan humain et financier de telles catastrophes sera très lourd pour les territoires concernés, s'ils y sont insuffisamment préparés.

Dans ce contexte, les travaux sur la résilience territoriale mettent en avant l'importance d'anticiper les risques<sup>67</sup> et de mettre en place des mesures préventives pour en minimiser les effets, quand la probabilité de l'aléa et les impacts attendus sont élevés. De fait, la dimension temporelle est au cœur de la transition écologique et l'anticipation constitue une composante majeure de la résilience : « *Dans le domaine de l'environnement en effet, et c'est sans doute une de ses spécificités majeures, il ne suffit pas de faire quelque chose, il faut le faire à temps. Avant c'est trop tôt ; après c'est souvent trop tard – en raison, notamment, de l'importance qu'y jouent les effets cumulatifs ou les irréversibilités* »<sup>68</sup>. Dans ce contexte,

mener des travaux de prospective qui intègrent les apports des sciences de la nature et des sciences humaines et sociales apparaît comme un moyen privilégié d'informer la situation socio-environnementale des territoires et les chemins qui s'offrent à eux pour conduire leur transition écologique.

Viser la résilience ne signifie pas chercher à maintenir à tout prix l'état actuel d'un système territorial ou le protéger face à tous les risques possibles. Il s'agit plutôt de lui permettre de se transformer au gré de l'évolution du contexte climatique, économique, social ou culturel pour éviter les chocs brutaux et se reconfigurer efficacement lorsqu'ils surviennent. L'expérimentation, l'innovation et l'apprentissage sont à ce titre des leviers puissants de résilience territoriale<sup>69</sup>.

La diversité est une autre composante importante de la résilience territoriale, qu'il s'agisse de la diversité écologique (biodiversité), économique (tissu économique diversifié), culturelle (modes de vie, représentations du monde...) ou institutionnelle (acteurs de la sphère publique, associative...) <sup>70</sup>. En effet, elle peut être un facteur de résistance au choc ou de rebond une fois le choc passé. Par exemple, un territoire qui abrite une grande diversité d'essences d'arbres augmente ses chances de voir les boisements se reconstituer après une tempête par rapport à un territoire abritant une faible diversité d'essences<sup>71</sup>. Quand les activités économiques d'un territoire sont diversifiées, qu'elles ne dépendent pas toutes des mêmes ressources, des mêmes organisations, des mêmes débouchés, la probabilité que certaines activités survivent à un choc et permettent ensuite la reconstruction de l'économie locale est plus élevée que dans le cas d'un territoire exposé aux mêmes aléas mais dont le bassin économique dépend d'une mono-activité.

---

66. « La résilience, un outil pour les territoires ? », Clara Villar, Michel David, séminaire IT-GO, Roscoff, 22-23 mai 2014 ; *La résilience territoriale, du concept à l'application. Premières interprétations*, note D2DPE n°43, décembre 2010

67. Voir par exemple : CGDD, Théma - *La résilience des territoires aux catastrophes*, décembre 2017 ou CEREMA, *Vers des territoires résilients. Six leviers opérationnels pour anticiper, réagir, s'adapter*, février 2019

68. Jacques Theys, « Cinquante ans de politique française de l'environnement : évaluation et perspectives », *Encyclopédie du Développement Durable* n°246, janvier 2018.

69. CEREMA, *Vers des territoires résilients. Six leviers opérationnels pour anticiper, réagir, s'adapter*, février 2019

70. « La résilience, un outil pour les territoires ? », Clara Villar, Michel David, séminaire IT-GO, Roscoff, 22-23 mai 2014 ; *La résilience territoriale, du concept à l'application. Premières interprétations*, note D2DPE n°43, décembre 2010

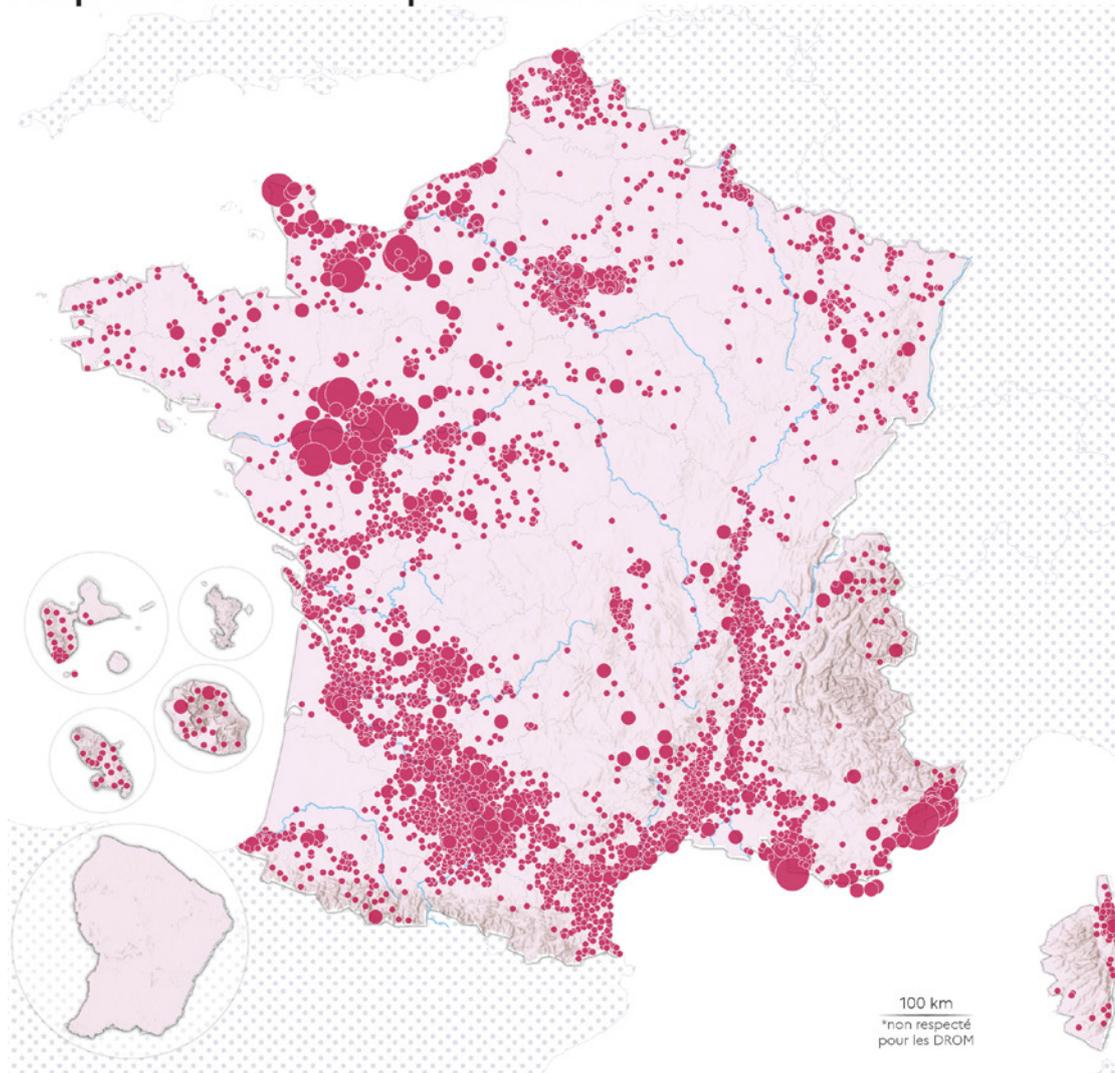
71. Yoan Paillet et Marion Gosselin, « Relations entre les pratiques de préservation de la biodiversité forestière et la productivité, la résistance et la résilience : État des connaissances en forêt tempérée européenne », *Vertigo - la revue électronique en sciences de l'environnement* [En ligne], Volume 11 Numéro 2, septembre 2011

---

De manière plus générale, chercher à améliorer la résilience consiste à composer avec la vulnérabilité des territoires : l'identifier, la réduire quand on le peut, mais aussi l'accepter quand

on ne le peut pas, pour être collectivement capables de mieux rebondir face aux chocs et de satisfaire les besoins essentiels de la population, même en cas de perturbation importante.

## Fréquence des catastrophes naturelles



Nombre d'arrêtés de catastrophe naturelle par commune, entre 1982 et 2018

- 36 arrêtés ou plus (soit plus d'un arrêté par an)
- Entre 18 et 35 arrêtés (entre un arrêté tous les 2 ans et un arrêté par an)
- Entre 9 et 17 arrêtés (entre un arrêté tous les 4 ans et un arrêté tous les 2 ans)



### Les catastrophes naturelles

La prise en charge des conséquences d'une catastrophe naturelle (avalanches, cyclones, tempêtes, feux de forêt, inondations, mouvements de terrain, séismes, éruptions volcaniques) par les assureurs repose sur la publication d'un arrêté interministériel au Journal Officiel, reconnaissant l'état de catastrophe dans la commune.

Réalisation : ANCT pôle ADT - Cartographie 2021  
Source : MTEs - Base GASPARD 2018 • Traitement : Observatoire des Territoires • Fond cartographique IGN COG 2018

# Un enjeu : les territoires

Comme le soulignait déjà le politologue Jacques Theys en 2002, « aujourd'hui, c'est essentiellement à l'échelle des territoires que les problèmes de développement durable sont perçus et c'est sans doute également là qu'ils peuvent trouver des solutions à la fois équitables et démocratiques » car à la différence des stratégies nationales, « l'approche territoriale a l'avantage d'être concrète et d'essayer de trouver des solutions pragmatiques à des problèmes de la vie quotidienne. »<sup>72</sup>. Le constat de situations locales de non-durabilité (en termes de disparition de ressources, de risques socio-environnementaux...) peut d'ailleurs jouer un rôle d'alerte à l'échelle nationale, de révélateur des conséquences de certains modes de développement sur l'environnement<sup>73</sup>.

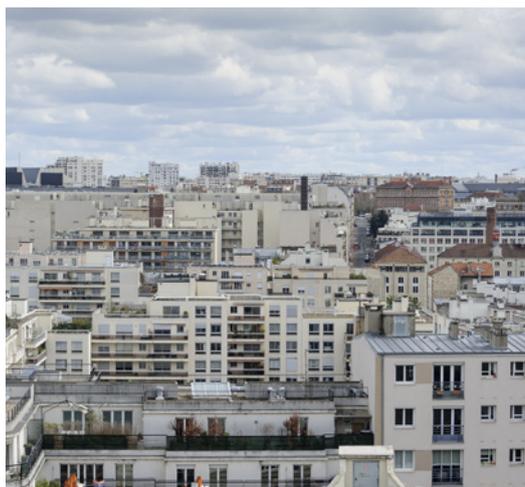
Le théorème de la localité, élaboré par les économistes Roberto Camagni, Roberto Capello et Peter Nijkamp à la fin des années 1990, permet de préciser cette idée. Partant du constat que nombre de problèmes écologiques sont à la fois locaux et globaux, ces chercheurs affirment qu'une action au niveau local a plus de chance de se concrétiser qu'au niveau global car :

- les acteurs à l'origine des dégradations étant moins nombreux, les responsabilités des dégradations écologiques sont plus faciles à établir et les actions plus faciles à contrôler ;
- les acteurs étant directement exposés à certains impacts des dégradations (avec une probabilité plus importante que les acteurs à l'origine des dégradations en soient aussi victimes), ils ont davantage intérêt à se mobiliser pour les éviter<sup>74</sup>.

La France s'étant fixé des engagements nationaux en matière de climat, de biodiversité et de développement durable, les territoires sont d'abord concernés par la déclinaison locale de ces objectifs.



Commune de Solutré-Pouilly © Arnaud Bouissou / Terra



Vue de Paris depuis Issy-les-Moulineaux © Arnaud Bouissou / Terra

---

72. Jacques Theys, « L'approche territoriale du « développement durable », condition d'une prise en compte de sa dimension sociale », *Développement durable et territoires*, Dossier 1, septembre 2002.

73. Bernard Pecqueur et Bertrand Zuindeau, « Espace, territoire, développement durable », in : Bertrand Zuindeau (dir.), *Développement durable et territoire*, Presses universitaires du Septentrion, 2010.

74. Bertrand Zuindeau, « Le développement durable territorial : enjeux et perspectives », intervention lors du colloque *Développement local, développement régional, développement durable : quelles gouvernances ?*, Toulouse, octobre 2002 ; Jacques Theys, « L'approche territoriale du « développement durable »,-, condition d'une prise en compte de sa dimension sociale », *Développement durable et territoires*, Dossier 1, septembre 2002.

---

## EN FRANCE : DES ENGAGEMENTS NATIONAUX AMBITIEUX

La France a pris des engagements ambitieux dans le domaine de la lutte contre le réchauffement climatique, avec la ratification du Protocole de Kyoto en 2002, puis celle de l'Accord de Paris en 2016 - l'échec des négociations lors de la Conférence des Nations unies pour le climat de Copenhague en 2009 n'ayant pas permis de trouver un accord dans l'intervalle. Contributrice historique au réchauffement climatique, la France se situait en 2012 au 19<sup>e</sup> rang mondial en termes d'émissions de gaz à effet de serre (GES) tant globales que rapportées au nombre d'habitants, avec 7 tonnes de CO<sub>2</sub> par habitant contre une moyenne mondiale de 6,2 tonnes de CO<sub>2</sub> par habitant<sup>75</sup>. Dans le cadre du Protocole de Kyoto, l'Union européenne s'est engagée à réduire ses émissions de 8 % sur la période 2008-2012 par rapport au niveau de 1990 et à répartir l'effort entre ses membres. Pour la France, cet accord fixait un objectif de stabilisation des émissions<sup>76</sup>.

Par la suite, ces engagements ont été renforcés. En 2014, les 28 États-membres de l'Union européenne ont signé le « paquet énergie climat 2030 »<sup>77</sup> qui définissait trois objectifs à l'horizon 2030 dans le cadre de la Stratégie Europe 2030 :

- réduire de 40 % les émissions de gaz à effet de serre par rapport au niveau de 1990 ;
- porter à 27 % la part des énergies renouvelables dans la consommation d'énergie de l'UE ;
- améliorer l'efficacité énergétique de 27 %.

La France, comme chaque État-membre, s'est ensuite engagée sur des objectifs propres pour contribuer à l'atteinte des objectifs européens, à travers la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte de 2015 :

- réduction de 40 % des émissions de GES d'ici 2030 et de 75 % d'ici 2050 par rapport au niveau de 1990 ;
- augmentation de la part des énergies renouvelables dans la consommation énergétique finale en 2030 à 32 % ;

- réduction de 50 % de la consommation énergétique à horizon 2050.

La France s'est donné un nouvel objectif de neutralité carbone dans le cadre du Plan Climat publié en juillet 2017, qui a pour objectif la mise en œuvre de l'Accord de Paris en France<sup>78</sup>.

La France a également pris des engagements dans le domaine de la biodiversité. Alors qu'elle abrite 10 % de la biodiversité mondiale (comptabilisée en termes d'espèces) et notamment de nombreuses espèces endémiques, localisées pour l'essentiel en outre-mer (83 % des espèces endémiques françaises connues), la France figure parmi les 10 pays hébergeant le plus grand nombre d'espèces menacées au niveau mondial, au 4<sup>e</sup> rang mondial pour les espèces animales menacées et au 9<sup>e</sup> rang pour les espèces végétales selon la Liste Rouge de l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN) établie en 2018. 26 % des espèces évaluées par l'Observatoire national de la biodiversité présentent aujourd'hui un risque de disparition (22 % en métropole et 40 % en outre-mer)<sup>79</sup>.

Dès 1994, la France ratifie la Convention sur la diversité biologique<sup>80</sup> qui vise la conservation de la biodiversité, l'utilisation durable des espèces et des milieux naturels et le partage juste et équitable des bénéfices issus de l'utilisation des ressources génétiques. En 2010, la 10<sup>e</sup> conférence des parties<sup>81</sup> aboutit à la définition d'un plan stratégique qui comprend les Objectifs d'Aichi, 20 objectifs internationaux pour le maintien de la biodiversité dont la création d'ici à 2020 d'un réseau d'espaces protégés représentant au moins 17 % de la surface terrestre et de 10 % de la surface marine et côtière, comprenant notamment les zones qui sont particulièrement importantes pour la diversité biologique et les services fournis par les écosystèmes, géré efficacement et équitablement.

75. <https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/inventaire-demissions-gaz-effet-serre>

76. <https://www.senat.fr/ue/pac/E1903.html>

77. [https://ec.europa.eu/clima/policies/strategies/2020\\_fr](https://ec.europa.eu/clima/policies/strategies/2020_fr)

78. <https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/strategie-nationale-bas-carbone-snbc>

79. CGDD- DATALAB, « Biodiversité, les chiffres clés – Édition 2018 », décembre 2018.

80. Il s'agit de l'une des trois conventions signées lors du Sommet de la Terre, organisé par l'ONU à Rio de Janeiro en 1992.

81. La Conférence des parties (COP) réunit tous les deux ans les États ayant ratifié la Convention sur la diversité biologique pour examiner les questions relatives à l'application de cette convention.

Les engagements de la France se sont traduits par la stratégie nationale pour la biodiversité 2011-2020, puis par la Loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages du 9 août 2016. La protection des milieux marins fait partie des priorités de la France dans la mesure où elle dispose du deuxième espace maritime au monde, abritant de nombreuses espèces menacées<sup>82</sup>.

De manière plus transversale, la France a adopté en 2015, aux côtés de 192 autres États membres de l'ONU, le programme de développement durable à l'horizon 2030 intitulé Agenda 2030. Ce programme est le fruit d'une consultation ayant impliqué des acteurs de la société civile, du secteur privé, des collectivités locales et du monde de la recherche pendant trois ans. Il définit 17 Objectifs de développement durable (ODD) à l'horizon 2030<sup>83</sup>.

Ces ODD se déclinent en 169 cibles, qui permettent de croiser les thématiques et donc de traiter les interrelations entre les différentes dimensions du développement durable. L'Agenda 2030 est universel : il s'applique à tous les pays, du Nord comme du Sud. S'il n'est pas juridiquement contraignant, chaque pays est tenu de mettre en place un cadre national lui permettant d'atteindre les ODD et de mettre en place des outils de suivi des progrès accomplis, notamment via la mobilisation d'indicateurs statistiques dédiés<sup>84</sup>. La France s'est dotée d'une feuille de route définissant les enjeux prioritaires pour la France et sa trajectoire de mise en œuvre, publiée en septembre 2019. L'élaboration de cette feuille de route a associé pendant plus d'un an l'ensemble des parties prenantes (associations, chercheurs, citoyens, collectivités territoriales, entreprises, État, syndicats), afin de renforcer la dynamique collective de mobilisation en faveur du développement durable<sup>85</sup>.



82. CGDD- DATALAB, « Biodiversité, les chiffres clés – Édition 2018 », décembre 2018.

83. Pour en savoir plus : <https://www.agenda-2030.fr/>

84. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/fr/development-agenda/>

85. <https://www.ecologique-solaire.gouv.fr/ODD>

# Agendas 21, démarche intégrée des collectivités pour un développement durable

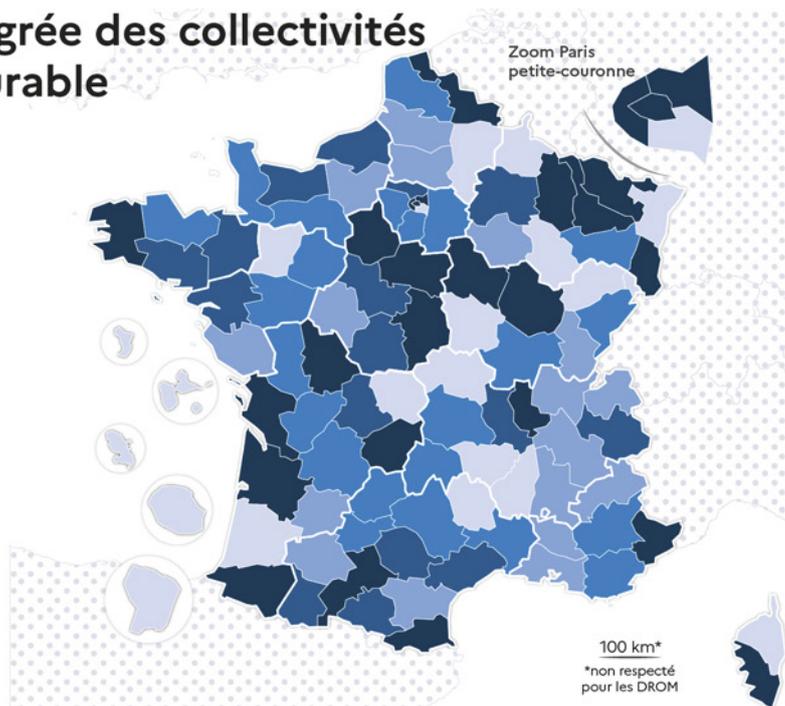
Part de population couverte par un Agenda 21 infradépartemental en pourcentage par département en 2014



## L'Agenda 21

Projet transversal de développement durable pour un territoire. Initié par une collectivité locale, il est élaboré en association étroite avec la population et les acteurs du territoire. Il comporte un diagnostic des enjeux, une stratégie et un plan d'actions pluriannuel.

Réalisation : ANCT pôle ADT - Cartographie 05/2020  
Source : MTES/SEEIDD - Agenda 21, 2014 • Fond cartographique IGN



Au-delà de la déclinaison de ces objectifs, nombre de territoires ont engagé leurs propres stratégies de développement durable ou de transition écologique. Ces stratégies peuvent s'inscrire dans le cadre de documents obligatoires, tels les schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) pour les Régions, les SCoT ou les PCAET (plan climat-air-énergie territorial) pour les intercommunalités, ou relever de démarches volontaires : projet territorial de développement durable, contrat de transition écologique, déclinaison locale de la COP21, atlas de la biodiversité communale, plan Cit'ergie, projet de territoire à énergie positive (TEPOS), Agenda 21...

Parmi ces démarches volontaires, l'Agenda 21 se démarque par une mobilisation depuis plusieurs décennies déjà : depuis la Conférence de Rio pour l'environnement et le développement de 1992, il est un outil à disposition des collectivités territoriales pour formaliser un projet de développement durable du territoire. Il s'appuie sur une démarche participative impliquant l'ensemble des acteurs du territoire (acteurs publics, entreprises privées, associations et habitants), favorise la mise en cohérence des politiques sectorielles et témoigne de la vo-

lonté des collectivités d'intégrer les enjeux du développement durable dans leurs politiques publiques - bien que les niveaux d'ambition varient considérablement d'un Agenda 21 à l'autre. L'État a soutenu la mise en œuvre des Agendas 21 locaux à travers divers dispositifs (outils méthodologiques...) et un appel à reconnaissance entre 2007 et 2015. En 2016, on dénombrait 12 967 communes (soit plus d'un tiers des communes) couvertes par un Agenda 21 réalisé à une échelle infra-départementale (commune, groupement de communes, pays ou parc naturel régional)<sup>86</sup>. L'engouement pour les Agendas 21 est plus ou moins marqué d'un département à l'autre. Dans une quarantaine de départements, plus de 55 % de la population est couverte par un Agenda 21 infradépartemental.

Ainsi, certaines collectivités ont fait de la transition écologique le fil rouge de leurs politiques publiques, avec l'ambition d'expérimenter de nouvelles manières de faire la ville et d'y vivre. Les exemples de Loos-en-Gohelle, de Grande-Synthe ou encore du Pays du Grand Briançonnais, sont souvent cités – parmi d'autres - comme particulièrement pionniers et inspirent de plus en plus de collectivités qui décident de s'engager dans la même voie.

86. <http://geoidd.developpement-durable.gouv.fr>

## « LES TERRITOIRES ONT ENTRE LES MAINS ÉNORMÉMENT DE LEVIERS POUR INTERVENIR SUR LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE. »



### Jacques Theys

Président de l'association Serge Antoine, ancien enseignant à l'École des hautes études en sciences sociales (EHESS) et responsable de la prospective des ministères de l'Environnement et de l'Équipement, vice-président de la Société française de prospective

Confrontés à un risque pour l'humanité sans précédent, un nombre croissant d'institutions et d'acteurs économiques ou sociaux du monde entier mettent désormais tout leur espoir dans la réussite d'une transition écologique - qui seule permettra d'éviter des impasses insurmontables non seulement pour les générations futures, mais pour la grande majorité de celles qui vivent aujourd'hui. C'est en tout cas désormais une des priorités majeures - si ce n'est la première priorité affichée - des politiques menées tant en France qu'à l'échelle européenne<sup>87</sup>. Au-delà des responsables politiques, il s'agit d'une préoccupation exprimée par une part de plus en plus large de la population française, suscitant à la fois beaucoup d'angoisse et des formes extrêmement diversifiées d'engagement et d'innovation. Bien qu'encore imprécises et parfois contradictoires, les attentes d'action dans ce domaine sont en effet devenues sensiblement plus fortes qu'il y a quelques années - comme en témoigne, par exemple, le fait que désormais les craintes liées à la crise écologique viennent en France à égalité avec celles relatives à la pérennité du système de protection sociale ou à l'évolution du pouvoir d'achat<sup>88</sup>.

Pour une part importante, le succès ou l'échec de cette transition - qui est autant subie que choisie - va dépendre de ce qui va ou non se passer dans les territoires et à l'articulation entre ceux-ci. Même si les enjeux sont en large partie globaux, les acteurs des territoires (collectivités locales mais aussi entreprises, professionnels, exploitants agricoles, société civile, habitants...) disposent en effet de très nombreux leviers pour agir sur presque tous les facteurs qui sont à la source de la crise écologique

- la localisation des activités, l'utilisation de l'espace, la mobilité, les modes de vie et de consommation, l'habitat, mais aussi - pour une part moindre - la production d'énergie, les systèmes de production ou de distribution, les pratiques agricoles, l'exploitation et le recyclage des ressources, la conservation et l'entretien du patrimoine naturel... Ce sont aussi les territoires et leurs habitants - notamment les plus vulnérables d'entre eux - qui vont être les premiers concernés par les changements majeurs qui vont affecter le climat, les écosystèmes ou les ressources naturelles - et vont devoir trouver les moyens de s'y adapter. C'est enfin à l'échelle des territoires que pourront le mieux être valorisés les co-bénéfices de la transition à venir - mais aussi être gérées les éventuelles contradictions ou tensions entre les dimensions économiques, sociales et écologiques de celle-ci - notamment celles liées à la reconversion de certaines activités ou aux changements de modes de vie<sup>89</sup>...

Concilier la nécessité d'une action urgente en matière d'écologie et la volonté - toute aussi forte - de réduire ou ne pas accroître les inégalités sociales et les disparités territoriales ne va pas, en effet, de soi... Malgré les injonctions du développement durable, l'expérience montre que les politiques de l'environnement menées dans le passé n'ont pas accordé à leurs implications sociales ou territoriales toute l'attention que celles-ci auraient dû recevoir<sup>90</sup>. Et le mouvement des Gilets jaunes, commencé en novembre 2018, a bien mis en évidence qu'il pouvait y avoir des tensions très fortes entre les moyens mobilisés pour conduire la transition écologique et l'objectif d'une plus grande justice sociale ou cohésion territoriale. C'est ce qui explique la grande ambiguïté avec laquelle la transition écologique est perçue - à la fois réponse nécessaire à une menace majeure de catastrophe et source toute aussi forte d'inquiétude pour l'emploi ou le pouvoir d'achat des groupes sociaux les plus exposés et d'aggravation des disparités territoriales déjà existantes. C'est en large partie de la capacité à surmonter cette possible contradiction que dépendront la rapidité et l'ampleur des progrès à venir dans ce domaine,

87. La nouvelle présidente de la Commission européenne, Ursula von der Leyen, a fait de la mise en œuvre d'un « green new deal » la première priorité de son mandat.

88. Source : Ipsos pour la Fondation J. Jaurès, Le Monde et l'Institut Montaigne, 7<sup>e</sup> édition du baromètre sur les fractures françaises, juin 2019.

89. Jacques Theys, « L'approche territoriale du « développement durable », condition d'une prise en compte de sa dimension sociale », *Développement durable et territoires*, Dossier 1, septembre 2002.

90. Jacques Theys, « Environnement et climat, d'un demi-siècle à l'autre », *Futuribles*, n°409, novembre 2009.

en particulier à l'échelle locale.

Dans cette perspective, il est important d'évaluer de manière aussi objective que possible là où il peut y avoir potentiellement conflit ou au contraire complémentarité entre ces deux impératifs. Mais l'enjeu n'est pas seulement de prendre conscience des risques ou des opportunités qui pourront résulter de la transition écologique à venir – dans la diversité de ses composantes – et d'imaginer les chemins à suivre pour l'articuler le mieux possible avec l'objectif de cohésion territoriale (ou sociale). Le défi est plus global et concerne la manière d'appréhender le ou les territoires eux-mêmes, les façons d'y vivre ou d'y travailler, leurs modes de coopération ou de gouvernance, les notions de ménagement ou d'aménagement... C'est une nouvelle conception du territoire, de ses relations à la biosphère, de son appropriation démocratique et même de son développement qui s'invente, à l'heure de la Grande transition<sup>91</sup> et de l'anthropocène. Une nouvelle étape aussi dans les relations entre environnement et aménagement du territoire.

## 1. Une nouvelle étape des relations entre environnement et aménagement du territoire

Même si le contexte actuel n'a plus rien à voir avec celui des décennies passées, la volonté de rapprocher transition écologique et cohésion territoriale prend place dans une histoire déjà longue des relations entre environnement et aménagement du territoire. Il faut rappeler, car c'est une spécificité propre à la France, que la politique de l'environnement y a été à l'origine très largement portée par celle d'aménagement du territoire. Les agences de l'eau – premières expériences institutionnelles de gestion en bien commun d'une ressource, les parcs naturels régionaux, le Conservatoire du littoral, l'aménagement intégré du littoral aquitain, les premières réflexions sur la construction de cartes de contraintes écologiques<sup>92</sup> et même le ministère de l'Environnement sont nés d'initiatives lancées par la Datar entre le milieu des années 1960 et le milieu des années 1970. Si l'on y ajoute la loi d'orientation foncière de 1967 et la politique des villes moyennes, on constate que la dimension environnementale était donc fortement présente dans la conception originelle de politiques d'aménagement du territoire. Et que la façon de concevoir les politiques écologiques naissantes intégrait aussi plus que dans beaucoup d'autres pays la dimension spatiale et du cadre de vie.

« Commencées en commun, les histoires de ces

deux politiques se sont cependant très rapidement poursuivies séparément. »<sup>93</sup>. Avec la crise de 1973 et la mise en place d'une administration spécifiquement en charge de l'environnement, et suite à la décentralisation de 1982, la politique d'aménagement du territoire, restreinte dans ses ambitions, se recentre sur des objectifs essentiellement économiques : sauvetage ou reconversion des régions économiques en difficulté, accompagnement de la métropolisation, soutiens sectoriels à des projets essentiellement portés par les collectivités locales, renforcement de l'attractivité globale du territoire... L'environnement n'y est envisagé que comme une ressource ou une vocation pour des espaces ruraux marginalisés ou comme support d'activités touristiques... De son côté, la politique de l'environnement se structure autour d'objectifs sectoriels – lutte contre les pollutions, protection de la nature, gestion des risques – en faisant l'économie d'une vision globale de ses effets territoriaux ou des inégalités écologiques... qu'elle ne cherche pas à corriger. Malgré les études d'impact ou l'intégration du développement durable dans la planification spatiale, elle n'aura à aucun moment, pendant quarante ans, les moyens d'infléchir quelques-unes des tendances pourtant les plus déterminantes dans la dégradation des conditions écologiques – y compris pour les émissions de gaz à effet de serre et la perte de biodiversité : le cumul des problèmes sociaux et écologiques dans les mêmes régions ou quartiers, la concentration d'une part croissante de la population et des activités dans les métropoles, l'étalement urbain, le suréquipement et le morcellement du territoire, la dépendance à l'automobile, le rétrécissement du réseau ferré, l'intensification de l'agriculture, etc. Les tentatives, engagées à plusieurs reprises, de fusion institutionnelle entre l'environnement et l'aménagement du territoire auront été trop courtes pour contrebalancer les effets de cette coupure entre approche sectorielle et approche territoriale – que même le rapprochement de 2007 avec l'Équipement et la partie énergétique du ministère de l'Industrie n'aura pas finalement réussi à effacer. C'est aux acteurs locaux qu'il est donc revenu de réaliser cette intégration, sans que toutes les compétences et les financements pour le faire efficacement à la hauteur des enjeux leur aient été délégués...

Le passage à la transition écologique ouvre une nouvelle étape qui, d'une certaine façon, devrait refermer la parenthèse ouverte au milieu des années 1970. Il impose de revenir à une intégration beaucoup plus forte des logiques environnementales et des logiques territoriales – et ceci à tous les niveaux, de

---

91. Société française de prospective (sous la direction de Christine Afriat et Jacques Theys), *La Grande transition de l'humanité*, FYP éditions, 2018.

92. Menées par un groupe de travail co-piloté par la Datar et le ministère de l'Environnement présidé par D. Macquart – dans le cadre d'un programme intitulé Epicea, centré sur la planification écologique.

93. Lucien Chabason et Georges Guignabel, « Aménagement du territoire et environnement », in René Passet et Jacques Theys (dir.), *Héritiers du Futur*, Datar, 1995.

---

l'Europe aux quartiers – non seulement parce que c'est d'abord l'organisation des territoires et leurs acteurs qui sont concernés (de la production d'énergies renouvelables à l'organisation de la mobilité en passant par la résilience), mais aussi parce que l'enjeu n'est plus uniquement de mettre en œuvre des mesures sectorielles - pour l'air, l'eau, les déchets, la nature ou même l'énergie - mais de changer des modèles de développement, des systèmes urbains ou ruraux, des modes de gestion des communs... et que cela passe à la fois par un décloisonnement des politiques économiques, sociales ou environnementales et une articulation multi-échelles des responsabilités territoriales. Chacun s'accorde à dire que cette intégration des deux logiques est fondamentale pour la réussite de la transition écologique - et d'ores et déjà de nombreux dispositifs publics, comme les contrats de transition écologique ou les Sraddet, vont dans ce sens. À terme il faut aller vers une fusion complète des stratégies socio-économiques et de la planification écologique. Mais rien ne sera possible si leur mise en œuvre ne contribue pas, en même temps, à réduire de manière plus globale les fractures territoriales.

## 2. La transition écologique au-delà du développement durable : une rupture d'échelle, d'approche et de temporalité

A priori, cette ambition de décloisonnement était déjà celle que cherchait à promouvoir le « développement durable ». Mais outre le fait que les espoirs mis dans celui-ci n'ont pas été tenus<sup>94</sup>, il existe en réalité de profondes différences et discontinuités entre développement durable et transition écologique. D'abord, le contexte n'a plus rien de comparable avec celui des années 1990-2000, avec une accélération qui n'était pas anticipée du dérèglement climatique et de la dégradation des ressources ou des écosystèmes – et un changement majeur d'échelle et de temporalité des enjeux. En conséquence de ce saut qualitatif, il ne s'agit plus seulement de mettre en place des politiques spécifiques d'environnement, ni même d'intégrer celui-ci dans les activités sociales ou économiques - ce qui était l'objet du développement

durable, mais de conduire dans un temps relativement limité une transformation et une adaptation en profondeur des modes de vie et de production et des structures agro-industrielles – de nos façons d'obtenir et de consommer l'énergie, d'habiter, de nous déplacer, de nous alimenter, d'organiser nos loisirs, de nous protéger contre les risques, de commercer avec les autres... La particularité de ces transformations est qu'elles donnent un rôle central à la fois au temps et aux territoires dans toute leur diversité. C'est au moins autant une question de choix de développement - mais aussi de société ou d'équilibre spatial - que d'environnement...

La transition écologique – et c'est dans sa définition même - se distingue aussi du développement durable par une intégration beaucoup plus forte que dans le passé des limites et opportunités liées à la nature et des connaissances issues de l'écologie. L'idée est que la nature - avec ses modes de fonctionnement, ses temporalités et ses échelles spécifiques – peut être non seulement un problème mais aussi une solution, un modèle à imiter. Ceci se décline à travers une multiplicité d'axes de transformation considérés comme indispensables à la réussite de la transition : priorité donnée aux ressources renouvelables ; végétalisation des villes et aménagement d'infrastructures écologiques ; mimétisme écologique et développement de technologies appropriées ; permaculture, agroécologie ou foresterie, et passage à une économie symbiotique ou à une bioéconomie<sup>95</sup> ; écologie circulaire, industrielle ou territoriale ; alimentation biologique et usage de produits « naturels » ; transformation des rapports à la nature et aux animaux – et, finalement, meilleure appropriation des notions de d'interdépendance globale, de cycle, de métabolisme, de résilience... L'écologie sort du cercle des spécialistes ou des militants pour entrer dans l'économie et la vie de tous les jours. C'est aussi toute une nouvelle conception des relations à la nature qui émerge, dans laquelle il ne s'agit plus seulement de protéger certains espaces ou espèces mais de penser les activités humaines en interaction étroite - en symbiose - avec elle à la fois dans le temps et à toutes les échelles territoriales, du plus proche au plus lointain<sup>96</sup>.

---

94. Christian Dutertre, Félix Rauschmayer et Jacques Theys, *Le développement durable, la seconde étape*, éditions de l'Aube, 2010 ; Edwin Zaccai, *25 ans de développement durable et après ?*, PUF, 2011.

95. La bioéconomie recouvre tout un ensemble d'approches visant à réarticuler l'économique et le vivant. Conceptualisée dans les années 1970 par N. Georgescu Roegen et R. Passet comme une nouvelle conception de l'économie refondée sur ses bases physiques et biologiques, elle a été redéfinie récemment, notamment par l'OCDE, comme l'ensemble des activités économiques liées à l'utilisation ou la transformation de ressources biologiques (biomasse, chimie verte, biotechnologies...). Proposée en 2017 par Isabelle Delannoy, la notion d'économie symbiotique part de l'hypothèse qu'il est possible de passer d'une économie extractive à une économie « régénérative » - tout en renforçant les liens sociaux - en organisant une symbiose entre la régénération et l'utilisation des services rendus par les écosystèmes naturels, l'intelligence collective rendue possible par le numérique et de nouvelles technologies de production plus efficaces.

96. Voir dans le tome 2 les contributions de Raphaël Mathevet sur l'intendance écologique, de Nicolas Buclet sur l'écologie territoriale ainsi que celles de l'AFB sur les régions Bretagne, Pays de la Loire et Grand Est. Sur un plan plus économique. Voir aussi les ouvrages d'Isabelle Delannoy (*L'Économie symbiotique*, Actes sud, 2018) et de Dorothée Benoit Broyaeyts (*L'émergence du vivant ; vers une nouvelle économie*, Ed Bourrin, 2018).

---

Enfin, on ne peut pas ignorer le fait que la transition écologique comporte une dimension culturelle et politique beaucoup plus marquée que ce n'était le cas à l'époque du développement durable. Sans doute suppose-t-elle la création et la mise en œuvre de connaissances, de dispositifs, de compétences et d'innovations techniques très spécifiques et multiples. Mais sa réussite dépend tout autant de changements importants dans les systèmes de valeurs, les pratiques sociales, les formes de solidarité, les modes de mobilisation démocratique et finalement de mesure du bien-être et de la richesse. L'expression ne renvoie pas en effet seulement aux préoccupations anciennes d'efficacité, de découplage ou de précaution, mais aussi à celles de sobriété, d'usage (plus que de propriété), de proximité, de qualité de vie, de bien être, de « care » – ou encore, à un niveau plus collectif, de justice écologique, de bien commun, de coopération, de solidarités territoriales ou planétaires... Et surtout, elle sous-entend des formes de responsabilité, d'engagement, et d'action collective très différentes des processus verticaux ou procéduraux qui avaient souvent accompagné le développement durable - avec plus de décentralisation et d'autonomie d'action (ou « d'empowerement »), mais aussi de dialogue démocratique, de décloisonnement et de fonctionnement en réseaux ou multi-échelles. Certains y voient d'abord un ensemble de procédures nouvelles ou de dispositifs institutionnels liés, notamment, à la transition énergétique. Mais il ne faut pas oublier que si ce mot de transition s'est imposé, c'est parce qu'en 2007-2008, des citoyens et des habitants – à l'initiative de Rob Hopkins – se sont mobilisés, à travers le mouvement des « villes en transition », pour faire face eux-mêmes à la crise écologique<sup>97</sup>. La transition écologique, c'est aussi un renversement des relations traditionnelles des citoyens au politique.

Le mot de RUPTURE résume bien ce qu'impliquent les trois changements qui viennent d'être évoqués. Rupture dans l'échelle des enjeux, dans les valeurs culturelles et les attachements à la nature, dans les modèles économiques, dans les modes d'action et de décision collective, dans la notion de territoire elle-même... Et c'est ce qui justifie en effet une transition, cette fois-ci comme délai, comme chemin et dynamique de transformation. Dans cette perspective, la question majeure, comme l'écrit dans cet ouvrage Lise Bourdeau-Lepage, n'est pas seulement celle du sens des mutations en cours ou à venir, mais de leur rythme – avec une opposition

entre ceux qui défendent une vision gradualiste de cette transition écologique et ceux qui – comme près de 40 % des personnes interrogées pour une récente enquête du Forum Vie Mobile<sup>98</sup> - pensent que seule des transformations radicales, « une thérapie de choc », pourront être à la hauteur des défis à venir<sup>99</sup>. La dimension temporelle est essentielle dans la transition en cours et c'est, par exemple, ce qui distingue la transition énergétique actuelle – sous contrainte climatique – de celles qui ont eu lieu dans le passé. Une étude très intéressante faite sur l'agglomération de Tours dans le cadre d'un programme sur la « ville post carbone » a bien montré, par exemple, que le choix de l'horizon et donc des délais était déterminant dans le choix des stratégies d'action à mettre en place, et qu'il y avait un « gap » quasi insurmontable entre les objectifs fixés dans le Plan climat et le SCoT à l'horizon 2025 et les politiques indispensables pour atteindre celui d'une ville post carbone en 2050<sup>100</sup>. L'analyse des convergences ou divergences possibles avec l'impératif de cohésion territoriale ne peut pas s'abstraire de cette question des temporalités – avec le double constat d'inerties dans l'action qui demeurent importantes et de changements dans les attentes et la situation écologique qui, eux, sont rapides et pourraient demain s'accélérer très fortement. La rupture est aussi en partie déjà là...

### 3. Transition écologique et cohésion territoriale : convergences possibles et risques de divergences

La crise des Gilets jaunes n'a fait que confirmer l'importance décisive pour le succès de la transition écologique de prendre pleinement en compte ses conséquences sociales et territoriales - à bien anticiper et, si possible, ne pas créer de nouvelles fractures et contribuer à la réduction de celles qui existent. Inversement, la cohésion territoriale – en donnant à chaque territoire la possibilité de s'adapter et d'assumer ses responsabilités - ne pourra que renforcer les chances de réussite de cette transformation : tous les facteurs qui vont dans les sens d'une plus grande cohésion (solidarité, qualité de vie, coopération, développement du capital social, empowerment...) <sup>101</sup> sont aussi des conditions favorables à la mise en œuvre de la transition. Il y a donc entre ces deux objectifs une convergence a priori très forte.

Accélérées depuis la crise de 2008, les fractures territoriales actuelles sont liées à une histoire déjà longue

---

97. Rob Hopkins, *Manuel de transition : de la dépendance au pétrole à la résilience locale*, Ecosociété, 2010.

98. Forum Vie Mobile et OBSECO : « Mobilité et modes de vie : quelles aspirations pour le futur ? », 2016.

99. Voir dans le tome 2 la contribution de Lise Bourdeau-Lepage : « De la nécessité d'aller vers des politiques d'aménagement intégrant le végétal. Les bienfaits du végétal en ville ».

100. J. Baratier, JM Beauvais, B. Métais, « Le facteur 4 dans les territoires, trajectoires 2020, 2030, 2050 dans l'agglomération de Tours, Futuribles n°392 consacré à la Ville et à la Société Post Carbone, janvier 2013.

101. CGET, *Rapport sur la cohésion des territoires*, juillet 2018

---

et ont été identifiées depuis longtemps<sup>102</sup>. Elles ont déjà été évoquées, mais il est cependant utile de les rappeler pour constater qu'elles concernent toutes les échelles territoriales et qu'elles ont toujours des composantes à la fois économiques ou sociales, mais aussi écologiques. Même si chaque situation locale est spécifique, on sait qu'elles résultent, pour l'essentiel, de quatre grandes tendances :

- la polarisation croissante des activités sur une part restreinte du territoire d'abord les métropoles (notamment leurs parties centrales) qui concentrent plus de 70 à 80 % des créations d'emplois dans le secteur privé, mais aussi la région parisienne, l'ouest de la France, la vallée rhodanienne et les régions touristiques – qui sont aussi soit les plus riches écologiquement et les plus vulnérables au changement climatique (littoraux, estuaires, stations de sport d'hiver...), soit confrontées (pour les métropoles) à des problèmes internes de cohésion sociale et de qualité de vie<sup>103</sup> ;
- le risque, en conséquence de la tendance précédente, d'une partition du pays en deux – ou quatre – sous-ensembles – et de marginalisation, décrochage ou grande vulnérabilité d'une partie importante du territoire : arc Nord-Est de la France, anciennes régions industrielles, espaces ruraux isolés, certaines villes moyennes ;
- la concentration dans les mêmes espaces – banlieues pauvres, quartiers prioritaires de certaines villes, territoires industriels ou d'ancienne industrie et une partie des Dom-Tom – des inégalités écologiques, économiques et sociales les plus importantes. Comme le montrent les exemples du département de la Seine-Saint-Denis et du quartier de l'Union à Roubaix<sup>104</sup>, ces espaces cumulent en effet à la fois des taux de chômage et de pauvreté deux ou trois fois supérieurs à la moyenne ; des espaces publics, un patrimoine immobilier et des services urbains dégradés ; des niveaux de bruit et de pollution de l'air plus élevés ; une déstructuration du cadre de vie liée aux effets de coupure des infrastructures ; et une exposition aux risques industriels au moins deux fois plus forte que dans les territoires comparables ;
- enfin, la poursuite de l'étalement urbain à un rythme et avec une intensité beaucoup plus forte que dans les pays européens voisins<sup>105</sup> – avec ses conséquences en termes de consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers, de disparition

de la biodiversité ou d'émission de gaz à effet de serre, et la constitution, dans la seconde périphérie des villes, d'une autre forme d'enclavement des territoires, avec des habitants éloignés des emplois et des services publics et complètement dépendants de l'automobile, à laquelle ils consacrent jusqu'à 20 ou 25 % de leur budget.

Si rien ne change, ces inégalités vont continuer à s'accroître, une partie croissante du territoire sera marginalisée, la dégradation de l'environnement se poursuivra. C'est dans ce contexte que s'inscrit la transition écologique, avec à la fois des solutions à apporter mais également des sources possibles de nouvelles instabilités ou vulnérabilités qu'il faut pouvoir anticiper et intégrer dans les politiques publiques.

La transition écologique a comme vertu majeure de justifier une reterritorialisation générale des activités et des préoccupations socio-politiques – sans en exclure aucune catégorie particulière. En valorisant de nouvelles ressources – naturelles ou immatérielles –, en réduisant les dépendances et les vulnérabilités, en privilégiant la qualité de vie et la proximité, en diversifiant les modèles économiques et d'innovation ou en suscitant des formes inédites de mobilisation et d'engagement, elle a potentiellement la capacité d'apporter des solutions à chacun d'entre eux, et de réduire les fractures qui les fragilisent. Elle peut ainsi permettre à des villes marquées par l'industrie de retrouver une nouvelle vocation (Loos-en-Gohelle, Grande-Synthe...) ou à des territoires ruraux, périurbains ou d'outre-mer de s'inscrire dans des trajectoires de développement beaucoup plus durables : la très grande majorité des 400 territoires à énergie positive (Tepos) se situent dans l'espace rural ou hors des grandes aires urbaines ; ce qui est engagé, notamment à La Réunion ou en Martinique, ouvre la perspective d'une autonomie énergétique et alimentaire pour tous les territoires d'outre-mer<sup>106</sup>. En mettant en avant l'importance de la nature en ville et les relations santé-environnement-qualité de vie, elle prépare l'adaptation des métropoles au changement climatique et réduit l'insatisfaction croissante de leurs habitants par rapport aux conditions de vie<sup>107</sup>. En reconnaissant – après des décennies de silence – l'existence de très fortes inégalités écologiques, elle peut être un levier très efficace pour poser de manière générale la question

---

102. Voir le rapport précédemment cité, l'ouvrage *Héritier du Futur* cité en note 8 et le rapport dirigé par Eloi Laurent, *Vers l'égalité des territoires*, remis à la ministre de l'Égalité des territoires et du Logement, La Documentation Française, 2013.

103. Jacques Theys, « Inégalités territoriales, la perspective du développement durable » in Eloi Laurent (dir.), *Vers l'égalité des territoires*, La Documentation Française, 2013.

104. Voir dans le tome 4 les contributions d'Alice Canabate et de Caroline Lejeune portant sur ces exemples.

105. La surface artificialisée par habitant est de 835 m<sup>2</sup> en France, 565 en Allemagne, 470 en Italie et 430 en Grande-Bretagne (Eurostat 2019). Ce ne sont que des moyennes, mais ces différences sont significatives.

106. Voir dans le tome III les contributions de Geneviève Pierre sur la transition énergétique dans les campagnes, de Jean-Philippe Deguine sur la Réunion et de Jean-François Mauro sur la Martinique. Sur les exemples de Loos-en-Gohelle et Grande-Synthe, voir le référentiel issu de l'atelier « *Villes pairs et territoires pilotes de la transition* », IEEFC, mars 2019.

107. Voir dans le tome 2 la contribution de Lise Bourdeau-Lepage sur les bienfaits et l'intégration du végétal en villes.

---

du cumul des inégalités dans les quartiers ou territoires défavorisés, y réduire la précarité et y justifier des investissements importants – et donc la création d’emplois locaux – par exemple dans la rénovation des logements ou des infrastructures vertes<sup>108</sup>. Inversement, le constat de ces déséquilibres liés à la polarisation des populations et des activités peut redonner toute leur place aux villes moyennes (y compris celles du périurbain), qui ont un rôle majeur à jouer dans le développement durable du territoire<sup>109</sup>. Enfin, la transition écologique doit pouvoir apporter des solutions socialement acceptables à l’enclavement des périphéries urbaines car c’est à la fois la condition pour aller vers des villes post carbone et la seule façon d’éviter pour les familles qui y habitent des impasses futures, en particulier des coûts en transport ou en chauffage de plus en plus insupportables. Redensifiés autour d’axes de transport publics et de quelques pôles, ces espaces peuvent être des lieux d’innovation privilégiés pour les écoquartiers, le photovoltaïque et la rénovation énergétique de l’habitat, pour de nouveaux systèmes de mobilité ou pour l’économie numérique, l’agriculture urbaine et les loisirs de proximité : un exemple réussi d’hybridation ville – nature<sup>110</sup>.

La cartographie des projets liés à la transition écologique, tant publics qu’associatifs<sup>111</sup>, montre, en effet, que leur répartition couvre à peu près toutes les catégories de territoires – même s’il existe des expériences plus significatives que d’autres et des « hauts lieux de la transition »<sup>112</sup>. Mais pour qu’elle contribue réellement à la réduction des fractures qui existent entre eux, encore faudra-t-il que sa dynamique soit beaucoup plus forte, et surtout que l’objectif de solidarité sociale et territoriale et de justice écologique et climatique qu’elle met théoriquement en avant trouve une traduction concrète à la fois au niveau national et sur le terrain. Cela suppose en premier lieu que les contraintes qu’elle impose – qui vont être importantes – ne pèsent pas d’abord sur les territoires ou les groupes

sociaux les plus vulnérables (comme cela a été récemment le cas pour la taxe carbone<sup>113</sup>) – et donc qu’on anticipe sérieusement leurs conséquences redistributives. Mais cela nécessite aussi, à l’inverse, qu’elle ne bénéficie pas essentiellement à ceux qui sont déjà les plus favorisés. Comme l’histoire l’a montré, l’écologie peut en effet être un facteur important de discrimination, d’exclusion ou d’accroissement des inégalités<sup>114</sup>. Parce qu’elle valorise la haute qualité environnementale et l’initiative locale ou individuelle, la transition écologique peut très bien renforcer cette tendance – compte tenu des énormes différences de moyens qui existent entre collectivités ou habitants. Il a donc un risque non négligeable qu’elle favorise les centres-villes, les banlieues les plus riches, les villes moyennes et les espaces ruraux déjà les plus attractifs ou disposant de ressources et de patrimoines exceptionnels. Rien n’est donc gagné par avance.

Cette mise en balance des opportunités et des risques pour la cohésion territoriale ne doit pas en outre s’évaluer seulement à moyen terme – à l’aune des projets déjà envisagés dans le cadre de la transition énergétique ou alimentaire ou des politiques de préservation de la biodiversité. Il faut d’ores et déjà intégrer la possibilité d’évolutions beaucoup plus rapides de l’environnement et du climat, et l’éventualité de basculements sociaux ou économiques d’amplitude beaucoup plus grande que ceux qui sont anticipés actuellement. Même s’il s’agit d’une menace globale, le changement climatique déjà en cours ne va pas affecter de la même façon les différents territoires et ceux-ci n’auront pas nécessairement les mêmes moyens pour s’y adapter – ce qui va créer de nouvelles inégalités. D’ores et déjà, la fonte très rapide des glaciers et la hausse des températures soulèvent, par exemple, des questions sur l’avenir du tourisme d’hiver dans les régions de montagne. Ces interrogations valent aussi pour les constructions et les infrastructures sur le littoral, la gestion des zones inondables ou celle des ressources en eau dans certaines régions<sup>115</sup>.

---

108. Référence aux articles de Caroline Lejeune et Alice Canabate sur la justice écologique, dans le tome 4.

109. Voir dans le tome 4 la contribution de Jean-Michel Fourgous sur Saint-Quentin-en-Yvelines ainsi que : CGET, *En détail synthèse* « Villes moyennes et transition écologique : des actions locales, une attente de cadre national », mai 2019.

110. Voir le scénario « Biopolis » élaboré dans le cadre du programme *Repenser les villes de la société post carbone* publié en 2014 par la mission prospective du ministère de la Transition écologique et l’Ademe.

111. Voir les cartes diffusées dans Transiscope, le portail des alternatives mis en place en 2018 par un réseau d’associations, ainsi que la carte des initiatives pour la transition énergétique publiée par Data France.

112. Voir dans le tome III la contribution de Nicolas Laruelle sur les « Hauts lieux de la transition » en Ile-de-France.

113. La Contribution Climat-Énergie a été mise en place par le projet de loi de finances pour 2014. C’est une composante des taxes intérieures de consommation portant sur les combustibles fossiles, proportionnelle à leur contenu en carbone.

114. Cyria Emelianoff et Jacques Theys, « Les contradictions de la ville durable », *Revue le Débat*, n° 113, 2001 ; ainsi que Jacques Theys, « Pourquoi les préoccupations sociales et environnementales s’ignorent-elles mutuellement. Essai d’interprétation à partir du thème des inégalités écologiques », in Cornut, Bauler et Zaccai (coord.), *Environnement et inégalités sociales*, Éditions de l’université de Bruxelles, p. 24-35, 2007.

115. Voir dans le tome 5 les contributions du Gip Littoral (Nicolas Castay et Gaëlle Vives) sur les impacts du climat sur le littoral Aquitain, de Laurent Roy sur les relations eau-climat dans l’agence de l’eau Rhône-Méditerranée-Corse, ainsi que celle d’Elsa Richard sur le thème « Problèmes climatiques et disparités locales : enjeux, exemples et défis pour la cohésion et la coopération territoriale », qui aborde à la fois les thèmes de l’adaptation et de l’atténuation. Un rapport de référence a récemment été publié par le Giec sur les océans, le niveau de la mer et les glaciers : *Rapport spécial sur le changement climatique, les océans et la cryosphère*, septembre 2019.

---

À cela, il faut ajouter les conséquences possibles des mesures qui vont devoir être prises pour réduire d'ici 2030 de 40 % (par rapport à 1990) les émissions de CO<sub>2</sub> ou contenir les autres dégradations de l'environnement dans des limites acceptables. Les changements profonds dans la consommation, les modes de vie, la mobilité, les modes de production ou d'occupation de l'espace qui en résulteront nécessairement iront très au-delà des questions de l'énergie, de l'alimentation et des transports et pourront créer de nouvelles fractures territoriales majeures s'ils ne sont pas anticipés suffisamment tôt, et si la capacité n'est pas donnée aux acteurs locaux de préparer les reconversions nécessaires, de tirer rapidement parti des opportunités ouvertes et de réagir à l'imprévu. Bref, la politique de cohésion territoriale ne va plus pouvoir se gouverner seulement comme une question de réduction de disparités « acquises », mais aussi comme un problème de gestion des risques - et éventuellement des catastrophes - en situation de forte incertitude. L'image à laquelle cette situation renvoie est celle de plaques tectoniques qui se chevauchent avec des risques imprévisibles d'éruptions volcaniques ou de tremblements de terre<sup>116</sup>. La réponse souvent donnée à cette perspective de forte instabilité et de possibles ruptures est la mise en œuvre de stratégies de résilience locale et de réduction des vulnérabilités. Mais celles-ci ne peuvent être l'unique horizon de l'action publique. Mieux articuler transition écologique et cohésion territoriale passe aussi par un investissement massif dans la diversification des modèles de développement et d'activité et par des transformations majeures dans la gouvernance et les modes de solidarité ou de coopération entre territoires. À plus long terme, il faut même envisager que ce soit toute la conception de l'aménagement du territoire des quarante dernières années qui doit être fondamentalement modifiée.

#### 4. Diversifier les modèles de développement et d'activité : retour de la proximité ou nouveaux réseaux ?

Traditionnellement, la réussite des politiques écologiques – comme d'ailleurs de beaucoup d'autres politiques publiques – a reposé, pour l'essentiel, sur un triptyque : le choix et surtout la mise en œuvre d'incitations ou de réglementations adaptées, la capacité à financer puis à engager les investissements nécessaires et, enfin, le développement puis la mise sur le marché de solutions - le plus souvent techniques. Ce modèle de « modernisation écologique » s'appuyant sur l'application d'instruments

de politiques publiques, l'investissement et l'offre de technologies spécifiques par les secteurs ou les entreprises existantes, garde naturellement toute sa place dans la transition écologique actuelle. À l'échelle des territoires, cela veut dire que le succès ou l'échec de la transition et ses impacts géographiques dépendront pour une part encore très importante des volontés politiques locales, des moyens mobilisés pour contrôler l'application des normes ou des réglementations, des ressources et systèmes de financement, ainsi que de l'aptitude à susciter l'innovation et la création d'emplois et d'activités dans tous les domaines concernés par la transition écologique (du photovoltaïque à la « smart city », en passant par le recyclage, la rénovation des logements ou l'entretien de la nature). Il faut rappeler que, globalement, la transition écologique favorise la reterritorialisation des activités et la création d'emplois : dès qu'on déplace, par exemple, un euro de la consommation d'énergies non renouvelables vers n'importe quelle activité contribuant à la transition énergétique (rénovation des habitants, transports publics...), on crée des emplois, le plus souvent non délocalisables<sup>117</sup>. À l'échelle de la France, c'est la création nette de 350 000 emplois qui est attendue de sa mise en œuvre à l'horizon 2035<sup>118</sup>. Où se localiseront ces investissements, ces emplois et ces industries du futur ? Où devront avoir lieu les reconversions nécessaires ? Quelles seront les nouvelles régulations et comment seront-elles appliquées localement ? Ce sont naturellement des questions majeures pour la cohésion territoriale.

Mais ce modèle de « modernisation écologique » a au moins deux limites. D'abord, il surestime la capacité des technologies et des investissements (notamment dans les infrastructures) à apporter des solutions satisfaisantes – compte tenu à la fois de leur coût, de leurs contraintes d'utilisation et de leurs impacts écologiques : plusieurs travaux convergents ont en effet montré que leurs apports ne pouvaient représenter qu'environ la moitié du chemin à parcourir<sup>119</sup>. Ensuite et surtout, il n'est pas à la mesure des enjeux de la transition écologique qui supposent une mise en mouvement de toute la société et une modification radicale des rapports aux territoires et aux écosystèmes. D'autres modèles d'action collective ou de développement sont donc nécessaires qui articulent une prise en compte beaucoup plus forte du fonctionnement de la nature, une implication beaucoup plus directe des habitants et des consommateurs, un changement des pratiques et des modes de vie, une adaptation aux spécificités et besoins locaux et de nouveaux modèles économiques viables sur le long terme. Ce

---

116. Image proposée par Fabienne Goux-Baudiment dans l'ouvrage *La Grande Transition de l'humanité*, op. cité.

117. Philippe Quirion et Quentin Perrier « La transition énergétique est-elle favorable aux branches à fort contenu en emplois ? Une approche input – output pour la France », *FAERE working paper*, 2016.

118. Ministère de la Transition écologique et solidaire, *Stratégie nationale bas carbone*, 2015.

119. C'est ce que montrent, notamment les travaux de l'Ademe, les scénarios Negawatt ou la prospective sur la ville post carbone (Eric Vidalenc et Jacques Theys, *Repenser les villes dans la société post carbone*, 2014).

---

sont ces modèles qui sont aujourd'hui expérimentés à travers une multiplicité d'initiatives locales. Et l'on sait qu'une autre part - là aussi déterminante - de la réussite ou de l'échec de la transition future va se jouer sur la soutenabilité et la diffusion à grande échelle de ces innovations.

C'est aussi la configuration du territoire français de demain qui se joue dans cet ensemble de transformations. Tous les nouveaux modèles de production ou de consommation qui s'expérimentent dans la transition écologique – qu'il s'agisse de l'agroécologie, de l'écologie territoriale, de l'économie circulaire, des circuits courts, de l'économie de la fonctionnalité ou des systèmes d'échanges et monnaies locales - ont la particularité de mettre le territoire - et notamment le territoire proche - au centre de leurs réflexions<sup>120</sup>. Ce « retour de la proximité » est d'abord directement lié à l'intégration des préoccupations écologiques, que synthétise la notion de « métabolisme durable » proposée par Sabine Barles<sup>121</sup> : la substitution de ressources non renouvelables importées par des ressources renouvelables locales, la construction de chaînes locales de réutilisation des déchets et de la chaleur, la réduction des déplacements dommageables pour l'environnement, l'attention au patrimoine et à la nature proche – ce qui rejoint dans leurs objectifs les notions de « ville des courtes distances », de « mixité fonctionnelle » (visant notamment à rapprocher les lieux de travail et d'habitat), de « tourisme de proximité » ou de « production-valorisation en circuit fermé »... Mais il est aussi la condition pour que ces nouveaux modèles puissent fonctionner, dans la mesure où tous supposent une coopération très étroite entre les habitants, les entreprises et les collectivités locales - et une connaissance partagée des ressources matérielles et immatérielles et des externalités dont ils disposent ou dépendent à l'échelle de leur territoire commun<sup>122</sup>. Ajoutons que ces préoccupations rejoignent celles d'une part croissante de la population, de plus en plus sensible à la qualité de l'environnement et des aliments, qui reste attachée à une démocratie de proximité et souhaite éviter des déplacements de plus en plus longs et coûteux, y compris pour accéder aux services publics.

Les expériences déjà existantes montrent qu'on peut attendre beaucoup de l'extension à grande échelle de ces nouveaux modèles de proximité - que ce soit en termes de cohésion sociale, d'insertion, de développement local ou de réponse aux enjeux écologiques. Tous ont pour caractéristique de mettre l'accent sur les ressources immatérielles et d'être riches en emploi. Ils sont aussi les seuls à pouvoir surmonter certains obstacles à la transition actuelle : l'économie de la fonctionnalité, par exemple, peut permettre de trouver une réponse aux besoins de déplacement dans les banlieues urbaines éloignées ou les régions rurales, grâce à la co-construction, avec les habitants et les collectivités locales, de services de mobilité. À une échelle plus globale, ils ouvrent un chemin de développement plus durable pour des territoires qui sont souvent en marge de l'économie mondialisée et favorisent, en principe, une relocalisation des activités – Bertrand Zuideau parlant même de « démondialisation »<sup>123</sup>.

Mais il ne faut cependant pas sous-estimer les obstacles qui s'opposent à la fois à ces changements de modèle économique et à une nouvelle géographie revalorisant la notion de proximité. Il y a d'abord celui de la complexité. La mise en place de circuits courts, par exemple, suppose à la fois une transformation des pratiques agricoles, la disponibilité d'une offre foncière, la prise en compte des enjeux de biodiversité, la création de lieux de transformation et de circuits de distribution et surtout un changement des modes de vie des consommateurs<sup>124</sup>. Un exercice de prospective récemment réalisé pour l'Ademe sur l'économie de la fonctionnalité à l'horizon 2050 a aussi montré que la diffusion de celle-ci à grande échelle était conditionnée par de nombreux facteurs externes – y compris réglementaires<sup>125</sup>. Même le développement des ressources renouvelables en zone rurale pose problème et ne répond pas à toutes les attentes de ceux qui s'y investissent – notamment les agriculteurs – en raison d'un mode de redistribution de la valeur produite qui ne leur est pas favorable<sup>126</sup>. Et surtout, l'équilibre financier de tous ces nouveaux modèles repose en large partie sur la monétisation d'externalités ou de services rendus à titre gratuit, des changements de fiscalité (espaces naturels, prélèvements de

---

120. Voir le tome III.

121. Sabine Barles, « Écologie territoriale et métabolisme urbain : quelques enjeux de la transition socio-écologique », *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, 2017/5 (décembre), p. 819-836.

122. Voir les contributions de S. Barles et N. Buclet dans le tome III, ainsi l'article de Christian du Tertre, « Le développement durable : quelles articulations micro-macro, une approche institutionnelle » in *Développement durable, la seconde étape*, opus cité.

123. Bertrand Zuideau, « La démondialisation pour le développement durable ? », *Développement durable et territoires*, Vol. 3, n° 1, mai 2012.

124. IEEFC, « Atelier Villes pairs et territoires pilotes de la transition : présentation des quatre hypothèses mises en travail au travers des ateliers, en vue de construire un référentiel partagé », mars 2019.

125. T. Vuidel et B. Pasquelin (ATEMIS), dir., *Vers une économie de la fonctionnalité à haute valeur sociale et environnementale en 2050*, rapport pour l'Ademe, 2017.

126. Voir dans le tome III la contribution de Geneviève Pierre.

---

ressources)<sup>127</sup>, l'octroi de subventions et surtout un basculement – encore improbable – de la demande du public ou des modes de vie. Bref, on est encore loin d'une situation où leur soutenabilité à long terme serait assurée.

La notion de proximité soulève aussi de nombreuses interrogations. Parle-t-on du quartier, de la commune, du bassin de vie, de la bio-région ? N'est-elle pas incompatible avec les contraintes d'emploi, de logement et d'éducation et avec les demandes, elles aussi croissantes, d'accessibilité la plus large possible à la consommation, aux loisirs et aux services - dans un monde qui fonctionne en réseau étendu à l'échelle du globe ? Depuis toujours écartelée entre le global et le local, l'écologie a depuis longtemps été confrontée à ces questions et y a apporté des réponses, mais qui restent encore partielles.

D'abord il ne s'agit pas, à travers la notion de proximité, de rechercher une autonomie à petite échelle - non seulement inaccessible mais qui n'aurait pas de sens du point de vue écologique : Sabine Barles, dans sa définition du « *métabolisme durable* » met, par exemple, l'accent sur la complémentarité entre villes et campagnes dans la mise en place d'une économie circulaire. On est donc plutôt à l'échelle de bassins de vie élargis aux espaces ruraux environnants et des grandes unités écologiques. Les Amap définissent, de leur côté, la proximité comme un rayon de 150 kilomètres autour des lieux de consommation, ce qui est encore plus large. Ensuite, la proximité est multi-échelle et va du quartier à des territoires situés à l'autre bout de la planète : elle passe aussi par la reconnaissance de liens de dépendance ou de solidarité avec d'autres populations ou d'autres ressources lointaines. Enfin, elle peut aussi avoir une définition institutionnelle, hors de toute notion de distance, à partir de la gestion en bien commun d'une même ressource ou d'un espace – comme c'est le cas pour les agences de l'eau ou les parcs naturels régionaux. L'attachement à la proximité ne signifie donc pas nécessairement enfermement sur soi-même. Il est certain, en revanche, que la transition écologique peut poser des problèmes d'accessibilité et suppose implicitement de redéfinir celle-ci. En restreignant l'usage de moyens de transport émetteurs de gaz à effet de serre, ou la construction de certaines infrastructures, elle remet évidemment en cause le rôle majeur qu'a pu jouer l'automobile comme « variable d'ajustement de l'aménagement du territoire ». Certes, comme le remarque Cyria Emelianoff<sup>128</sup>,

l'accessibilité ne se confond pas avec l'accès à l'automobile : les alternatives sont nombreuses. Elle est multiple et ne nécessite pas nécessairement de déplacement – notamment grâce au numérique : accès à la connaissance, à la communication, au télétravail, aux relations de voisinage ou à la nature, au commerce à distance... Certes aussi, la notion d'accessibilité est en elle-même contradictoire : l'accès à la mobilité motorisée contredit celle d'un air de bonne qualité ; l'accès à la maison individuelle à la campagne celle d'une certaine forme d'urbanité et de proximité aux réseaux et services publics. Elle résulte donc en partie d'un choix de mode de vie qui est fait et doit être assumé. Mais le problème majeur d'une transition juste est que pour une large partie de la population, cette liberté de choix est en réalité très limitée – notamment du fait des problèmes de logement. Au-delà des solutions à trouver, notamment pour les zones rurales isolées, on est là face à une question majeure qui est non seulement celle de l'accès au logement mais aussi celle de la gestion du foncier, dans une situation où il faudra concilier redensification de l'habitat et demande croissante de nature et de terres agricoles dans ou à proximité des villes.

En remettant en avant la notion de proximité et en interrogeant celle d'accessibilité, la transition écologique semble être ainsi fortement en décalage avec la nouvelle pensée aménagiste qui met au contraire en avant la mobilité, la déterritorialisation et le rôle majeur des réseaux<sup>129</sup>. En réalité, ce sont d'autres formes de relations, de mises en réseau et d'articulations d'échelles qu'elle cherche à développer. L'importance du local n'y est pas dissociée de l'objectif de prendre en compte les interdépendances avec le global à travers une chaîne d'interactions agissant à tous les niveaux. Tous les modèles précédents supposent en outre à la fois un partage d'expériences et des approches multi-acteurs et systémiques - donc le développement de systèmes d'information et d'échanges très ouverts. En définitive, peu de domaines d'action ont donné naissance à autant de formes diverses de décloisonnement, de coopérations et de fonctionnement en réseaux (entre villes, territoires, associations, groupes de citoyens, chercheurs, acteurs économiques, coopératives, niveaux institutionnels...) que la transition écologique. C'est une autre spécificité qui va clairement dans le sens d'une plus grande cohésion territoriale.

---

127. Guillaume Sainteny, « La fiscalité peut-elle contribuer à limiter l'artificialisation des sols ? », *Annales des Mines - Responsabilité et environnement*, 2018/3 (n° 91), p. 41-45. Un enjeu majeur est aussi la compensation des services écologiques rendus par les agriculteurs.

128. Cyria Emelianoff, « Le développement durable, comment sortir de la quadrature du cercle ? » in Serge Wachter et Jacques Theys (dir.), *L'aménagement durable : défis et politiques*, Éditions de l'Aube/Datar, 2002.

129. Stéphane Cordobes, Xavier Desjardins, Martin Vanier (dir.), « La nouvelle pensée aménagiste, rénovation complète ? », Colloque de Cerisy, septembre 2019.

---

## 5. Un enjeu majeur de coopération institutionnelle et d'implication citoyenne

Cette tension entre proximité et fonctionnement en réseaux ouverts se retrouve dans le domaine de la gouvernance avec la conviction que la réussite de la transition écologique va dépendre tout autant d'un renforcement de l'autonomie et des responsabilités des collectivités locales, que d'une transformation profonde de leurs modes de coopération et de l'implication, dans ou hors des cadres institutionnels existants, de l'ensemble de la société civile. Si la transition met bien le territoire au centre, elle en remet aussi en cause les frontières et les modes de fonctionnement - à la recherche d'une double articulation entre démocratie représentative et prise en charge par tous des biens et risques communs, et entre local, national et global.

Par définition, la gestion des écosystèmes et de l'environnement ramène à la singularité des situations locales. Ce qui était déjà évident pour le bruit, la consommation d'espace ou les formes classiques de pollution de l'air vaut aussi aujourd'hui pour les problèmes qui sont au centre de la transition écologique, comme l'énergie et le climat, l'économie circulaire, les relations santé-environnement-alimentation ou la protection de la biodiversité. En France, ces spécificités, ces singularités, sont d'autant plus marquées que notre pays - plus que beaucoup d'autres en Europe - se caractérise, tant sur le plan écologique que socio-économique, par une très grande diversité et de profondes disparités - avec, par exemple, à la fois des espaces de très forte et de très faible densité. Ces différences ne vont faire que se renforcer avec les conséquences du réchauffement climatique, très liées à la géographie. S'engager sur les chemins de la transition suppose donc au préalable de reconnaître tout ce qui rend spécifique chaque situation locale, avec ses opportunités, ses dépendances et ses risques singuliers<sup>130</sup>. C'est une première justification physique et géographique à la décentralisation - à laquelle s'en ajoutent deux autres. D'abord, le constat que les collectivités locales disposent déjà de beaucoup des compétences nécessaires à la mise en œuvre de la transition écologique. Et ensuite la conviction que celles-ci devraient être encore étendues pour en aborder plus efficacement toutes les dimensions. Même si cela n'est pas toujours bien perçu, y compris par les élus eux-mêmes, les collectivités locales ont en effet théoriquement entre les mains énormément de leviers pour intervenir sur la transition écologique : la maîtrise du foncier ou de l'urbanisme et la planification des risques ; la fiscalité locale ; la

construction de logements sociaux, de réseaux de chauffage urbain et d'infrastructures de transport ; la gestion de l'eau, des déchets, des espaces verts, de la mobilité, des cantines scolaires ; le développement et la localisation des commerces et des activités économiques ; la communication et la possibilité de mobiliser dans la démocratie au quotidien les habitants et les acteurs locaux... Les lois récentes ont étendu ces compétences en matière de production et de distribution d'énergie et même ouvert le droit de décider de normes plus sévères au niveau local que national<sup>131</sup>. La logique de la transition voudrait pourtant que cette décentralisation soit encore renforcée. La marginalisation des collectivités locales en matière énergétique, qui pouvait s'expliquer dans un contexte de construction des grands réseaux centralisés, ne correspond plus à l'évolution vers des systèmes plus autonomes reposant sur la proximité des ressources et des interventions différenciées sur la demande. La perspective d'aller à terme vers plus de décentralisation énergétique va, en même temps, ouvrir de nouvelles marges d'action : comme le dit Gérard Magnin, faire ce choix, c'est aussi faire celui d'économies locales plus dynamiques qui pourront tirer parti de façon vertueuse d'un circuit économiques et financier alimenté par des dépenses issues des territoires<sup>132</sup>. L'adaptation au changement climatique devrait, elle aussi, justifier un renforcement de cette décentralisation. Tout cela va faire des collectivités locales des acteurs de plus en plus incontournables de la transition écologique.

Par rapport à l'enjeu de cohésion territoriale, cette responsabilité des collectivités locales, qui devrait ainsi être centrale, pose cependant au moins deux grandes questions. La première n'est pas nouvelle, car elle a toujours été au cœur des politiques de développement durable : c'est celle de l'autonomie réelle des structures territoriales et des tensions possibles entre l'extension de la décentralisation et la nécessité de solidarités et de régulations nationales ou internationales. La seconde est en revanche complètement renouvelée par la transition écologique : c'est celle de la coopération entre territoires. Ces deux questions renvoient à la nécessité - et aux difficultés - d'une gouvernance multi-échelles et d'un bon ajustement institutionnel entre trois objectifs qui sont tout aussi légitimes : la « territorialisation » des politiques de transition, leur « terrestrialisation » (contribution aux problèmes planétaires)<sup>133</sup> et le renforcement de la cohésion à l'échelle nationale. À l'importance des leviers d'action et des responsabilités juridiques qui sont ceux des instances locales doit pouvoir correspondre les moyens réels de les assumer, et - pour reprendre les mots de Jacques

---

130. Bruno Latour, *Où Atterrir ? Comment s'orienter en politique*, La Découverte, 2017.

131. Voir dans le tome 5 la contribution d'Elsa Richard.

132. Gérard Magnin, *Vers la transition énergétique des territoires en Europe*, CITEGO et collection Passerelles, 2012

133. Le concept de « terrestrialisation » a été proposé par Cyria Emelianoff en 2011. Il est très proche de celui d'« attracteur terrestre développé » dans l'ouvrage *Où atterrir ?*, op. cité.

---

Levy<sup>134</sup> - une capacité réelle pour chaque territoire de « définir sa singularité et d'auto-organiser son développement » en fonction des attentes de ses habitants, de ses avantages comparatifs, de sa géographie, de ses ressources et contraintes écologiques spécifiques. Pour beaucoup de communes, d'intercommunalités ou même de départements, cette capacité de choix reste trop réduite par rapport aux enjeux de la transition. Cela pose à la fois des problèmes d'autonomie et d'égalité fiscales et financières, de distribution locale des ressources affectées à la transition écologique (notamment les recettes d'une taxe carbone) et d'échelle de décision et de mutualisation qui, de l'avis de beaucoup d'experts ayant travaillé sur la gouvernance du climat ou de l'environnement, devrait être celle des territoires de vie ou de biorégions - aires urbaines étendues à l'espace écologique proche ou, en zone rurale, intercommunalités, pays ou communautés de communes élargies. Cela ne suppose pas nécessairement de nouvelle réforme institutionnelle, mais la volonté de mettre en place, là où elles n'existent pas, des structures de décision et de coordination des moyens adaptées aux spécificités économiques et écologiques locales et capables de piloter des transitions de long terme - comme le sont, par exemple, les parcs naturels régionaux ou certains EPIC, comme Biovallée ou Plaine Commune. Comme on l'a déjà dit, on ne peut exclure que cette dynamique de décentralisation, intrinsèque à la transition écologique, accroisse les avantages comparatifs des territoires déjà les mieux dotés. Une bonne illustration de ce risque est celle de la décentralisation de la production énergétique. Si, à l'instar de Metz et Grenoble (qui en tirent d'ailleurs des bénéfices importants), beaucoup de villes et de communes rurales devenaient - comme cela se passe en Allemagne - des producteurs majeurs d'énergie, les principes d'égal accès à cette ressource et de continuité territoriale pourraient en être sérieusement affectés. Le rôle de l'État et des entreprises publiques nationales devrait donc continuer à être important pour garantir que certains territoires ne soient pas exclus de ces dynamiques nouvelles et qu'au moins la sécurité des plus vulnérables contre les risques majeurs reste assurée. Au-delà des politiques incitatives ou contractuelles qui sont traditionnellement au cœur de l'aménagement du territoire, cela suppose un effort accru de l'État pour mieux évaluer les conséquences territoriales de ses propres actions, mais aussi sans doute la prise en charge à l'échelle européenne ou nationale

- dans une perspective de subsidiarité active - des situations manifestement non durables, dans la mesure où elles ne sont pas maîtrisables au niveau local et où elles peuvent conduire à des inégalités intolérables<sup>135</sup>. Les pays qui ont le plus progressé sur le chemin de la transition écologique - comme l'Allemagne, la Suisse ou les pays scandinaves - sont aussi ceux qui ont le mieux réussi à assurer cette complémentarité entre initiatives décentralisées et actions nationales, et le même constat pourrait être fait pour les politiques de cohésion. On ne peut attendre de l'activisme local (que ce soit celui des élus ou des habitants) et de la solidarité assurée par les régions ou les départements qu'ils assurent seuls une transition juste, renforçant la cohésion territoriale. Toute aussi importante est une gouvernance multi-échelles efficace qui repose sur un contrat et une répartition des rôles suffisamment clairs<sup>136</sup>. Cette question de la gouvernance multi-échelles est absolument centrale dans la conduite de la transition écologique et ne s'applique pas seulement aux relations entre l'Europe<sup>137</sup>, l'État et les collectivités locales. Elle concerne toutes les échelles géographiques - du lieu d'habitat ou de travail jusqu'à la planète - et suppose aussi bien un renforcement à l'échelle locale de toutes les formes de coopération interterritoriales, que, dans chaque espace, ce que Cyria Emelianoff a appelé la « terrestrialisation des politiques publiques » : l'intégration dans l'action de la dimension planétaire. L'enjeu n'est pas seulement celui d'une répartition différente des compétences ou d'une amélioration des nombreux outils de coordination et de planification qui existent déjà aux niveaux des régions, départements, agglomérations ou intercommunalités. Il est de co-construire des alliances, des synergies nouvelles sans lesquelles il sera impossible de faire efficacement face aux enjeux qui sont ceux de la transition écologique. Presque tous les problèmes auxquels celle-ci est confrontée n'auront en effet de solutions durables que si les territoires acceptent de coopérer entre eux. Coopération entre villes et campagne pour la mise en place de circuits courts ou de programmes alimentaires territoriaux, la production et l'usage d'énergies renouvelables, l'économie circulaire, l'alimentation en eau, l'organisation de la mobilité, la maîtrise de l'étalement urbain, la gestion de patrimoines naturels communs, les loisirs de nature. Coopération entre communes littorales et communes de l'intérieur pour l'adaptation aux risques climatiques ou la gestion des pressions touristiques. Coopération entre riverains d'un même cours d'eau pour la

---

134. Jacques Levy, « Quelle justice pour l'espace français ? », in : Eloi Laurent (dir.), *Vers l'égalité des territoires, rapport à la ministre de l'Égalité des territoires et du Logement*, La Documentation Française, 2013.

135. Sur cette répartition des rôles entre l'État et les collectivités locales et la liste de situations manifestement non durables, voir Jacques Theys, « Inégalités territoriales, la perspective du développement durable », op. cit.

136. Même si ce n'est pas le lieu de le faire ici, il faudrait rappeler à nouveau l'importance majeure des instruments transversaux à la disposition de l'État et de l'Europe pour assurer à la fois la transition écologique et la cohésion des territoires - par exemple, à l'échelle européenne, la politique agricole commune...

137. Cyria Emelianoff, *Les pouvoirs locaux dans la mondialisation écologique : remodeler l'environnement planétaire et urbain*, Habilitation à diriger les recherches, Université du Maine, 2011.

---

prévention des risques d'inondation. Coopération entre villes centre et périphéries urbaines pour les infrastructures écologiques, les réseaux de chaleur, l'organisation de la mobilité, l'écologie industrielle ou la gestion du foncier... Ces associations ou stratégies conjointes entre territoires allant au-delà des structures institutionnelles existantes commencent à se développer<sup>138</sup>. Mais comme le remarque Elsa Richard à propos des politiques climatiques ou de protection de la biodiversité, elles restent encore peu nombreuses : dans le domaine de l'adaptation, par exemple, elles dépassent rarement la mise en commun de moyens de connaissances, de prévision ou d'observation, qu'illustre l'exemple du Gip sur le littoral aquitain. Même s'il existe depuis 2014 la possibilité de nouer des contrats de réciprocité territoriale (comme entre la métropole de Toulouse et le pays des Portes de Gascogne), leur dynamique reste très lente et ceux-ci vont exceptionnellement au-delà des territoires les plus proches : il n'y a pas d'exemple équivalent à celui de la ville de Munich, qui finance pour ses propres besoins le développement de l'énergie éolienne sur la mer Baltique. Les outils et les expériences manquent pour organiser l'interterritorialisation hors des cadres institutionnels existants (comme les régions ou les départements), mais aussi pour développer, de manière plus souple et en collaboration avec tous les acteurs intéressés, la gestion en bien commun de ressources ou de patrimoines<sup>139</sup>. Et il n'y a pas non plus d'accord sur des règles de justice, sur des principes généraux permettant de prendre en compte les externalités positives ou négatives entre territoires, ni de système de compensation ou de désincitation en assurant l'application concrète, comme Bertrand Zuindeau l'avait proposé en 2005<sup>140</sup>. Cela permet, en miroir, de mesurer l'innovation qu'a constituée la création, dans les années 1960 des agences de bassin et des parcs naturels régionaux autour de solidarités écologiques.

Mais la voie institutionnelle n'est pas la seule. Pour un nombre croissant d'acteurs ou de chercheurs, c'est d'abord de la capacité de la transition écologique à mettre en mouvement la société civile dans son ensemble que dépendra à la fois son accélération et sa contribution à la cohésion sociale ou territoriale<sup>141</sup>. Amap, habitat ou jardins partagés, ressourceries,

tiers lieux, épiceries coopératives, monnaies et systèmes d'échanges locaux, énergies renouvelables participatives, mouvements des « villes en transition », agriculture urbaine, plateformes collaboratives ou finances solidaires, entreprises d'insertion, etc. : c'est de plus en plus à travers les initiatives prises directement par les habitants, les entreprises de l'économie sociale et solidaire, les associations, ou certains acteurs économiques locaux, que s'inventent ou s'expérimentent les nouveaux modèles de production, de consommation ou d'activité qui sont au cœur de la transition écologique. Même s'il est difficile d'en faire un décompte précis et si les évaluations divergent, on peut estimer cet ensemble d'initiatives à un chiffre compris entre 5 000 et 10 000 – ce qui est en soi déjà très significatif<sup>142</sup>. Par leurs objectifs, leur origine citoyenne et leurs formes d'action – essentiellement collaboratives – la plupart contribuent par définition au renforcement du lien social et à la cohésion, à l'intérieur des espaces ou des réseaux dans lesquels elles se déploient. Mais leur impact sur la cohésion territoriale à une échelle plus large, dans l'ensemble positif, se trouve limité par plusieurs obstacles. Il y a d'abord pour beaucoup d'entre elles la fragilité due à leur statut hybride entre public et privé – avec souvent une difficulté à faire « le saut d'échelle » nécessaire pour s'assurer un développement pérenne. Il y a ensuite une répartition inégale sur le territoire national et une capacité encore réduite à mobiliser toutes les catégories sociales : les cartes existantes montrent que si toutes les régions sont couvertes par ces milliers d'initiatives, une part importante d'entre elles se situent dans les territoires déjà favorisés (région parisienne, dans ou autour de quelques métropoles, le centre ouest...). Sauf quelques exceptions remarquables – comme Loos-en-Gohelle ou Grande-Synthe – les espaces ruraux isolés, les banlieues ou territoires industriels les plus pauvres et les périphéries urbaines sont encore trop peu intégrées dans ce mouvement général. Il y a enfin un problème d'équilibre entre les dynamiques centrées sur les besoins individuels ou ceux de communautés (alternatives alimentaires, coopératives, projets collaboratifs...) et celles qui concernent les biens communs ou des objectifs publics à l'échelle des territoires. Certes, beaucoup d'associations situent leurs actions à une échelle collective plus globale –

---

138. Voir dans le tome 5 les contributions d'Elsa Richard, Laurent Roy (agence de bassin Rhône-Méditerranée-Corse), Nicolas Castay et Gaëlle Vives (Gip Littoral Aquitain) et Pierre Emmanuel Reymard (métropole de Toulouse).

139. Voir dans les tomes 2 et 3 les contributions respectives de Raphaël Mathevet et Nicolas Buclet.

140. Bertrand Zuindeau, « Équité territoriale, quelles lectures par les théories du développement durable ? », *Revue Reflets et perspectives de la vie économique*, 2005.

141. Parmi les nombreuses références on peut citer les deux numéros de THEMA publiés par le ministère de la Transition écologique (*Initiatives citoyennes et transition écologique : quels enjeux pour l'action publique ?*, 2017 et *L'action citoyenne, accélératrice des transitions vers des modes de vie plus durables*, 2019), ainsi que l'avis du Cese de mars 2019 « Fractures et transitions, réconcilier la France », l'article de Lydie Laigle « Vers des fondements démocratiques de la transition écologique » (in Colloque *Penser l'écologie politique*, 2016) et enfin l'ouvrage de Julien Dossier, *Renaissance écologique*, Actes Sud, 2019.

142. Outre le Transiscope, le portail des alternatives, cité en note 26, qui recense plus de 10 000 initiatives liées à l'écologie, l'alimentation, l'énergie, l'économie solidaire, la mobilité ou l'habitat (mais avec une très grande majorité portant sur l'alimentation), l'Observatoire des innovations sociales – qui fait suite au Carrefour des innovations mis en place par la Fonda et le CGET – évoque plus de 5000 exemples. La liste des 150 villes en transition françaises donne aussi des indications intéressantes.

---

du quartier à l'échelle planétaire. Mais les moyens d'action ou d'influence dont elles disposent ne sont pas toujours à la hauteur de cette ambition. Comme l'exprime Lydie Laigle<sup>143</sup>, « la question est donc de savoir si tous ces nouveaux chemins de transformation ne concernent qu'une fraction minoritaire (et privilégiée) de la société ou s'ils vont pouvoir irradier plus largement et produire un nouvel espace politique démocratique, mettant l'écologie à portée des citoyens ». L'enjeu est donc l'élargissement et l'essaimage de ces initiatives citoyennes ou alternatives, appuyés ou non par les pouvoirs publics. Du point de vue de la cohésion territoriale, un exemple d'appui possible nous est donné par la tentative du CAUE de l'Eure de « mettre en système » les initiatives de transition existantes pour les élargir aux espaces délaissés (fonds de vallée, friches industrielles, centre bourgs...), avec un appel à projet lancé auprès des structures les plus actives (« les pépites ») pour qu'elles contribuent à lancer des projets sur ces territoires<sup>144</sup>.

Le mouvement de la société civile a sa propre dynamique, fondée sur l'engagement collectif et des réseaux de relations horizontaux. Celle-ci ne s'accorde pas nécessairement avec le fonctionnement vertical des institutions. Les collectivités locales et l'État peuvent accompagner ces initiatives, les faciliter, les faire connaître mais leur articulation, leur mise en complémentarité avec les formes classiques d'intervention publique ne va pas de soi. Les intérêts et surtout les cultures sont souvent, au départ, très différents et leur rapprochement suppose un effort mutuel d'accommodement et de transformation interne qui peut être long<sup>145</sup>. Mais c'est une condition nécessaire pour passer à l'étape suivante qui est la mobilisation de l'ensemble des acteurs et des habitants à l'échelle de tous les territoires : le passage à ce que Bernard Stiegler appelle les « territoires contributifs<sup>146</sup> », valorisant les capacités, les compétences, les ressources et l'intelligence collective<sup>147</sup> de tous ceux qui y habitent, y exercent des responsabilités ou y ont leurs activités et leurs intérêts. Cette mobilisation ne suppose pas seulement un portage institutionnel et un leadership adapté. Elle passe aussi par une transformation profonde du fonctionnement démocratique des territoires et par une redéfinition de la notion de territoire elle-même. On en évoque souvent aujourd'hui quatre grandes composantes. D'abord, la mise en place, comme à

Hanovre ou Bristol, – d'alliances locales rassemblant, par exemple autour de l'enjeu climatique, tous les acteurs publics, privés, associatifs ou représentants des quartiers concernés – avec des moyens d'action et une composition allant bien au-delà du rôle consultatif des conseils de développement ou des Cese<sup>148</sup>. Ensuite, un fonctionnement démocratique beaucoup plus ouvert reposant sur la co-construction de projets ou de visions communes et la mise en débat de chemins de transition avec l'ensemble des publics et parties prenantes intéressés. En troisième lieu, la mobilisation des territoires autour de stratégies de résilience et de sécurité permettant de s'adapter à l'incertitude des risques, et centrées sur la protection des populations et des écosystèmes les plus vulnérables. Enfin, la possibilité de nouvelles formes de gestion en bien commun de ressources ou de patrimoines s'affranchissant des limites territoriales existantes et ouvrant la possibilité d'autres modes d'interterritorialité, d'attachements et de mobilisation collective.

La transition écologique comme la cohésion territoriale ne passeront pas par l'imposition de mesures venues d'en haut ou le repli sur des communautés d'intérêt, mais par un renouvellement de la démocratie et la construction de passerelles et de solidarités nouvelles entre toutes les composantes de la société. L'enjeu, c'est de réduire tous les effets de coupure qui séparent le local du global, les experts des profanes, les « décideurs » et les institutions des citoyens, mais aussi l'innovation technique de l'innovation sociale, les régulations économiques ou centralisées de l'action territoriale, et finalement la société de la nature – quand ce ne sont pas plus simplement encore les différents services au sein des mêmes organisations<sup>149</sup>... Il n'y aura pas de solution miracle unique à la crise écologique qui est devant nous, ni d'acteur qui puisse seul y faire face. On ne peut, en particulier, attendre des territoires seuls qu'ils puissent en même temps réduire les fractures territoriales et mener la transition écologique. Il y faudra l'engagement de tous : des acteurs locaux, de la société civile, des habitants, mais aussi de l'État, de l'Europe et des entreprises. Si la transition écologique peut contribuer demain à une meilleure cohésion sociale ou territoriale c'est aussi de cette cohésion - et de la coopération entre tous - que dépendra son « encore possible » réussite.

---

143. Lydie Laigle, in *Sociétés résilientes, transition écologique et cohésion sociale*, Ministère de l'Écologie, 2015.

144. CAUE de l'Eure, atelier de recherche-action « Vallées habitées », en réponse à un appel à projet lancé par le Ministère de la transition écologique (source : *L'action citoyenne, accélératrice des transitions*, opus cité).

145. Yanick Blanc, « La transition institutionnelle », in *La Grande Transition de l'humanité*, op. cité.

146. Bernard Stiegler, *Dans la Disruption : comment ne pas devenir fou ?*, Les liens qui libèrent, 2016.

147. Voir, sur ce thème l'ouvrage fondateur de Jacques Levy : « L'intelligence collective, pour une anthropologie du cyberspace », La Découverte, 1994, qui met en avant la coexistence nécessaire de quatre « espaces anthropologiques » : la Terre (l'écologie), le territoire, la marchandise et le savoir (et donc le numérique).

148. Voir, sur ces alliances, les travaux menés par Elsa Mor et Cyria Emelianoff dans le cadre du programme « Repenser les villes dans la société post carbone » et le rapport final de ce programme, cités dans les notes 25 et 33.

149. Jacques Theys « Transition énergétique, le syndrome de l'éléphant blanc », *Revue Projet*, n° 350, janvier 2016.

---





# La transition écologique comme moteur de la cohésion des territoires



## Tome 2

Premier défi : intégrer le vivant  
dans les politiques d'aménagement

# Sommaire - Tome 2

## **Premier défi : intégrer le vivant dans les politiques d'aménagement** ————— 4

- De la conservation de la nature à la biodiversité ————— 6
- La biodiversité face à l'artificialisation des sols et à la demande de nature en ville ————— 10

Article - De la nécessité d'aller vers des politiques d'aménagement intégrant le végétal : les bienfaits du végétal en ville. Lise Bourdeau-Lepage

- Mieux intégrer les enjeux de biodiversité : pistes et controverses ————— 23

Article - De l'intendance environnementale par temps de transition écologique. Raphaël Mathevet

Témoignages - Morgane Thieux-Lavaur et David Monnier de l'Office français de la biodiversité (OFB) : focus sur les régions Grand Est, Bretagne et Pays de la Loire

Interview – Jean Rottner, président de la région Grand Est

# Introduction

Malgré la mise en place de politiques de protection de la nature en France dès le début du XX<sup>e</sup> siècle, de nombreux habitats naturels sont aujourd'hui fortement dégradés. De fait, les activités humaines font pression sur les habitats naturels et perturbent les écosystèmes : changement climatique, imperméabilisation des sols, diminution des stocks de ressources naturelles non renouvelables, pollution de l'air, de l'eau et des sols... L'érosion de la biodiversité qui en résulte est extrêmement préoccupante.

Ce constat invite à renouveler les politiques de protection de la nature. Au-delà du renforcement et de la mise en réseau des espaces naturels protégés, il s'agit d'intégrer systématiquement les enjeux de biodiversité dans les projets d'aménagement et les opérations d'urbanisme, y compris dans les villes et dans les espaces privés (jardins, zones commerciales, zones industrielles...). Cette exigence nécessite une collaboration beaucoup plus importante qu'aujourd'hui entre les métiers de l'aménagement du territoire et ceux de la protection de la nature, pour tenir compte des services que se rendent mutuellement les sociétés humaines et les milieux naturels dans lesquels elles s'inscrivent. Intégrer le vivant dans les politiques d'aménagement est ainsi une condition incontournable pour que la transition écologique devienne une réalité dans tous les territoires.

# 2

## Premier défi : intégrer le vivant dans les politiques d'aménagement

- De la conservation de la nature à la biodiversité
- La biodiversité face à l'artificialisation des sols et à la demande de nature en ville
- Mieux intégrer les enjeux de biodiversité : pistes et controverses



**Mur végétal l'« Oasis Aboukir », Paris II<sup>e</sup> - 2017**  
© Arnaud Bouissou / Terra

# De la conservation de la nature à la biodiversité

La conservation des espèces animales ou végétales, des milieux et paysages naturels est le premier domaine investi par les politiques d'aménagement du territoire pour protéger l'environnement, dès le XIX<sup>e</sup> siècle, via la définition d'espaces protégés (cf. tome 1). Cette politique se fonde sur l'idée que la nature (espèces, milieux, paysages...) constitue un patrimoine qui est mis en danger par les activités humaines de l'ère industrielle. L'objectif est de définir des espaces « sanctuaires » au sein desquels ces activités seraient strictement contrôlées, afin de préserver la possibilité pour les humains de contempler la nature et de s'y ressourcer<sup>1</sup>. Dans leur conception originelle, les aires de protections sont déterminées de façon à préserver des milieux considérés comme exceptionnels (du point de vue esthétique autant que scientifique), puis, à partir des années 1960, selon une trame régulière sur le territoire français<sup>2</sup>, de façon à assurer à tous - et en particulier aux urbains - un accès à la nature.

À partir de la fin des années 1970, la politique européenne de protection de la nature propose une nouvelle approche en privilégiant la préservation de l'habitat des espèces menacées à celle des paysages exceptionnels. Ainsi, la directive « concernant la conservation des oiseaux sauvages » (ou directive Oiseaux) de 1979 vise la protection, la gestion et la régulation des espèces d'oiseaux vivant naturellement à l'état sauvage sur le territoire européen des États membres. Quant à la directive « concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages » (ou directive Habitats) de 1992, elle instaure des mesures pour préserver certaines espèces listées, notamment via la protection de leur habitat naturel. Le réseau Natura 2000 couvre l'ensemble

des espaces protégés au titre de ces deux directives : il répertorie les zones contenant une faune et une flore dotées d'une grande valeur patrimoniale dans les États membres. Les sites répertoriés sont soumis à des règles précises afin de permettre la conservation d'espèces et d'habitats particulièrement menacés. En particulier, les projets d'infrastructures et d'activités sont soumis à une évaluation ; ceux dont l'impact sur les habitats ou les espèces végétales et animales est significatif ne sont pas autorisés<sup>3</sup>. Le réseau Natura 2000 français représente 1776 sites en France - dont 212 sites marins - et 12,9 % de la surface terrestre métropolitaine<sup>4</sup>.

Cette évolution se poursuit à la fin du XX<sup>e</sup> siècle sous l'impulsion des écologues<sup>5</sup> qui mettent en avant :

- l'importance de relier les espaces protégés entre eux à une échelle continentale, via des corridors, pour permettre la circulation des espèces sur un vaste territoire. L'écologie souligne en effet la nécessité pour les espèces terrestres et marines de pouvoir se déplacer au gré des saisons, de l'augmentation de la taille de leur population ou encore de la transformation des espaces qui entourent les aires protégées. Le changement climatique, dans la mesure où il modifie les températures et précipitations moyennes, ainsi que leurs variations annuelles, fait de la possibilité de se déplacer sur un large territoire un enjeu majeur pour la survie des espèces. Dès 1995, le Conseil de l'Europe décide de la constitution d'un réseau écologique paneuropéen favorisant la connectivité des sites Natura 2000<sup>6</sup> ;
- l'importance de s'intéresser à la biodiversité « ordinaire » aux côtés de la biodiversité « remarquable »<sup>7</sup>. Ce tournant s'explique notamment par le déplacement de la focale,

1. Jacques Lepart et Pascal Marty, « Des réserves de nature aux territoires de la biodiversité. L'exemple de la France », *Annales de géographie*, 2006/5 (n° 651), p. 485-507.

2. À travers les parcs naturels régionaux notamment : voir tome 1.

3. <https://www.touteurope.eu/actualite/protection-de-la-biodiversite-que-fait-l-europe.html>

4. <https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/reseau-europeen-natura-2000-1>

5. Agnès Fortier, « La conservation de la biodiversité. Vers la constitution de nouveaux territoires ? », *Études rurales*, 183, 2009, 129-142.

6. Ibid.

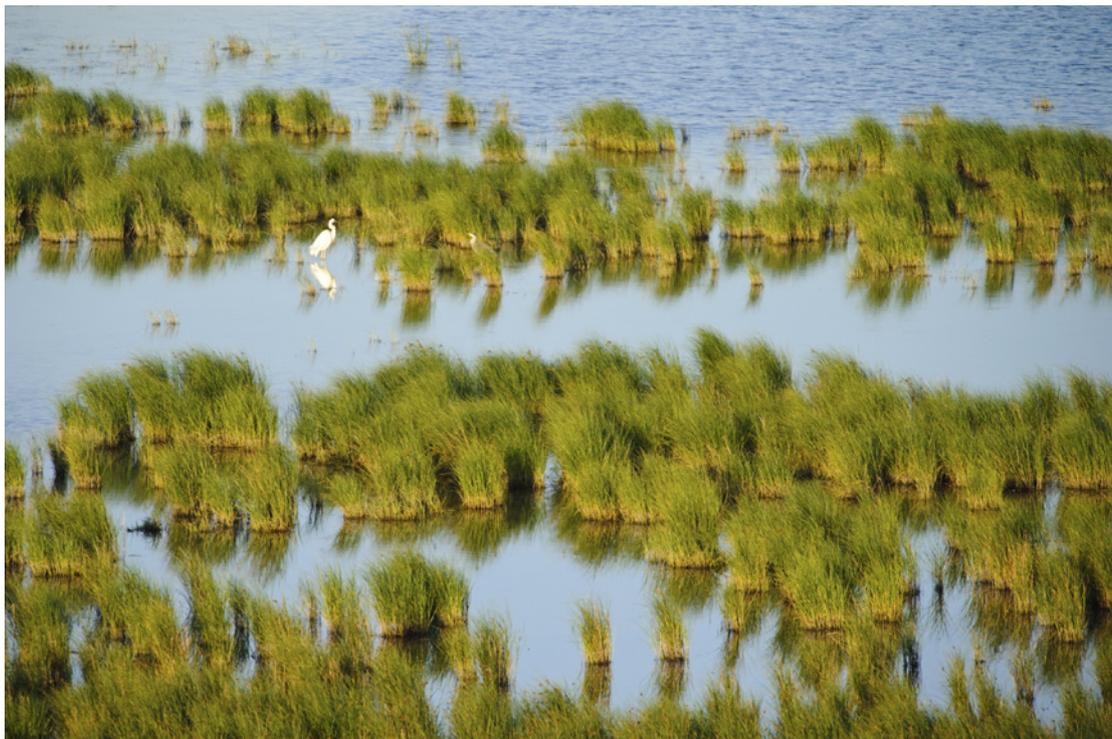
7. Lionel Charles et Bernard Kalaora, « De la protection de la nature au développement durable : vers un nouveau cadre de savoir et d'action ? », *Espaces et sociétés*, 2007/3 (n° 130), p. 121-133.

auparavant mise sur les espèces ou les espaces menacés, vers les écosystèmes. L'écologie a mis en évidence les relations d'interdépendance entre les espèces animales et végétales inscrites au sein d'une même chaîne alimentaire, ainsi que les bénéfices tirés par les sociétés humaines des écosystèmes avec lesquels elles interagissent.

Préserver le bon fonctionnement d'écosystèmes apparaît nécessaire tant pour sauvegarder certaines espèces en danger que pour assurer la pérennité des services que les écosystèmes fournissent gratuitement aux êtres humains (les services écosystémiques).

## Biodiversité

La biodiversité recouvre la diversité du vivant à toutes les échelles, du niveau génétique (diversité génétique au sein des espèces) au niveau écosystémique (complexité et diversité des écosystèmes), en passant par le niveau spécifique (nombre d'espèces différentes). Plus un territoire présente d'écosystèmes rassemblant des espèces diverses avec une grande variabilité génétique, plus il est riche au plan de la biodiversité. La biodiversité est en constante évolution et seule une minorité d'espèces est recensée scientifiquement (moins de 2 millions sur un total estimé entre 3 et 300 millions selon les études, avec un relatif consensus autour d'une fourchette comprise entre 10 et 20 millions). Elle est difficile à mesurer, d'autant que des espèces disparaissent avant même d'avoir pu être recensées. Néanmoins, plusieurs indices laissent à penser qu'une sixième extinction de masse des espèces animales serait en cours depuis plusieurs décennies.



Marais de la Tour Carbonnière (Gard) © Arnaud Bouissou / Terra

En France, la loi Grenelle II du 12 juillet 2010 traduit ces évolutions en mettant en place de nouveaux outils inscrits dans les documents de planification territoriale : les trames vertes et bleues et les continuités écologiques. La loi fixe notamment comme objectif de préserver 2 % de la superficie terrestre du territoire métropolitain d'ici 2019 en développant un réseau d'aires sous protection forte. Elle prévoit également qu'une trame verte et bleue soit mise en place à l'échelle régionale via les schémas régionaux de cohérence écologique (SRCE), en conformité avec les orientations nationales pour la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques.

Elle fait conjointement évoluer les schémas de cohérence territoriale (SCoT) et les plans locaux d'urbanisme (PLU) qui doivent désormais intégrer :

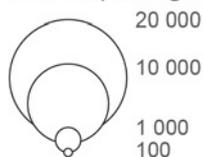
- une approche de la protection des espaces et des paysages élargie à de nouveaux domaines, en particulier la préservation et la restauration des continuités écologiques via la prise en compte des SRCE ;
- la priorité donnée à la gestion économe de l'espace, avec la définition d'objectifs chiffrés de limitation de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers, fondée sur une analyse de la consommation de ces espaces sur le territoire au cours des dix années précédant l'approbation du schéma.

Au 1<sup>er</sup> janvier 2018, 24 % du territoire était couvert par un SCoT incluant les enjeux de biodiversité - correspondant à 36 % de la population française<sup>8</sup>.

## La prise en compte de la biodiversité par les SCoT\*

\*Schéma de Cohérence Territoriale

Surface totale couverte par les SCoT « Grenelle » en km<sup>2</sup>, par région en 2018



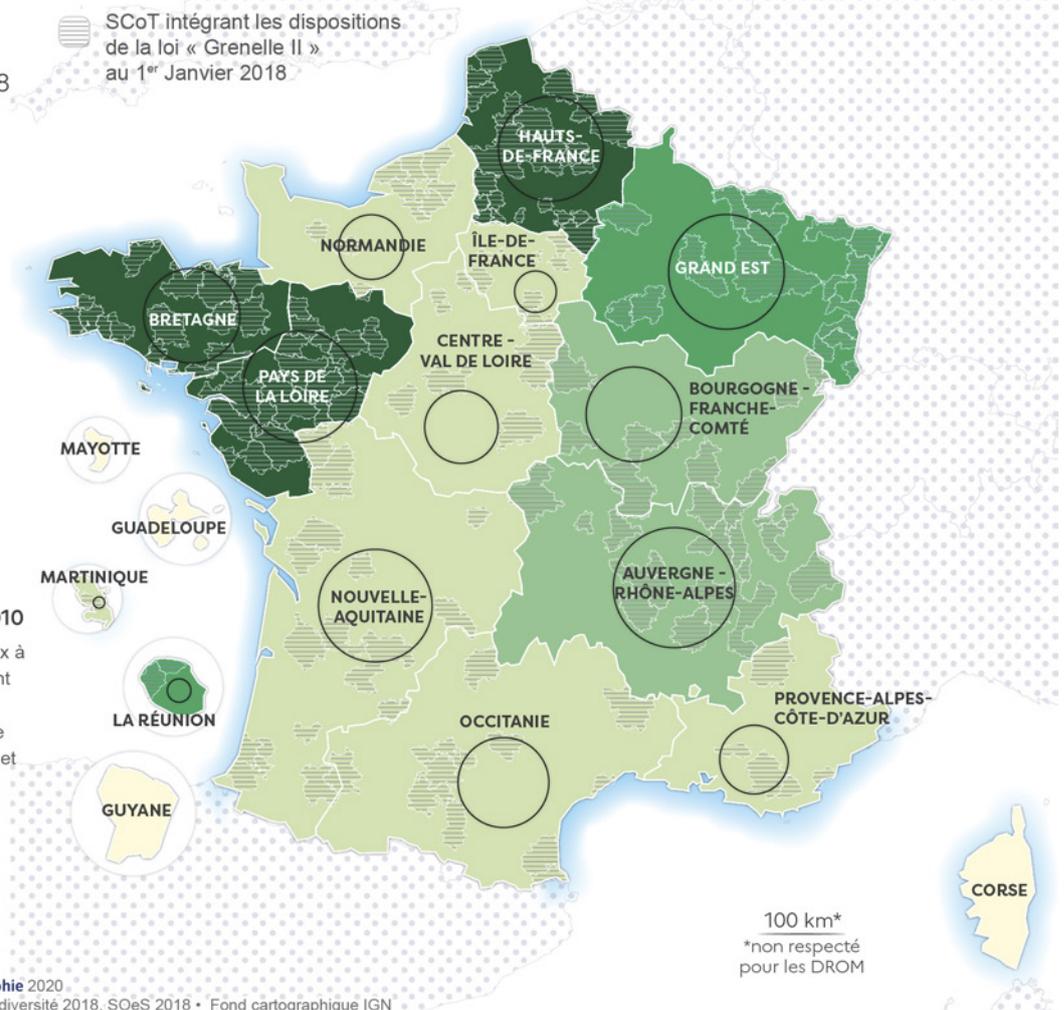
Part du territoire couvert par un SCoT « Grenelle » en %, par région en 2018



### La loi Grenelle II de 2010

Fixe des objectifs environnementaux à introduire dans les SCoT, qui doivent désormais intégrer les enjeux énergie-climat, de qualité de l'air, de l'eau et des sols, et de restauration et protection de la biodiversité. En particulier, la prise en compte des continuités écologiques devient obligatoire et la consommation d'espaces non urbanisés doit être mesurée et évitée.

SCoT intégrant les dispositions de la loi « Grenelle II » au 1<sup>er</sup> Janvier 2018



Réalisation : ANCT pôle ADT - Cartographie 2020

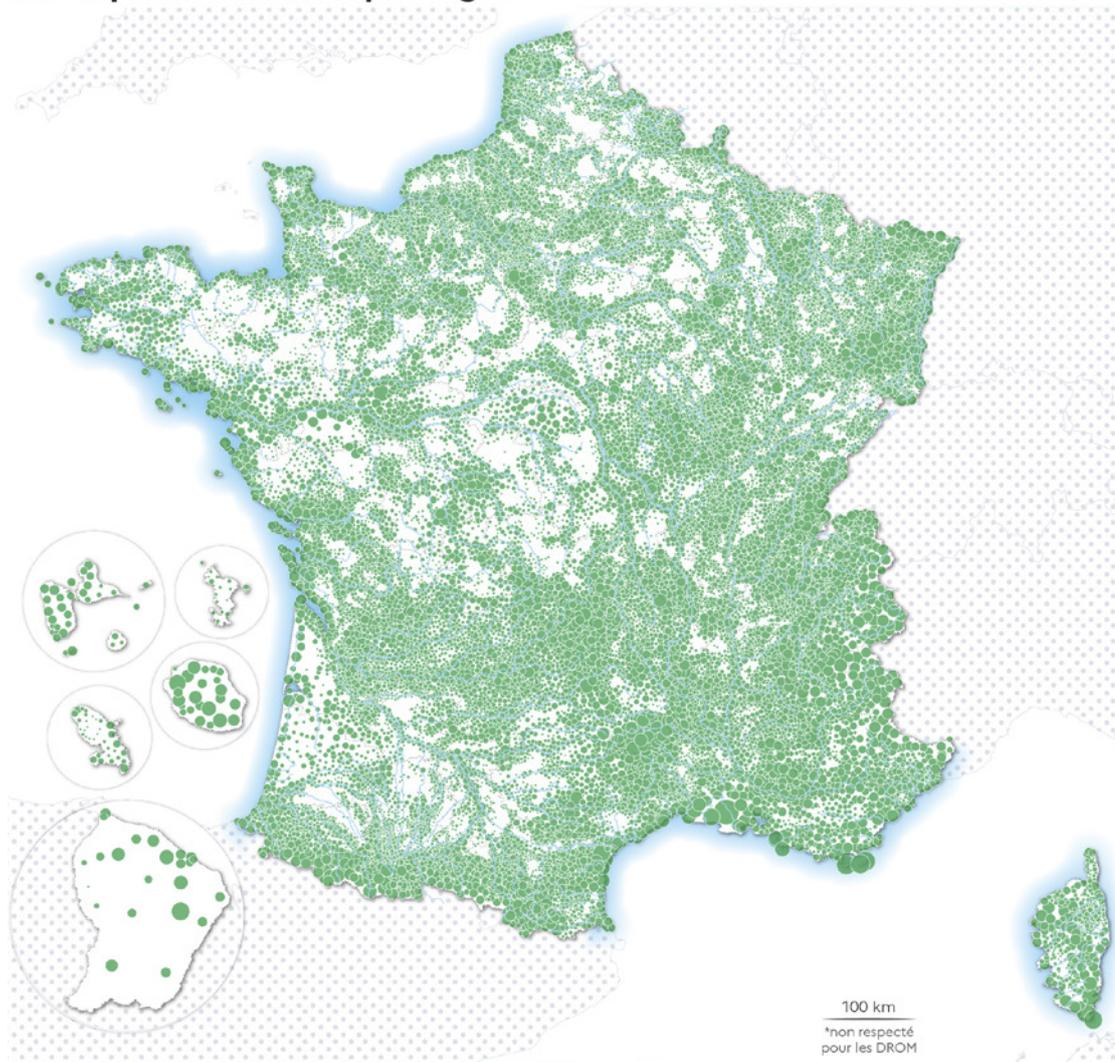
Sources : Observatoire national de la biodiversité 2018, SOeS 2018 • Fond cartographique IGN

8. <https://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/sites/default/files/2018-12/datalab-48-cc-biodiversite-les-chiffres-cles-edition-2018-decembre2018a.pdf>

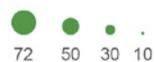
Tous statuts confondus, les aires protégées françaises couvraient environ 29,5 % des terres et 23,5 % des eaux françaises en septembre 2019<sup>9</sup>. Près d'1,4 % du territoire national était sous protection forte au 1<sup>er</sup> janvier 2018, c'est-à-dire faisant l'objet d'une réglementation

très contraignante pour les activités humaines (les cœurs de parc nationaux, les réserves naturelles, les réserves biologiques, et les arrêtés de protection du biotope et de géotope). Les territoires de montagne, les littoraux et les vallées fluviales sont particulièrement concernés.

## Les espaces naturels protégés



Nombre d'espaces naturels protégés  
par commune en 2019



### Espaces naturels protégés

Sont dénombrés l'ensemble des sites et espaces naturels protégés identifiés par l'inventaire national du patrimoine naturel :

- arrêtés de protection de biotope ;
- parcs nationaux ;
- parcs naturels marins ;
- parcs naturels régionaux ;
- réserves biologiques ;
- réserves de biosphère ;
- réserves naturelles nationales, de Corse et régionales ;
- réserves nationales de chasse et de faune sauvage ;
- sites du conservatoire des espaces naturels ;
- sites du Conservatoire du littoral ;
- ZNIEFF 1 et 2 ;
- zones Ramsar ;
- zones Natura 2000 (SIC et ZPS) ;

Réalisation : ANCT pôle ADT - Cartographie 2020  
Source : Inventaire National du Patrimoine Naturel 2017 • Traitement : MTE/SDES 2018  
Fond cartographique IGN COG 2018

9. <https://www.ecologique-solaire.gouv.fr/aires-protégees-en-france>

# La biodiversité face à l'artificialisation des sols et à la demande de nature en ville

Malgré la mise en place de ces politiques de protection de la biodiversité en France, de nombreux habitats naturels sont aujourd'hui fortement dégradés. L'évolution de l'indice d'abondance des populations d'oiseaux communs spécialistes, qui est considéré comme

un bon indicateur de l'état de la biodiversité<sup>10</sup>, est préoccupante : il a connu une forte baisse en France depuis la fin des années 1980, en particulier pour les espèces d'oiseaux communs spécialistes des milieux bâtis et agricoles.

## État de conservation des habitats naturels

### État de conservation

en pourcentage d'habitats, par région biogéographique en 2019

- Favorable
- Défavorable mauvais
- Défavorable inadéquat
- Inconnu



### L'État de conservation des habitats naturels

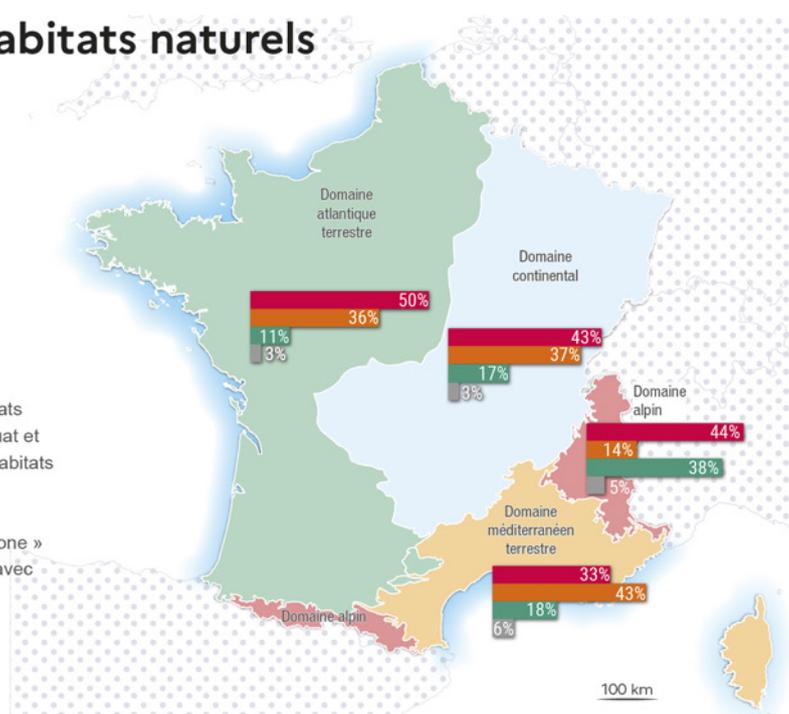
Indicateur de l'état des habitats d'intérêt communautaire. Quatre états sont retenus : favorable, défavorable mauvais, défavorable inadéquat et inconnu. L'indicateur est décliné sur cette carte en pourcentage d'habitats – tout habitat confondu – qualifiés par région biogéographique.

La région biogéographique est une maille mise en place au niveau européen par la directive Habitats. Elle correspond à une « vaste zone » présentant « des conditions écologiques relativement homogènes avec des caractéristiques communes en termes d'espèces » (INPN).

Réalisation : ANCT pôle ADT - Cartographie 2020

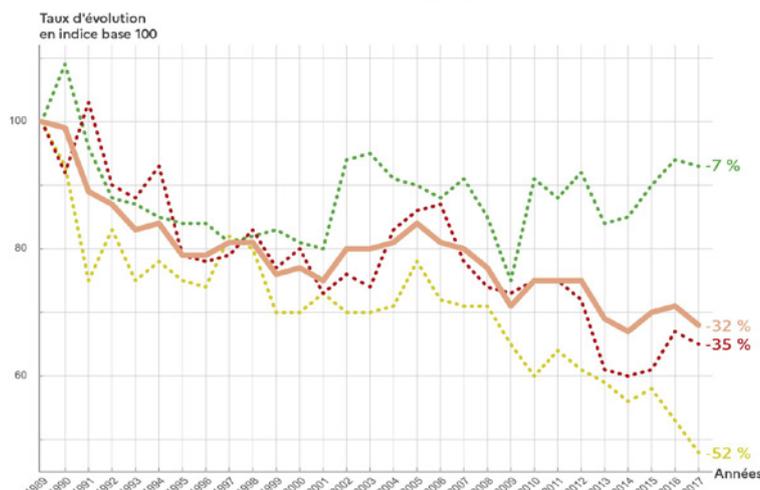
Source : Office national de la biodiversité, Rapportage DHFF 2019

Traitement : MTE / SDES 2019 • Fond cartographique INPN



10. <https://www.observatoire-des-territoires.gouv.fr/observatoire-des-territoires/fr/itdd-evolution-de-lindice-dabondance-des-populations-doiseaux-communs>

## Évolution de l'abondance des populations d'oiseaux communs spécialistes



Réalisation : CGET - Cartographie 08/2019  
Source : Observatoire national de la biodiversité 2017

### Type d'habitat

- Tous milieux confondus
- ... Milieu bâti
- ... Milieu forestier
- ... Milieu agricole



### Oiseaux communs spécialistes

Ils ont des exigences spécifiques en termes d'habitat. À la différence des espèces généralistes, les espèces spécialistes vivent dans un milieu particulier : agricole (alouette des champs, perdrix grise), forestier (pic épeiche, mésange bleue) ou bâti (hirondelle rustique, moineau domestique). Ils sont plus vulnérables aux changements de leurs conditions environnementales que les espèces généralistes. L'évolution de l'abondance des oiseaux communs spécifiques est considérée comme un bon indicateur de l'état de la biodiversité dans un territoire donné.

Un des principaux facteurs qui explique cette dégradation des habitats naturels - aux côtés des pratiques agricoles intensives (cf. tome III) - est le processus d'artificialisation d'une part croissante du territoire français. L'Observatoire national de la consommation des sols agricoles<sup>11</sup> définit l'artificialisation des sols comme un « changement d'état effectif d'une surface agricole, forestière ou naturelle vers des surfaces artificialisées, c'est-à-dire des tissus urbains, les zones industrielles et commerciales, les infrastructures de transport et leurs dépendances, les mines et carrières à ciel ouvert, les décharges et chantiers, les espaces verts urbains (espaces végétalisés inclus dans le tissu urbain), et les équipements sportifs et de loisirs y compris des golfs. Les espaces qui subissent une artificialisation ne sont plus disponibles pour des usages tels que l'agriculture, la foresterie ou comme habitats naturels. L'extension des surfaces artificialisées correspond à une consommation d'espaces agricoles, naturels ou forestiers »<sup>12</sup> pour des usages (constructions, carrières, jardins urbains...) et des types de couvertures (béton, enrobé, ciment, gazon...) très variés.

En moyenne, 65 758 hectares ont été artificialisés chaque année en France entre 2006 et 2015<sup>13</sup>, ce qui représente une extension annuelle moyenne des surfaces artificialisées de 1,4 %<sup>14</sup>. Cette augmentation des surfaces artificialisées est une tendance au long cours puisque l'on avait déjà observé une augmentation continue de 1984 à 2018, oscillant entre 50 000 et plus de 90 000 hectares artificialisés selon les années. L'artificialisation des sols concerne l'ensemble du territoire français mais son rythme semble particulièrement élevé aux abords de certaines grandes métropoles (Paris, Lyon, Marseille, Lille, Montpellier) et sur les littoraux du sud de la France. Le Plan biodiversité présenté en juillet 2018 par le Gouvernement fixe un objectif « zéro artificialisation nette » à un horizon à définir de manière concertée avec les parties prenantes<sup>15</sup>. Concrètement, toute nouvelle artificialisation devra être évitée et toute surface nouvellement artificialisée devra être compensée par la renaturation d'une surface équivalente.

11. Mis en place en 2019, l'Observatoire associe le CEREMA, l'IGN et l'Institut national de recherche en sciences et technologies pour l'environnement et l'agriculture, sous le pilotage conjoint du ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation, du ministère de la Transition écologique et solidaire et du ministère de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales.

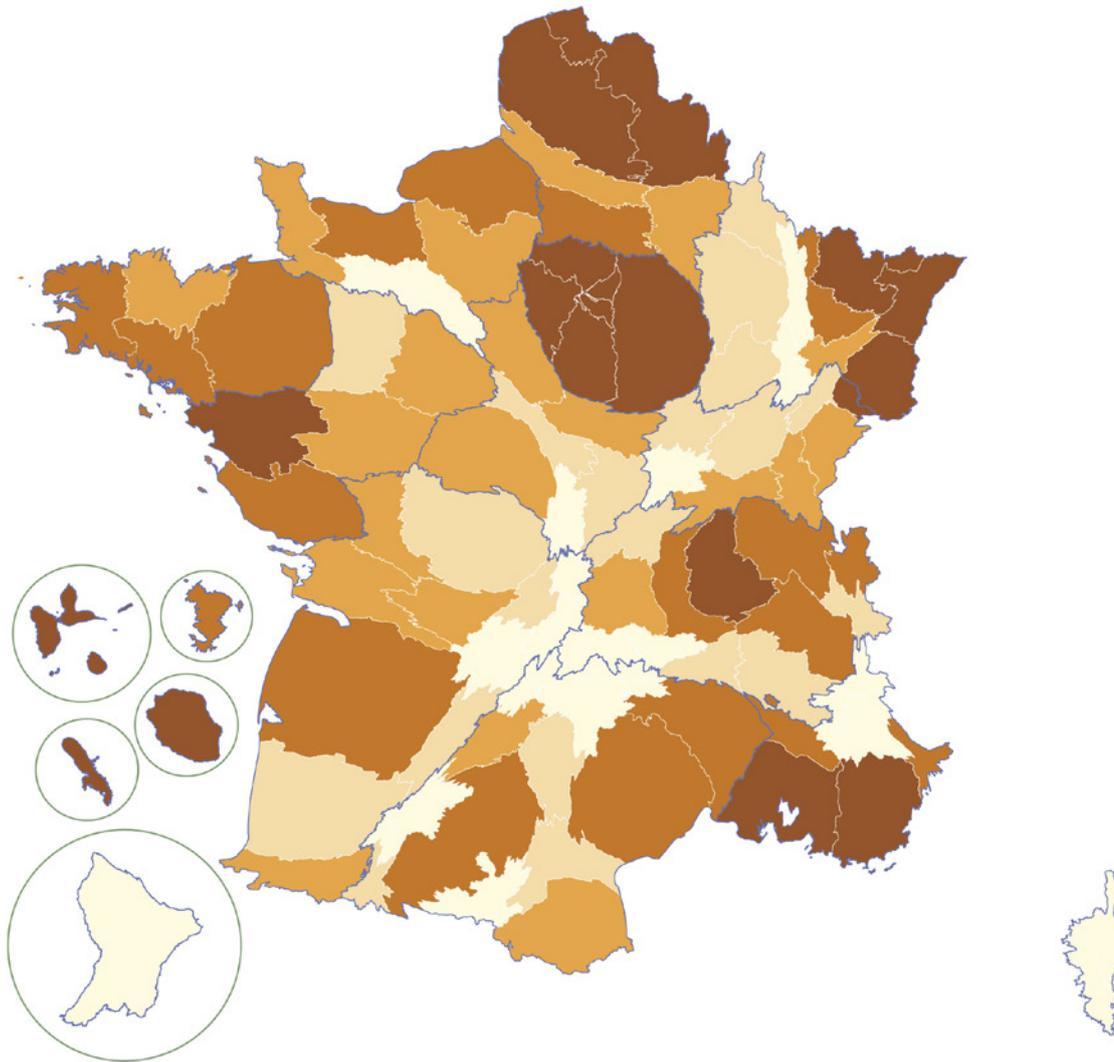
12. Observatoire national de la consommation des sols agricoles, *Panorama de la quantification de l'évolution nationale des surfaces agricoles*, mai 2014.

13. Observatoire national de la biodiversité

14. Ces chiffres sont basés sur les données de l'enquête Teruti-Lucas réalisée par le ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation. Source : Nathalie Bassire et Frédérique Tuffnell, *Rapport d'information sur la mise en application de la loi n°2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages*, 20 juin 2018. Il est à noter qu'il existe plusieurs modes de calculs de l'artificialisation des sols, qui produisent des mesures différentes mais pointent les mêmes tendances.

15. [https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/sites/default/files/18xxx\\_Plan-biodiversite-04072018\\_28pages\\_FromPdf\\_date\\_web\\_PaP.pdf](https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/sites/default/files/18xxx_Plan-biodiversite-04072018_28pages_FromPdf_date_web_PaP.pdf)

# Artificialisation des sols



## Évolution de la surface artificialisée

En hectares par département  
entre 2012 et 2018



Les surfaces sont proportionnelles au nombre d'hectares nouvellement artificialisés entre 2012 et 2018

## Part des sols artificialisés

En pourcentage de la surface totale du département en 2018



## Espaces artificialisés

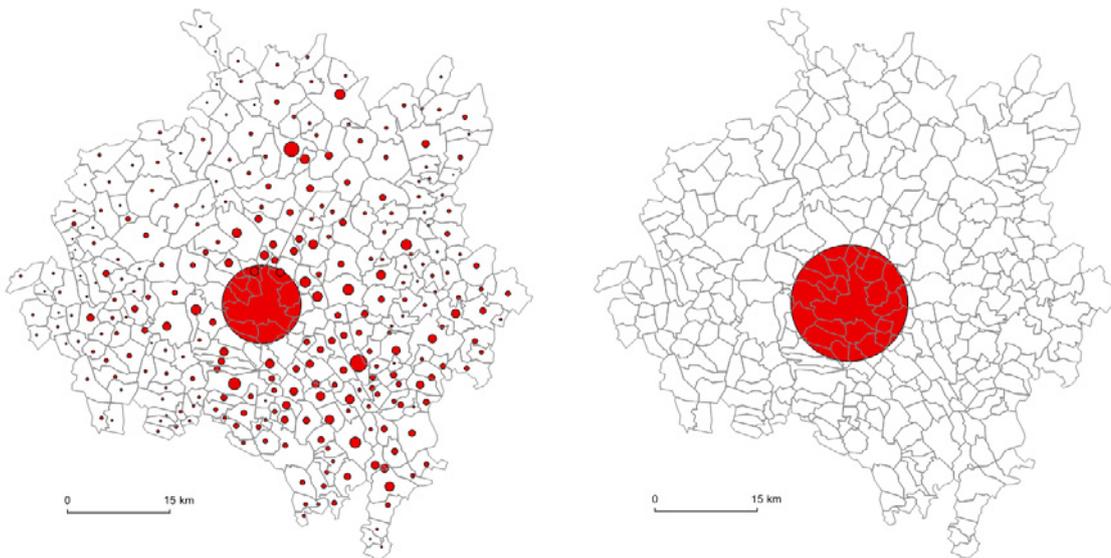
Correspondent ici aux zones urbanisées, industrielles ou commerciales, aux zones de mines, décharges et de chantiers ainsi qu'aux espaces verts artificialisés non agricoles (tels que les espaces verts urbains et les équipements sportifs).

Réalisation : ANCT pôle ADT - Cartographie 2020  
Sources : Corine Land Cover 2018 • Traitement : MTE/SDES 2019 • Fond cartographique IGN

L'artificialisation est particulièrement préjudiciable à la biodiversité quand :

- elle se traduit par une imperméabilisation (la perte de la capacité du sol à absorber l'eau) qui appauvrit le sol et l'ensemble de l'écosystème de manière quasi irréversible<sup>16</sup>. Cette imperméabilisation du sol s'accompagne d'une augmentation de risques socio-environnementaux : élévation du risque d'inondations, création d'îlots de chaleur urbains, augmentation du bruit... ;
- elle s'opère sous la forme du mitage urbain

(extension urbaine par émiettement, non continue avec le bâti existant) qui conduit à la fragmentation des habitats naturels des espèces et à l'augmentation des surfaces d'espaces naturels, forestiers ou agricoles directement en contact avec des zones urbanisées. Par exemple, à surfaces d'extension identique, si l'urbanisation se fait dans 10 cercles de 1 km de rayon plutôt que dans un seul cercle de 10 km de rayon, le périmètre de contact est multiplié par 10<sup>17</sup>.



Représentation schématique des surfaces artificialisées (environ 240 km<sup>2</sup>) dans l'aire urbaine de Dijon en 2013 (à gauche) et représentation des mêmes surfaces rassemblées en un seul pôle (à droite)

Source : Eric Charmes, « L'artificialisation est-elle vraiment un problème quantitatif ? », *Études foncières*, 2013, p.23-28.

---

16. Sols artificialisés et processus d'artificialisation des sols : déterminants, impacts, leviers d'action, Résumé de l'expertise scientifique collective INRA, IFFSTAR, décembre 2017.

17. Eric Charmes, « L'artificialisation est-elle vraiment un problème quantitatif ? », *Études foncières*, 2013, p.23-28.

---

Par ailleurs, si la densification urbaine constitue un moyen de réduire l'artificialisation, elle n'est pas exempte d'impacts négatifs, y compris au plan de la biodiversité<sup>18</sup>. En effet, les friches et les espaces ouverts (jardins, parcs...) que les politiques de « construction de la ville sur la ville »<sup>19</sup> ciblent comme des espaces à investir peuvent accueillir une importante biodiversité<sup>20</sup>.

La prise en compte des enjeux de biodiversité dans les politiques territoriales soulève la question de la place de la nature en ville. Si la nature est présente dans les villes sous différentes formes (animaux domestiques et sauvages, espaces verts, alignements d'arbres...), elle reste relativement discrète. Divers courants urbanistiques, dès le milieu du XIX<sup>e</sup> siècle, ont promu le renforcement de la présence de la nature en ville pour améliorer la qualité de vie des citoyens : le courant hygiéniste, conduisant par exemple au maillage de Paris par des squares et la création de parcs à ses marges à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, le modèle des cités-jardins - théorisé par Ebenezer Howard - proposant un urbanisme intégrant certaines caractéristiques des campagnes (en particulier la présence de végétation et la production agricole), le mouvement d'architecture moderne faisant une large place aux espaces verts dans les quartiers d'habitation<sup>21</sup>... Depuis le début des années 2000, on note un renouveau de l'intérêt pour le vivant en ville<sup>22</sup> qui se traduit par de nombreuses initiatives, portées tant par les acteurs publics que par des acteurs privés (associations, collectifs d'habitants,

entreprises...). Des travaux récents<sup>23</sup> ont montré que la présence de la nature en ville induisait des effets bénéfiques en termes de bien-être et de santé physique et mentale des habitants. Elle peut également être le support d'une sensibilisation accrue aux enjeux écologiques. En outre, les services écosystémiques rendus par la nature en ville s'avèrent particulièrement utiles dans le contexte du changement climatique (capture du CO<sub>2</sub> dans l'air, rafraîchissement de l'air, rétention de l'eau dans les sols...). On parle de « solutions fondées sur la nature »<sup>24</sup> pour qualifier les actions qui s'appuient sur les écosystèmes et présentent des bénéfices pour la biodiversité, dans l'objectif de contribuer directement à un défi de société donné - autre que celui de la conservation de la biodiversité - comme la lutte contre le changement climatique, la réduction des risques naturels ou l'amélioration de la qualité de vie.

Ces conclusions scientifiques font écho à une demande très forte de nature en ville au sein de la population. Or, nombre de collectivités ont eu à faire face au mécontentement de certains habitants lorsqu'elles ont mis en place la gestion différenciée des espaces verts<sup>25</sup> ou face à la présence d'espèces animales jugées nuisibles (termites, rats, pigeons, blattes...) <sup>26</sup>. Ces réactions montrent que ce n'est pas tant « la nature » qui est appelée de ses vœux par les citoyens, qu'une certaine idée de la nature comme facteur d'agrément et support d'activités récréatives<sup>27</sup>.

---

18. Maylis Desrousseaux et Bertrand Schmitt, « Réduire l'impact de l'artificialisation des sols », *L'Économie politique*, 2018/2, N° 78, p. 54-68.

19. Formule popularisée à la suite du concours European 4 (1994-1996) : <https://www.euopan-europe.eu/fr/sessions-info/euopan-4>

20. Guillaume Lemoine, « Flores et pollinisateurs des villes et des friches urbaines... Entre nature temporaire et biodiversité en mouvement », *Bulletin de la Société Botanique de France*, 2016

21. Lotfi Mehdi, Christiane Weber, Francesca Di Pietro et Wissal Selmi, « Évolution de la place du végétal dans la ville, de l'espace vert à la trame verte », *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement* [En ligne], Volume 12 Numéro 2, septembre 2012

22. Nathalie Blanc, « Des milieux de vie à l'écosystème urbain », *Écologie & politique*, 2004/2 (N°29), p. 99-110.

23. Par exemple : Peter James, « Exposure to greenness and mortality in a nationwide cohort study of women », *Environ Health Perspect*, 2016 ; Richard A. Fuller and al., « Psychological benefits of greenspace increase with biodiversity », *Biology Letters* 5, 2007 ; Sandrine Manusset, « Plants, health, well-being and urban planning », *ELCA Research Workshop Green City Europe - for a better life in European cities*, 2011

24. Ce concept a été proposé par l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN) : <https://uicn.fr/solutions-fondees-sur-la-nature/>

25. Claire Tollis, « Pour le meilleur et pour le pire ! Les arbres en ville peuvent-ils faire patrimoine ? Analyse des spatialités concurrentes arbres-riverains à Grenoble », *VertigO* [En ligne], Hors-série 16, juin 2013

26. Nathalie Blanc, « Des milieux de vie à l'écosystème urbain », *Écologie & politique*, 2004/2 (N°29), p. 99-110.

27. Amélie Robert et Jean Louis Yengué, « Les citoyens, un désir de nature « sous contrôle », « fleurie et propre » », *Métropoles* [En ligne], 22, 2018

---

# DE LA NÉCESSITÉ D'ALLER VERS DES POLITIQUES D'AMÉNAGEMENT INTÉGRANT LE VÉGÉTAL : LES BIENFAITS DU VÉGÉTAL EN VILLE



**Lise Bourdeau-Lepage**

Professeure de géographie à l'Université Jean Moulin Lyon 3, Laboratoire Environnement Ville Société / [lise.bourdeau-lepage@univ-lyon3.fr](mailto:lise.bourdeau-lepage@univ-lyon3.fr)

## Introduction

Quels sont les éléments à la source de l'intérêt croissant pour la nature en ville ? La prise de conscience des dommages causés par l'urbanisation sur l'environnement en est-elle l'unique raison ? Les progrès techniques jouent-ils un rôle dans le désir de nature exprimé par les citoyens ? Voici quelques questions que l'on se pose quand on s'intéresse à la présence du végétal dans l'espace urbain.

Cela amène également à examiner les raisons expliquant le choix, aujourd'hui, des collectivités territoriales de prendre en considération le lien entre la nature et le citoyen alors que ce lien était plutôt négligé dans la manière de produire la ville au cours du siècle dernier. Est-ce seulement car la présence de végétaux est perçue positivement par les entreprises et les ménages, que les acteurs privés et publics en font un facteur d'attractivité ? Le végétal ne dispose-t-il pas d'autres atouts ? Ne peut-il pas remplir d'autres fonctions ? Si c'est le cas comment se déploie la végétalisation en milieu urbain ?

Nous verrons que l'urbanisation que l'on peut analyser comme une réalité multidimensionnelle (Cf. Tableau 1) cause des dommages environnementaux (1). Elle impacte également la qualité de vie des habitants (2), conduisant à des politiques publiques comme la végétalisation des villes, qui s'inscrivent dans le registre du développement durable.

**Tableau 1 – L'urbanisation comme processus multidimensionnel**

L'urbanisation de/comme	Observations
Habitat	Pourcentage d'urbains – Homo urbanus
Terre	Artificialisation des terres – Uniformisation paysagère – Diminution de la biodiversité - Étalement urbain – Imperméabilisation des sols -...
Mode de vie	Déconnexion avec « la nature » - Surcharge environnementale : difficulté à lier des relations avec autrui - Surcharge virtuelle – Accélération des rythmes de vie -...
Objet de politiques publiques	Trames vertes et bleues - Infrastructures vertes - Ralentissement - Homo qualitus

Source : Élaboré par l'auteur mai 2019.

## 1. Les dommages de l'urbanisation sur la nature

Si on se réfère à la première dimension retenue, l'urbanisation de l'habitat, à l'échelle mondiale l'homme est devenu un *homo urbanus*, c'est-à-dire un individu vivant en milieu urbain (Rifkin, 2001). En France, l'urbanisation de l'habitat progresse fortement. Aujourd'hui, plus de 80 % des Français résident en zone urbaine contre seulement 62,6 % en 1961 (Banque Mondiale, 2019). Entre 2010 et 2016, le taux de croissance annuel de la population urbaine française est supérieur à 0,7 %, soit une augmentation allant de 436 917 et 387 375 urbains par an (Banque Mondiale, 2019). Cette croissance a des effets spatiaux non négligeables.

Elle provoque une consommation des terres agricoles et des milieux forestiers et de landes. C'est ce que l'on nomme l'urbanisation des terres, seconde dimension de l'urbanisation (Cf. le tableau 1). Entre 1961 et 2016, la part du territoire français occupé par les terres agricoles<sup>28</sup> recule de manière significative, passant de 67,1 % à 52,44 % (Banque Mondiale, 2019). Cette urbanisation des terres induit une artificialisation des sols par les constructions de bâtiments, d'infrastructures de transport, de réseaux énergétiques, de réseaux d'eau, d'approvisionnement divers, etc. Progressant plus vite que la population et le nombre de logements, en France, l'habitat occupe près de la moitié des surfaces artificialisées dont 95 % pour de l'habitat individuel. Selon l'enquête Teruti-Lucas, à la suite d'une augmentation de 590 milliers d'hectares entre 2006 et 2015, les sols artificialisés<sup>29</sup> représentent 9,4 % du territoire métropolitain en 2015, soit 5,16 millions d'hectares. La croissance des sols artificialisés se poursuit, à un rythme moins rapide depuis 2009 (+1,1 % par an) qu'entre 2006 et 2008 (+1,8 % par an) (Agreste, 2017). La moitié de ces zones artificialisées ont des sols revêtus ou stabilisés (routes, voies ferrées, parkings, chemins...) dont l'imperméabilisation a des effets négatifs sur le cycle de l'eau et son écoulement, augmentant notamment la vulnérabilité des territoires aux inondations. L'urbanisation, mais aussi le drainage et la croissance des espèces envahissantes, peut avoir des effets sur la qualité des zones humides. Entre 2000 et 2010, 42 % d'entre elles se sont dégradées (ministère de l'Environnement, de l'Énergie et de la Mer, 2017). À l'artificialisation des sols, s'ajoutent des effets d'ordre esthétique sur le paysage. L'étalement

urbain<sup>30</sup> peut l'indifférencier (Amphoux, 2009) ou encore l'enlaidir. L'exemple le plus marquant est celui de l'entrée des villes et des villages. Quand des commerces et des entreprises s'y installent et font fi de l'identité du lieu, ils implantent des bâtiments ne prenant en considération aucune caractéristique architecturale, naturelle ou culturelle du lieu. L'étalement urbain peut également provoquer une uniformisation paysagère. C'est le cas en particulier lorsqu'il prend la forme de construction de zones pavillonnaires standardisées.

Le choix des espèces végétales utilisées dans les espaces urbains denses contribue aussi à l'uniformisation des paysages (Pearse et al., 2018). Ce phénomène n'est bien sûr pas nouveau. À Paris, presque 45 % des 203 579 arbres sont des platanes (42 756), des marronniers (25 250) ou des tilleuls (21 790).

À côté de cette perte du charme des lieux, l'étalement urbain peut générer une fragmentation des milieux naturels, provoquant des ruptures dans les écosystèmes et parfois, la destruction des continuités des migrations des espèces. Peut alors en résulter une diminution de la biodiversité, l'exclusion de certaines espèces végétales et animales et une modification des écosystèmes. Un processus de sélection s'opère et seules les espèces capables de s'adapter résistent dans ce nouvel environnement (Barbault et Chevassus-au-Louis, 2004 ; Djellouli et al., 2010 ; Niemelä et Kotze 2009 ; Williams et al., 2015).

Il est clair que les dommages causés à l'environnement et au paysage par l'urbanisation des terres et de l'habitat résultent des choix opérés par les entreprises, les individus, les acteurs territoriaux mais aussi les élus. Les entreprises en sélectionnant leur localisation, en concevant leurs locaux d'activités, en produisant et en mobilisant les ressources naturelles contribuent à l'anthropisation des milieux et aux dégradations environnementales. Les individus participent également à ce processus en choisissant leur lieu de vie. Ils le font en arbitrant entre le coût de transport (pour se déplacer par exemple vers leur lieu de travail) et le coût du sol (ou prix du logement) en prenant en considération leur contrainte de budget et leurs préférences. Lorsque l'on sait que 72 % des Français souhaitent habiter un pavillon avec jardin, on comprend l'intensité du phénomène de l'étalement urbain. De plus, certains comportements individuels sont favorisés par les politiques mises en œuvre.

---

28. Les terres agricoles désignent la part des terres arables, des cultures permanentes et des pâturages permanents. Les terres arables comprennent les terres définies par la FAO comme étant des cultures temporaires (les terres à deux cultures ne sont comptées qu'une fois), les prés temporaires pour le fauchage ou pour le pâturage, les terres foncières ou les potagers, et les terres temporairement en jachère. Les terres abandonnées en raison d'une culture itinérante sont exclues de ce calcul.

29. Sols bâtis, sols revêtus ou stabilisés et autres sols artificialisés (source : Glossaire Agreste, 2017).

30. Qui est entendue ici comme la diffusion de l'urbain dans le rural.

---

Au milieu des années 1970, les politiques publiques ont facilité l'accès à la propriété et la construction des maisons individuelles dans l'espace périurbain (Berger et Jaillot, 2007) et accordé une place importante à la voiture dans les choix opérés en matière d'aménagement. Aujourd'hui, les externalités négatives liées à l'accroissement de la mobilité sont nombreuses. On retient principalement la pollution atmosphérique qui touche 60 % des Français et dont les impacts sur la santé des citoyens sont connus.

## **2. Urbanisation des modes de vie et désir de nature des citoyens**

L'urbanisation de l'habitat et des terres ne s'est pas limitée à déconnecter l'homme de la nature. Transformant l'environnement physique et social de vie des hommes, elle a généré une urbanisation des modes de vie (Cf. Tableau 1). Elle a entraîné des changements d'attitude (Goffman, 1973) et renforcé le désir de nature des citoyens.

### **Besoin d'espaces de rencontre et de calme**

La grande ville est un milieu qui met l'individu en présence d'un grand nombre de stimuli. Elle est le lieu de concentration de toute sorte de pollutions : visible, invisible, atmosphérique, lumineuse, sonore, olfactive, etc. Dans certains cas, ses conditions particulières provoquent chez l'individu des émotions négatives. Elles le mettent dans une situation de mal-être. Selon Moser (2009), elles représentent en tant que telles un stress pour le citoyen, le rendant peu enclin à l'altruisme (Simmel, 1903 ; Wirtz, 1939). Le citoyen se trouve alors en surcharge environnementale, c'est-à-dire qu'il est confronté à un excès de stimuli (Moser, 2009) qui réduit sa capacité à traiter l'information (Milgram, 1970) et à échanger avec les autres. Il peut alors avoir des difficultés à tisser des relations sociales. C'est le cas lorsqu'il se trouve dans un environnement au niveau sonore désagréable et/ou élevé (Mathews et Canon, 1975). Cela le conduit à rechercher le contact avec ses semblables en fréquentant des lieux de récréation comme les espaces verts. Par conséquent, les conditions urbaines elles-mêmes contribuent au désir de nature des citoyens.

### **Besoin d'espaces de ralentissement et d'interactions en face-à-face**

Un autre phénomène explique aussi cette demande

de nature. Il s'agit des effets de l'utilisation des technologies de l'information et de la communication (TIC) par les citoyens dans tous les domaines de leur vie, sur leur manière de vivre-ensemble et sur leur lien avec la nature.

S'il est vrai que les TIC permettent des interactions à très longue distance, étendant les réseaux sociaux, elles offrent également la possibilité de répondre et de recevoir un message n'importe quand, n'importe où et dans n'importe quelle circonstance. Elles permettent à l'individu à travers les réseaux virtuels d'être en relation continue avec d'autres.

Cependant, cette compagnie l'oblige à être en représentation et à répondre aux multiples sollicitations. Cette instantanéité qui caractérise les TIC entraîne une culture de l'immédiateté (Aubert, 2003). Les relations humaines et leurs formes se transforment. Dans ce mouvement, la sociabilité et l'intimité se reconfigurent. Les relations à distance n'empêchent pas toujours l'humain de se sentir seul. Le rapport au monde, au temps, à l'autre et à soi-même évolue.

Cette présence constante du virtuel dans toutes les sphères de la vie, cette nécessité de s'adapter en continu, de répondre à l'urgence génère un besoin de ralentissement (Jauréguiberry, 2003). Le ralentissement passe par la déconnexion ou l'utilisation réfléchie des TIC (Garcia *et al.*, 2017), la reconnexion à l'environnement naturel, la reconquête de soi et la recherche de contacts en face-à-face (Jauréguiberry, 2014). Se développent alors en ville, les activités de plein air comme le jardinage qui permet de reconnecter celui qui le pratique à l'espace et au temps, l'exposant aux rythmes naturels des saisons et au cycle biologique des plantes (Ligny, 2011). Cette pratique est également un moyen de se socialiser, en particulier quand elle se fait dans des espaces collectifs comme les jardins partagés. Ainsi, ce que l'on peut qualifier de surcharge virtuelle en écho à la surcharge environnementale de Moser, renforce le désir de nature du citoyen.

### **Des végétaux aux bienfaits sur la santé et le bien-être des citoyens**

Mais la demande de nature en milieu urbain provient aussi d'une reconnaissance des bénéfices que le citoyen peut retirer de la nature et en particulier de la présence du végétal dans son cadre de vie (Cf. Tableau 2).

Par sa simple présence, la nature diminue le stress et la fatigue mentale (Sheets et Manzer, 1991 ; De Vries et Verheij, 2003). Les sons naturels, comme le murmure du vent ou les gazouillements des oiseaux diminuent l'anxiété (Arai *et al.*, 2008). Les fleurs, les arbres et les arbustes exercent une action positive sur les individus, leur permettant de se relaxer et d'emmagasiner de l'énergie (Schroeder et Lewis, 1991). Il existe des paysages thérapeutiques, c'est-à-dire des lieux dont les caractéristiques favorisent la guérison ou le bien-être (Gesler, 1992). Le végétal permet également

de réduire le sentiment de solitude (Maas et Van Dillen, 2009<sup>31</sup>). La nature joue un rôle important sur le bien-être des individus vivant en milieu urbain et cela à travers le monde (Matsuura et Kaplan, 2008). Ainsi, les citadins vivant dans un quartier où les espaces verts sont plus présents qu'ailleurs déclarent un niveau de satisfaction de vie supérieur à celui des autres citadins (White *et al.*, 2013). Habiter à côté d'un espace vert réduit la prévalence de nombreuses maladies comme le mal de dos, les troubles de l'anxiété, les dépressions, l'asthme, les AVC, les migraines (Bouzou et Marques, 2016).

### Les vertus de la nature en milieu urbain sur l'individu

Éléments naturels végétaux	Effets sur les individus
Par leur présence & leur proximité (arbres, plantes, espaces verts...)	Diminue stress, fatigue mentale (Sheets et Manzer, 1991 ; De Vries et Verheij, 2003) Améliore l'état de santé (Fjeld, 2000 ; Maas <i>et al.</i> , 2009), la récupération après une intervention (Park et Mattson 2008 ; Park et Young 2009 ; Raanas <i>et al.</i> , 2010), l'indice de masse corporelle (Bell <i>et al.</i> , 2008) Diminue le sentiment de solitude et augmente les contacts sociaux (Maas et Van Dillen, 2009 ; Kweon <i>et al.</i> , 1998) Favorise les rassemblements de personnes (Coley <i>et al.</i> , 1997) Augmente le niveau de bien-être déclaré (White <i>et al.</i> , 2013) Réduit le niveau de criminalité (Kuo et Sullivan, 2001) Réduit la prévalence de nombreuses maladies (Bouzou et Marques, 2016)
Par leur contact (jardinage, promenade...)	Diminue la fatigue mentale (Kaplan et Kaplan, 1989) Accroît la productivité et réduit le stress (Lohr <i>et al.</i> , 1996) Augmente le bien-être physique et psychologique (Lemaitre et Siscovick, 1999 ; Park <i>et al.</i> , 2009 ; Mooney et Nicell, 1992) Améliore les relations sociales (Kweon <i>et al.</i> , 1998)
Par leur vue (extérieure, intérieure)	Réduit l'hyperactivité (Kuo et Taylor, 2004) et augmente l'attention (Raanas <i>et al.</i> , 2011) Favorise la détente (Coss, 1990) Diminue l'anxiété - paysage naturel réel/artificiel (Rubin <i>et al.</i> , 2003) Augmente la prise en considération d'autrui (Pzrybylski et Ryan, 2009)
Les autres éléments naturels (soleil, son, température, vent...)	Effets sur les individus
	L'ensoleillement favorise l'altruisme et les relations sociales (Cunningham, 1979 ; Rind et Strohmetz, 2001) Le calme, un niveau sonore ambiant agréable favorise les relations sociales et l'intérêt pour autrui (Mathews et Canon, 1975) Les sons naturels réduisent l'anxiété (Arai <i>et al.</i> , 2008)

Source : élaboré par l'auteur en novembre 2018.

31. Ces auteurs montrent que personnes vivant à proximité d'espaces verts aux Pays Bas, se sentent moins seules que les autres non pas en raison de rencontres amicales et de voisinage plus importantes mais bien par le contact avec la nature elle-même.

Les individus sont conscients des effets positifs de la nature sur eux. Ils en font même un élément de leur bien-être. Sur les 240 Lyonnais des 6<sup>e</sup> et 7<sup>e</sup> arrondissements interrogés en avril et mai 2017, 71 % considèrent qu'un environnement sain et sans nuisance est un des premiers éléments constitutifs de leur bien-être. Les citadins estiment que la présence d'espaces verts participe à leur bien-être (Bourdeau-Lepage, 2018). Sept Européens sur dix cherchent à vivre près d'un espace vert et 90 % des Français considèrent que le contact quotidien au végétal est très important ou important (Unep-Ipsos, 2013).

### 3. Les politiques urbaines de végétalisation

Les acteurs territoriaux, les élus, les aménageurs, etc. savent que les végétaux peuvent rendre des services à l'homme et contribuer à améliorer la qualité de vie des citadins. Ils tirent donc parti des effets positifs du végétal et de sa capacité à atténuer certains dommages causés par l'urbanisation.

Les acteurs territoriaux mobilisent ainsi les arbres, les surfaces enherbées, les parcs et jardins urbains pour lutter contre l'îlot de chaleur urbain. Pour rafraîchir l'air urbain en période estivale, ils plantent des arbres le long de la voirie et les relient à un système de stockage des eaux pluviales dans des cuves souterraines. Ces eaux pompées en cas de forte chaleur sont ensuite utilisées pour irriguer les arbres, amplifiant ainsi leur évapotranspiration<sup>32</sup> et le rafraîchissement de la zone.

À Lyon, rue Garibaldi, un stockage des eaux pluviales a été mis en place dans une ancienne trémie. L'eau sert au nettoyage des rues ou à l'irrigation des espaces verts. Dans beaucoup de villes, en France, de telles expérimentations sont en cours.

Les plantations de rue telles que les mini-potagers ou carrés fleuris, sont utilisées pour réduire la température du macadam et remplir des fonctions de mini-corridors verts. Les plantes peuvent renforcer les propriétés de certaines installations pour lutter contre le bruit, tout en réduisant les effets sur le climat. La plantation d'arbustes au pied d'un mur antibruit,

permet de renforcer son action anti-bruit et de réduire le rayonnement de ce dernier grâce à l'évapotranspiration. Elle facilite en plus son insertion dans le paysage.

Les végétaux permettent d'isoler thermiquement les murs ou les toitures contribuant à diminuer la consommation d'énergie pour se chauffer ou se rafraîchir. Ils permettent également en fixant le CO<sub>2</sub> de réduire les pollutions atmosphériques (Musy, 2014). Ils peuvent être installés dans des espaces fermés comme les parkings car certaines essences permettent la dépollution de l'air grâce aux micro-organismes contenus dans leur système racinaire.



**Parking E-Qark park, gare Lyon-Perrache - Février 2013 © Bourdeau-Lepage**

Par conséquent, les collectivités territoriales et en particulier les Métropoles, connaissant les potentialités des végétaux, développent les infrastructures vertes et une gestion différenciée des espaces verts. À l'instar d'autres municipalités, la ville de Paris s'engage avec des acteurs parisiens à végétaliser 100 hectares de toits, murs et façades d'ici 2020 (Cf. Charte Objectif 100 hectares).

---

**32.** L'évapotranspiration peut se définir comme le processus par lequel les végétaux perdent de l'eau sous forme de vapeur. Cette perte d'eau est induite par l'évaporation de l'eau contenue dans le sol et les systèmes aqueux, et par la transpiration des plantes.

---

Les services des espaces verts des métropoles tentent de diversifier les essences d'arbres comme à Lyon dès 1994. Ils pensent la continuité végétale en milieu urbain. Ce qui n'est pas simple en raison de la difficulté d'agir sur les espaces privés, notamment ceux des entreprises.

Les villes portent également un nouveau regard sur les espaces interstitiels et les délaissés urbains, qui jusqu'ici étaient considérés comme inutiles ou comme des espaces perdus. Elles considèrent que ces espaces possèdent un potentiel écologique. Elles aident donc à leur mise en valeur. Cela les conduit à laisser ces espaces se développer à leur gré et permet parfois la constitution de mini-corridor écologique.



**Végétation spontanée le long d'un mur Tours - juin 2018 © Bourdeau-Lepage**



**Mini-corridor végétalisé spontanément Fourras - juillet 2019 © Bourdeau-Lepage**

Dans d'autres cas, les villes autorisent les habitants à cultiver les vacants urbains en attendant leur reconversion et les travaux de construction. Ainsi, se déploient les jardins partagés au cœur des villes. La mise en place de chartes que doivent respecter les associations et les jardiniers membres est là pour garantir un jardinage respectueux de l'environnement. On peut citer la charte *Main verte* de la ville de Paris.

Conscientes également des effets bénéfiques du jardinage sur les relations sociales et la santé des individus au-delà des effets sur l'environnement, les collectivités territoriales permettent aux habitants d'aller plus loin dans la végétalisation de l'espace public. Ainsi, pieds d'arbres végétalisés, jardins de rue, stries enherbées sur les trottoirs, carrés végétaux le long des murs, micro-implantations florales, etc., sont autorisés. Les villes retirent leur manteau d'asphalte et la dé-bitumisation voit le jour comme à Lyon, où dans certains cas, le bitume est retiré sur les trottoirs pour mettre en place des jardins de rue. Les villes accordent des permis de végétaliser comme pour les pieds

d'arbres où par exemple, à Paris, 144 permis de végétaliser ont été accordés sur les 1272 initiatives de Végétalisons la ville. Quelques fermes urbaines voient même le jour, comme la ferme du rail, dans le 19<sup>e</sup> arrondissement de Paris, lauréat en 2016 de l'appel à projet 1 Ré-inventer Paris.



**Pied d'arbre cultivé par une agence immobilière disposant d'un permis de végétaliser - 34, rue de Tolbiac, Paris 13<sup>e</sup> - 17 juin 2019 © Bourdeau-Lepage**



**Maria en train d'arroser le pied d'arbre dont elle s'occupe en bas de ses fenêtres car cela améliore la vue depuis chez elle - 32-34 avenue d'Ivry, Paris 13<sup>e</sup> - 22 août 2019 © Bourdeau-Lepage**

Mais en intégrant davantage le vivant dans les politiques d'aménagement, les pouvoirs publics peuvent être confrontés à des conflits d'usage des sols en milieu urbain. Les difficultés émergent entre les réseaux techniques et les nouvelles pratiques. Le défi est important et est parfois relevé avec succès. À Lyon, la requalification de la place de Francfort, derrière la gare Part-Dieu, traversée par plus de 30 000 personnes par jour, est un bon exemple. Dans le but d'améliorer l'ambiance bioclimatique de cet espace (qui était un important îlot de chaleur urbain), trois actions ont été menées. D'abord, plus de 90 arbres choisis en fonction de leurs capacités à résister aux températures extrêmes chaudes, séparés les uns des autres par pas de 5 m, ont été plantés, dans un bac unique, de manière à ce que leurs racines communiquent. Ensuite, pour réduire les températures du sol, un pavement de granit gris clair a été installé. Enfin, une gestion alternative des eaux pluviales a été mise en place en privilégiant l'infiltration au moyen d'un joint poreux entre les pavés. À cela s'ajoute l'élaboration d'un sous-sol à forte capacité d'absorption d'eau pour contribuer à l'irrigation des arbres. Cette opération est considérée comme une réussite, notamment car les solutions choisies pour réduire l'îlot de chaleur urbain ne reposent pas sur des techniques complexes et placent au cœur les services que peuvent rendre les végétaux (Courdec-Papaix et al 2019).

Les pouvoirs publics doivent également s'assurer que les inégalités d'accès aux espaces végétalisés soient réduites. De nombreux travaux de recherches ont montré que tous les citoyens n'ont pas le même accès aux espaces de nature et que certains vivent dans des environnements peu amènes : pollués, bruyants, peu verts, etc. Aux inégalités sociales s'ajoutent bien souvent des inégalités environnementales. Le relevé et la cartographie des jardins partagés, jardins de rue et des permis de végétaliser à Lyon et Paris mettent en évidence une hétérogénéité spatiale très nette (Bourdeau-Lepage et Deschamps, 2019).

## Conclusion

Suivant le mouvement planétaire, les Français prennent conscience des effets induits par leurs activités, leur mode de vie et d'habiter sur l'environnement. La société française semble se verdier et le citoyen aspire à un cadre de vie plus vert. Les effets du milieu urbain sur l'individu et ceux de l'utilisation des TIC dans tous les domaines de la vie des individus alimentent le besoin de nature des citoyens. La prise de conscience des bienfaits du végétal sur la santé et le bien-être des citoyens ainsi que la reconnaissance des vertus et des potentialités de la nature pour réduire les maux urbains sont aussi pour beaucoup dans les changements

qui s'opèrent. La ville se végétalise et se cultive. Et dans ce contexte, le citoyen se transforme, parfois, en *homo qualitus*, un individu qui cherche à maximiser son bien-être matériel et immatériel et fait de la satisfaction de son désir de nature et de la préservation de l'environnement un élément de son bien-être. À côté de lui, les acteurs publics et privés ont saisi que la végétalisation du milieu urbain est un facteur d'attractivité et pas seulement car le végétal embellit la ville. Les bénéfices des espaces végétalisés urbains sont plébiscités. Ils en font donc un argument de marketing pour attirer les populations ou les entreprises, conscients que la présence de végétal est perçue positivement. Les classements des villes les plus vertes de France voient le jour. Les collectivités locales cherchent à intégrer le vivant et en particulier le végétal dans les politiques d'aménagement. Il s'agit d'aller vers un aménagement urbain qui ménage le citoyen, son cadre de vie et l'environnement et produise une ville résiliente. De nouvelles manières d'aménager l'espace public émergent. La participation citoyenne, la végétalisation des villes, les services rendus par la nature sont promus. Et la résilience urbaine émerge comme une nécessité.

Mais les territoires ne sont pas égaux face aux défis de la transition écologique. Certains sont plus touchés que d'autres par l'anthropisation. Ils enregistrent des niveaux de pollutions élevés, sont victimes d'inondations, confrontés à des risques naturels croissants, ou encore face à des choix économiques difficiles (comme les stations de montagne). Alors que les uns ont des moyens financiers ou organisationnels insuffisants, les autres se sentent impuissants face aux mécanismes de marché. Certains, comme les villes moyennes considèrent que l'État doit poser un cadre légal adapté pour inciter les collectivités territoriales à contribuer à la transition écologique (CGET, 2019). Face à cette situation, la transition écologique demande une prise en considération des spécificités de chaque territoire. Elle doit intégrer la complémentarité territoriale, penser la ville dense avec son hinterland. Le mot d'ordre de l'aménagement du territoire doit être plus que jamais la contextualisation. Les recettes toutes faites et appliquées de manière a-spatiale doivent être proscrites. La transition écologique appelle à mettre au centre des politiques d'aménagement, le bien-être des individus et le respect de l'environnement. Il s'agit de penser les aménagements à l'échelle du piéton (Weil, 2016) en mettant à l'honneur les espaces de socialisation. Cela devrait également conduire à concevoir l'aménagement de la ville dense en complémentarité avec son hinterland, les espaces environnants, notamment périurbains et ruraux. La ville n'est pas une île isolée. Elle ne peut exister sans ses espaces environnants.

La transition écologique semble avoir été envisagée comme un processus graduel, une transformation systémique. Pourtant, pour transiter vers un état idéal connu, une seconde voie existe. C'est celle du *big bang* ou de la *thérapie de choc* qui exclut tout retour en arrière. Cette voie est promue par 39 % des personnes interrogées dans l'enquête du Forum vies mobiles (2016). Ces personnes estiment qu'un « changement radical dans l'organisation de l'économie et de la société, revenant à produire moins et à consommer moins » serait la meilleure façon de répondre au défi environnemental. Est-ce

envisageable notamment en matière d'aménagement urbain, quand l'aménagement se fait sur une petite portion des territoires urbanisés, car rappelons que la ville de demain est en grande partie celle d'aujourd'hui ? De plus, est-on certain que l'on sache vers quel état « idéal » nous allons ? Les aspirations au changement qu'expriment les individus suffisent-elles pour mettre en œuvre la transition écologique ? Les enjeux de la transition écologique s'arrêtent-ils vraiment là ? La question de la surcharge virtuelle n'appelle-t-elle pas aussi des réponses, comme le ralentissement ?

## Sélection bibliographique

Bourdeau-Lepage L., 2018, Nature & Well-Being in the French City : Desire and Homo qualitus, *Built Environment, Special Issue "Branded Landscape"*, 2018, 44 (03) : 302-316

Bourdeau-Lepage L. et Deschamps A., 2019, Quand la ville devient objet de jardinage. Les cas de Lyon et Paris, *Colloque de l'ASRDLF*.

Bouzou N. et Marques C., 2016, *Les espaces verts urbains, lieu de santé publique, vecteur d'activité économique*, Rapport Asteres.

Courdec-Papaix M-C., Furmanek N., Bourdeau-Lepage L., Bearez N. et Telandier Lespinasse, 2019, *Évaluer la résilience urbaine. Le cas de Lyon*, Hal-HSH.

De Vries S. et Verheij R., 2003, Natural environments-healthy environments ? An exploratory analysis of the relationship between greenspace and health, *Environment and Planning A*, 35 (10) : 1717-1731.

Djellouli Y., Emelianoff C., Bennis A. et Chevalier J., (dir.) 2010, *L'étalement urbain*, Rennes : Presses universitaires de Rennes.

Gesler W., 1992, Therapeutic landscapes : medical issues in light of the new cultural geography, *Social Science & Medicine*, 34 (7) : 735-746.

Jauréguiberry F., 2014, La déconnexion aux technologies de communication, *Réseaux*, 4 (186) : 15-49

Maas J. et Van Dillen S., 2009, Social contacts as a possible mechanism behind the relation between green space and health, *Health & Place*, 15 (2) : 586-595.

Mathews K-E. et Canon L-K., 1975, Environmental noise level as a determinant of helping behaviour, *Journal of Personality and Social Psychology*, 32 (4), 571-577.

Moser G., 2009, *Psychologie environnementale. Les relations hommes-environnement*, de Boeck, ouvertures psychologiques, Bruxelles.

Musy M. (dir.), 2014, *Une ville verte. Les rôles du végétal en ville*. Éditions Qua, Versailles : 200 p.

Sheet V., Manzer C., 1991, Affect, cognition and urban vegetation. Some effects of adding trees along city streets. *Environment and Behaviour*, 23 (3) : 283-304.

Weil M., 2016, Urbanisme, santé et politiques publiques, *Revue d'épidémiologie et de santé publique*, 64S, pp. 69-73.

White M-P., Alcock I., Wheeler B-W., Depledge M-H., 2013, Would you be happier living greener urban area ?, *Psychological Science*, 24 (6) : 920-928.

Williams N-S., Hahs A-K. et Vesik P-A., 2015, Urbanisation, plant traits and the composition of urban floras, *Perspectives in Plant Ecology, Evolution and Systematics*, 17 (1) : 78-86.

# Mieux intégrer les enjeux de biodiversité : pistes et controverses

Si la nécessité d'intégrer les enjeux de biodiversité dans les politiques d'aménagement du territoire et d'urbanisme fait désormais consensus, un débat s'est ouvert au sein du monde scientifique sur les modalités de cette intégration. Schématiquement, deux options se distinguent. Dans les faits, elles peuvent se combiner.

Certains, dans la continuité des politiques de conservation de la nature, prônent la poursuite et le renforcement de la politique d'extension des aires protégées, c'est-à-dire des espaces dédiés prioritairement à la nature et à la protection de la biodiversité. L'idée, défendue par exemple par la philosophe Virginie Maris<sup>33</sup>, est que les humains doivent accepter de restreindre leur territoire pour préserver des îlots de nature sauvage, la part du monde qu'ils n'ont pas créée, et ainsi limiter leur emprise sur le monde.

D'autres soulignent les effets négatifs qu'induit ce type de protection. Ils pointent le report des pollutions et des dégradations environnementales sur les bordures des aires protégées ainsi que l'appauvrissement de la biodiversité dans certaines aires, mettant en évidence le fait que l'homme a joué un rôle dans le modelage des territoires aujourd'hui considérés comme les plus riches au plan de la biodiversité (forêt amazonienne, zones humides...)<sup>34</sup>. Ils prônent une transformation des pratiques d'aménagement et d'urbanisme conduisant à intégrer systématiquement les enjeux de biodiversité dans les opérations d'aménagement<sup>35</sup> et, au-delà, une évolution de la conception de la nature et des relations que l'homme entretient avec elle qui est au cœur des politiques d'amé-

nagement du territoire. Il s'agit de passer d'une posture de maîtrise du vivant à une posture de coopération tenant compte tant des intérêts propres des êtres vivants non humains que des services que se rendent mutuellement les sociétés humaines et les milieux naturels. Il s'agit là d'une transformation fondamentale de notre rapport aux autres êtres vivants<sup>36</sup>. Dès lors, « *la question de la conservation de la biodiversité ne se pose plus en termes de protection mais en termes de choix de pratique territoriale. [...] il ne s'agit plus de transformer un territoire humain en un espace naturel, mais de penser les activités humaines en interaction avec les espèces sauvages* »<sup>37</sup>. Autrement dit, « *après avoir été la victime ou la protégée des politiques d'aménagement, la « nature » est en passe d'en devenir un partenaire incontournable* »<sup>38</sup>. Un tel tournant n'est pas sans questionner l'évolution des métiers de l'aménagement et de l'urbanisme, qui mobilisent essentiellement les sciences humaines et sociales, les sciences de l'ingénieur et l'architecture mais très peu les sciences naturelles (biologie, écologie et géologie notamment). Inversement, les métiers de la protection de la nature gagneraient à davantage intégrer les apports des sciences humaines et sociales (géographie, sociologie, socio-psychologie, anthropologie, philosophie...), puisque les espaces de biodiversité ordinaire sont aussi des territoires de vie, sur lesquels s'exercent les pratiques et les usages des acteurs locaux, ce qui rend les enjeux de protection indissociables d'enjeux sociétaux. Ainsi, l'intégration du vivant dans l'aménagement du territoire invite à un décloisonnement des savoirs et à une collaboration beaucoup plus étroite entre les métiers de l'aménagement et ceux de la protection de la nature.

33. Virginie Maris, *La part sauvage du monde. Penser la nature dans l'Anthropocène*, Seuil, 2018

34. Laurent Simon, « De la biodiversité à la diversité : les biodiversités au regard des territoires », *Annales de géographie*, 2006/5 (n° 651), p. 451-467.

35. Marc Galochet et Valérie Morel, « La biodiversité dans l'aménagement du territoire en Guyane française », *[VertigO] La revue électronique en sciences de l'environnement*, Volume 15, Issue 1, mai 2015.

36. Les travaux de Corine Pelluchon – voir par exemple : « Promouvoir un monde habitable », *Études*, 2019/1 (Janvier), p. 39-50 – et de Philippe Descola – voir par exemple « À qui appartient la nature ? », *La Vie des idées*, 21 janvier 2008 – abordent largement cette question.

37. Laurent Simon, « De la biodiversité à la diversité : les biodiversités au regard des territoires », *Annales de géographie*, 2006/5 (n° 651), p. 451-467.

38. Philippe Estèbe, « La nature, partenaire des politiques d'aménagement ? », *Territoires 2040 n°1*, 2010, Datar.

Dans la perspective d'une protection de la biodiversité ordinaire, une piste pour renforcer l'efficacité des politiques de préservation de la biodiversité serait de prendre davantage en compte les espaces privés. Il est par exemple relativement rare que les PLU ou les SCoT intègrent les espaces privés dans leur stratégie en matière de biodiversité car ces espaces sont considérés comme hors de leur champ d'action. En outre, la biodiversité qu'ils abritent reste peu documentée. En France, les jardins privés couvraient en 2008 plus de 2 % de la superficie du territoire national, soit quatre fois la superficie de toutes les réserves naturelles réunies à cette époque. Un programme de recherche britannique (Biodiversity in URban GardenS) a montré que « les jardins domestiques peuvent constituer un fort potentiel pour le maintien de la biodiversité et fournir d'importants services écosystémiques aux citoyens. »<sup>39</sup>. L'intégration de ces espaces dans les stratégies locales ne peut se faire sans associer les jardiniers qui influencent la faune et la flore de leur jardin par leurs pratiques (utilisation de produits phytosanitaires, végétaux plantés, installation de nichoirs à oiseaux, d'hôtels à insectes ou de ruches...). De même, les zones d'activités économiques, les zones commerciales et les immeubles de bureaux intègrent généralement des espaces verts qui peuvent contribuer aux continuités écologiques dans certains contextes territoriaux<sup>40</sup>.

La documentation de la biodiversité dans les espaces privés constitue un défi que la science participative contribue à relever. Sur la base de protocoles simples, la science participative permet aux citoyens de participer à la collecte d'informations sur la faune et la flore d'un

territoire donné (inventaire d'espèces, prise de photographies...) et aux chercheurs de disposer d'une masse de données de terrain considérable. Si ces démarches ne sont pas nouvelles (le programme Vigie-nature du Museum national d'histoire naturelle a été créé en 1989<sup>41</sup>), elles bénéficient depuis une dizaine d'années de la création de plateformes numériques et d'applications géolocalisées dédiées : le nombre de Français impliqués dans un programme de sciences participatives dans le domaine de la biodiversité est passé d'un peu plus de 21000 en 2011 à 70 000 entre juin 2018 et juin 2019<sup>42</sup>. Au-delà de son intérêt scientifique, la mobilisation des habitants pour l'observation et la connaissance de la biodiversité de leur territoire de vie se traduit par des pratiques plus attentives à leur impact sur le vivant<sup>43</sup>.

L'obligation réelle environnementale, créée par la loi Biodiversité de 2016, constitue un levier complémentaire. Il s'agit d'un contrat signé sur la base du volontariat entre un propriétaire foncier et une collectivité publique, un établissement public ou une personne morale de droit privé agissant pour la protection de l'environnement, par lequel le propriétaire s'engage à mettre en place une protection environnementale attachée à son bien dans la durée. L'objectif est de porter des actions de maintien, de conservation, de gestion ou de restauration d'éléments de la biodiversité ou de service écosystémiques. En contrepartie, le propriétaire peut bénéficier d'une assistance technique ou d'une indemnité financière ou en nature (pour les investissements engagés, le manque à gagner...)<sup>44</sup>. Cet outil reste peu mobilisé à ce jour.

---

39. Mathilde Riboulot-Chetrit, « Les jardins privés : de nouveaux espaces clés pour la gestion de la biodiversité dans les agglomérations ? », *Articulo - Journal of Urban Research, Special issue 6*, mai 2015

40. Hortense Serret, Richard Raymond, Jean-Christophe Foltête, Philippe Clergeau, Laurent Simon, et al., « Quantifier la contribution des espaces verts d'entreprise aux connectivités écologiques d'Île-de-France », *Journée Graphab*, juin 2017, pp.13-15, 2018.

41. <https://www.mnhn.fr/fr/participez/contribuez-sciences-participatives/observatoires-vigie-nature>

42. Collectif national des sciences participatives-biodiversité animant la plateforme collaborative OPEN (<https://www.open-sciences-participatives.org>)

43. Hervé Brédif et Laurent Simon, « Quelle place pour les acteurs locaux dans la gestion de la biodiversité ordinaire ? », *Bulletin de l'association de géographes français*, 91-1, 2014

44. <https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/sites/default/files/Guide-methodologique-obligation-reelle-environnementale.pdf>

---

# DE L'INTENDANCE ENVIRONNEMENTALE PAR TEMPS DE TRANSITION ÉCOLOGIQUE



**Raphaël  
Mathevet**

Écologue et géographe,  
directeur de recherches  
au Centre d'écologie  
fonctionnelle et évolutive  
(CNRS) de Montpellier /  
raphael.mathevet@cefe.cnrs.fr

## Introduction

Depuis longtemps de nombreux rapports scientifiques, expertises et synthèses médiatiques documentent les bouleversements d'usage et d'occupation des sols, l'érosion incroyable de la biodiversité et le changement climatique. On peut dire que depuis quelques décennies nos actions, ici et ailleurs, ont pris une ampleur inédite. Certes, nos aires protégées vont bien continuer de s'étendre en France comme dans le monde, mais la biodiversité poursuivra malgré tout sa chute drastique<sup>45</sup>.

Dans ce contexte, on observe que les humains n'ont jamais eu autant de pouvoir d'agir et de reconfigurer le monde. Pourtant au cœur de nombreuses régions, un sentiment de résignation domine face au caractère jugé inévitable, voire même irréversible, de ce qui arrive. Paradoxalement, la mondialisation des échanges et des technologies rend de plus en plus visible les interdépendances socio-écologiques, tout en rendant les chaînes de causalité, de responsabilités individuelles difficiles à établir. Or, il est urgent de substituer à l'incompréhension, l'intelligibilité des choses, en d'autres termes de changer le « *je ne savais pas* » par une responsabilité relationnelle lorsque nous savons que nos actions créent des injustices sociales et environnementales ici ou ailleurs et, ainsi, remplacer le sentiment d'impuissance par le pouvoir d'agir<sup>46</sup>.

Dans ce paysage incertain, apparaissent heureusement de nombreux îlots où les volontés individuelles se transforment en actions collectives et rencontrent l'action publique ; où l'enjeu est de faire de ces territoires des « territoires capables », c'est-à-dire des territoires « capables de penser et d'agir » pour une transition écologique, énergétique, économique, sociale et solidaire. Parce que nous dépendons de choses qui en retour dépendent de plus en plus de nous, nous sommes en capacité de changer ces choses et de donner du sens à nos actions. Cela invite à considérer quatre dimensions. La première est éthique et repose sur nos liens d'attachements à la nature. La seconde dimension est ontologique et invite à renforcer les solidarités écologiques. La troisième est politique et repose sur une extension du domaine du soin des personnes à l'environnement. La quatrième dimension est opérationnelle : comment mettre en œuvre une intendance environnementale des territoires, c'est-à-dire l'engagement social en faveur de l'environnement ? Nous traiterons brièvement de ces quatre dimensions : éthique, ontologique, politique et opérationnelle.

## Respecter la nature pour respecter l'autre et appliquer le principe de précaution

Respecter la nature, c'est-à-dire s'inquiéter de nos obligations issues des conséquences de nos choix à la fois sur le vivant et la durabilité de l'exploitation des ressources naturelles, pourrait aller de soi depuis longtemps à lire les philosophes ou encore les études anthropologiques des grandes civilisations et de leurs spiritualités ou bien des peuples autochtones longtemps isolés de la mondialisation<sup>47</sup>. Bien sûr certains reprochent aux activistes écologistes une vision jugée trop naïve, où la nature serait avant tout « bonne » alors que chaque catastrophe géologique ou épidémie nous rappelle que la nature peut être féroce et destructrice<sup>48</sup>. Pour croître, l'humanité devrait pour beaucoup d'entre nous

45. Bradley J. Cardinale *et al.*, « Biodiversity loss and its impacts on humanity », *Nature* 486, 59-67, 2012

46. Raphaël Mathevet *et al.*, « Environmental stewardships and ecological solidarity : rethinking social-ecological interdependency and responsibility », *Journal of Agricultural and Environmental Ethics* 31 (5), 2018, p.605-623 ; Iris Marion Young, *Responsibility for Justice*, Oxford University Press, New York, 2011.

47. John Passmore, *Man's Responsibility for Nature : Ecological Problems and Western Traditions*, Scribner, New York, 1974.

48. Christian Lévêque, *La biodiversité au quotidien. Le développement durable à l'épreuve des faits*, IRD Éditions, Quae Éditions, Versailles, 2008.

évidemment tenter de maîtriser la nature. Mais au-delà de cette « nature-adversaire », de la nature revêt de plus en plus tantôt les habits d'une « nature-partenaire » à laquelle nous sommes attachés, tantôt d'une « nature-puissance autonome<sup>49</sup> » que nous respectons en raison de sa force et de la fascination qu'elle génère à travers les expériences de vie qu'elle nous procure lorsque l'on pêche ou que l'on randonne par exemple. Or, au-delà de ces représentations, tous les travaux de bio-géochimie et d'écologie globale<sup>50</sup> nous montrent depuis très longtemps que nous aurions simplement intérêt à respecter la nature en raison d'un élémentaire principe de précaution : préserver la reproduction de la vie dans nos territoires. De même, un nombre croissant de travaux en sciences sociales nous révèlent l'importance de nos liens d'attachement à la nature dans la fabrique du sens, des identités et des cultures<sup>51</sup>. Que serait la Camargue sans ses chevaux, ses taureaux, mais surtout sans ses marais et ses flamants roses ? Enfin, respecter la nature, c'est aussi respecter l'autre et, comme les travaux de psychologie<sup>52</sup> le documentent, se frotter à l'altérité de la nature facilite le ressourcement, la connaissance et le respect de soi comme des autres. Ainsi, au-delà des choix techniques, les bouleversements actuels nous obligent à une transformation importante de nos relations au vivant, de nos attitudes et systèmes de valeurs individuels comme collectifs. Cela demande une traduction éthique mais aussi ontologique.

### **Penser nos liens et renforcer les solidarités écologiques**

Nos politiques de développement et de conservation de la nature façonnent nos manières de penser nos relations et nos responsabilités vis-à-vis de la nature. Le concept scientifique de service écosystémique par exemple est très utilisé ces 15 dernières années pour décrire et prendre en compte les bénéfices fournis aux sociétés humaines par la nature, par exemple l'eau, l'air, la nourriture, les paysages<sup>53</sup>. Si l'on décompose les valeurs que l'on associe à la nature dans la littérature scientifique et philosophique, on distingue : les valeurs intrinsèques (indépendamment des humains comme

les processus écologiques), les valeurs instrumentales (comme la production de matériaux ou de nourriture) et les valeurs relationnelles (identités culturelles et individuelles, responsabilité morale pour les humains et non-humains). Ces valeurs sont en interaction et co-existent. L'approche par les services s'est souvent concentrée sur les valeurs instrumentales et tend à renforcer l'évaluation monétaire de la nature. Elle risque alors de conduire à une marchandisation de la nature. Pour dépasser ces limites, nous recherchons une approche qui intègre aussi les valeurs intrinsèques et relationnelles à la nature et aux autres humains, c'est-à-dire nos attachements et liens de solidarité.

Or le concept de solidarité écologique est l'un des principes fondamentaux de la loi réformant les parcs nationaux en 2006 et de la loi de reconquête de la biodiversité de 2016. La solidarité écologique est l'étroite interdépendance des êtres vivants, entre eux et avec les milieux naturels ou aménagés (Encadré 1). La solidarité écologique propose une vision où les humains font partie de la communauté du vivant et ont une responsabilité à l'égard des écosystèmes et des espèces qui les entourent<sup>54</sup>. En devenant un facteur géologique, en modifiant la terre, les eaux, le climat, les humains deviennent malgré eux gestionnaires directs ou indirects de la nature. Parce qu'il s'agira tôt ou tard de rendre des comptes sur ce que l'on fera des flamants roses, des paysages des Cévennes ou de la planète, nous devons en prendre soin, en faire bon usage<sup>55</sup>. Le passage de la notion d'interdépendance entre les composantes du vivant à la notion de solidarité permet de souligner pour certains la communauté de destin entre les humains, leur société et leur environnement et pour d'autres simplement que nous avons la possibilité de tenir compte de ces interdépendances, que nous pouvons faire le choix de la solidarité écologique, comme nous faisons le choix de la solidarité économique avec des territoires démunis ou le choix de la solidarité sociale avec les plus fragiles<sup>56</sup>. Il s'agit dès lors de trouver les formes d'une responsabilité pour nous-mêmes et les conséquences de nos actes mais aussi et surtout pour la nature et les générations futures. Ce qui nous conduit à la dimension politique.

---

49. Carolyn Merchant, *Reinventing Eden. The Fate of Nature in Western Culture*. Routledge, London, 2004.

50. Johan Rockström et al, « A safe operating space for humanity », *Nature* 461, p. 472-475, 2009.

51. Lyne C. Manzo et Patrick Devine-Wright, *Place Attachment Advances in Theory, Methods and Applications*, 1<sup>st</sup> Edition, Routledge, London, 2011.

52. Susan Clayton, *Identity and the natural environment : the psychological significance of nature*, MIT Press, Cambridge USA, 2003.

53. Cécile Barnaud et Martine Antona, « Deconstructing ecosystem services : Uncertainties and controverses around a socially constructed concept », *Geoforum* 56, p.113-123, 2014.

54. Raphaël Mathevet, et al., « La solidarité écologique : un nouveau concept pour la gestion intégrée des parcs nationaux et des territoires », *Natures Sciences Sociétés* 18 (4), p.424-433, 2010.

55. Catherine Larrère et Raphaël Larrère, *Du bon usage de la nature. Pour une philosophie de l'environnement*, Flammarion, Paris, 2009.

56. Raphaël Mathevet, *La solidarité écologique. Ce lien qui nous oblige*, Actes Sud, Arles, 2012.

---

## La solidarité écologique pour fonder une gestion intégrée des parcs nationaux

Au lieu de raisonner en termes de coexistence d'une zone centrale strictement protégée et d'une zone tampon, l'enjeu est de penser un projet de territoire en prenant en considération les solidarités écologiques. Aucun parc n'étant une île, la solidarité écologique s'observe à plusieurs échelles spatiales et temporelles. Par exemple, le schéma ci-dessous montre que le cœur de parc (vert sombre) peut ne contenir qu'une partie des entités paysagères dont la fonctionnalité en termes de flux de matière et de ressources (par ex. : bassins versants, massifs, plateaux, grands ensembles de mosaïques végétales) dépasse le périmètre du cœur. Les objectifs de conservation sont alors de maintenir la fonctionnalité et l'intégrité des entités paysagères à travers le cœur et l'aire d'adhésion.

La notion de solidarité écologique prend alors toute sa dimension dans le passage de la *solidarité écologique de fait*, qui souligne l'interdépendance socio-écologique en intégrant, d'une part, la variabilité, la complémentarité et la mobilité de la diversité du vivant et des processus écologiques dans l'espace et le temps et, d'autre part, la coévolution des sociétés humaines et de la nature au travers des usages de l'espace et des ressources naturelles, à la *solidarité écologique d'action*, qui se fonde sur la reconnaissance par les habitants, les usagers et les visiteurs d'un territoire qu'ils font partie de la communauté du vivant, et qui traduit leur volonté de « vivre ensemble » avec les autres êtres vivants, au sein des espaces dans lesquels ils interviennent, jugeant de leurs actions ou de leur non-action selon leurs conséquences sur les composantes de cette communauté. La solidarité écologique donne sens à la gestion intégrée des territoires de biodiversité en termes de devoirs envers la nature et les humains. Mais sa prise en compte passe par sa reconnaissance par les acteurs locaux, d'où l'importance du dispositif d'animation territoriale qui doit permettre une exploration individuelle et collective des différentes interdépendances socio-écologiques.

Source : Raphaël Mathevet, et al., « La solidarité écologique : un nouveau concept pour la gestion intégrée des parcs nationaux et des territoires », *Natures Sciences Sociétés* 18 (4), p.424-433, 2010.

### L'extension du domaine du *care* au vivant

La transition écologique nous oblige à repenser notre relation au vivant mais aussi à la décision et au pouvoir d'organiser nos vies. La volonté de changement social ne suffit pas pour la rendre universelle et opérationnelle sur le terrain. L'enjeu principal est de créer les conditions d'intégration des attachements et des valeurs relationnelles afin de prendre conscience de la diversité des tensions et de permettre d'ouvrir des champs d'action et de mobilisation démocratique pour développer des modes de vie moins dépendantes des énergies fossiles, sans faire supporter leurs coûts socio-écologiques aux plus faibles ou plus éloignés de nos lieux de vie et, enfin, en redonnant toute leur place à nos relations culturelles et éthiques dans les choix relatifs à nos interactions avec le vivant. Étendre en quelque sorte une éthique du *care*, c'est-à-dire du soin que nous portons à autrui, à la nature et à nos paysages, revient à mettre en œuvre une politique d'aménagement basée sur l'attention à la biodiversité et ses besoins, la sollicitude, la responsabilité et la solidarité envers le vivant (Encadré 2). L'intendance environnementale invite à porter attention aux fragilités de nos territoires, de nos rivières, de nos forêts afin d'insérer ces préoccupations dans l'espace public, faire sens commun, chose commune. Il s'agit de mettre en capacité les acteurs, de prendre en charge les conséquences de nos interdépendances, de faire le choix de la solidarité quant aux conséquences de nos décisions et actions et ce faisant, à penser l'organisation collective de nos territoires et de ceux du vivant. Ce qui nous conduit à la quatrième et dernière dimension.

### Mettre en œuvre une « intendance » environnementale des territoires

L'intendance est issue historiquement des grandes religions et des pratiques traditionnelles de gestion des ressources naturelles. De fait elle mobilise un ensemble de vertus comme la solidarité, l'intégrité, la justice ou encore la sagesse. Partout dans le monde se multiplient des expériences de conservation et de développement durable de la nature. Des projets protéiformes, au cœur et au-delà des espaces naturels protégés, sont mis en œuvre tantôt par des associations, des propriétaires fonciers, des gestionnaires, des services de collectivités locales ou de l'État. L'intendance est alors définie comme un mode de gestion responsable des activités humaines selon leurs impacts sur l'environnement afin de conserver la biodiversité et les paysages, leurs valeurs d'usages et de non-usages pour les humains et les non-humains.

Face à la défiance fréquente des propriétaires et usagers à l'égard des politiques de protection de la nature, il s'agit concrètement de parfaire l'éventail des mesures existantes, notamment les approches contractuelles, en leur adossant une légitimité territoriale qui donne du sens à la fois social, culturel, économique et écologique aux actions entreprises (Encadré 3). L'intendance environnementale d'un territoire développe une confiance réciproque à partir de connaissances partagées et des moyens d'actions éthiques (participation des citoyens, transparence, respects de principes, sens des responsabilités et co-responsabilité, volonté de pédagogie), qui promeuvent la démocratie locale. La définition collective de règles de gestion fréquemment

réexaminées et amendées de façon itérative avec l'évolution des connaissances du fonctionnement du territoire permet de rendre des comptes sur les conséquences des actions. L'objectif peut être autant la bonne gestion des écosystèmes ou d'une ressource naturelle renouvelable que la non-gestion d'un milieu particulier afin de favoriser la biodiversité spontanée. L'intendance apparaît alors comme une forme d'action collective combinée à l'action publique, une forme de co-gestion où les intérêts écologiques et les intérêts particuliers s'accordent dans la construction d'un projet d'intérêt général à moyen et long terme.

L'intendance demande d'accepter les conflits car la reconnaissance de la pluralité des valeurs s'appuie aussi sur une reconnaissance de la diversité des points de vue, politiques et économiques. Dévelop-

per des dispositifs – par exemple un jeu sérieux pour penser avec les élus et techniciens des collectivités territoriales l'aménagement du territoire du SCoT Sud Gard et la gestion de l'eau face aux changements globaux<sup>57</sup> – pour explorer de façon participative les interdépendances socio-écologiques d'un territoire permet de partager la variété des points de vue des parties-prenantes, mais aussi de donner une valeur sociale, économique et symbolique aux interdépendances puis de clarifier leurs conséquences, les responsabilités et les rôles de chacun dans la gestion de l'environnement. Lorsqu'un groupe humain s'inscrit dans une démarche de reconnaissance, de connaissance et d'évaluation des interdépendances socio-écologiques d'un territoire, il construit de l'action collective et accroît sa résilience aux crises, il renforce ses liens de solidarité écologique<sup>58</sup>.

## Le réseau français des réserves de biosphère : territoires de responsabilité et de solidarité envers le vivant

Le réseau mondial des réserves de biosphère (RB) issu du Programme sur l'homme et la biosphère (Man and the Biosphere, MAB) de l'Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture (Unesco) est présent dans plus de cent vingt pays. Regroupant près de 700 RB, le réseau s'implante sur des territoires de projet servant de laboratoire d'apprentissage pour le développement durable. Les RB ont comme objectifs : (1) la conservation de la diversité biologique et culturelle ; (2) un développement économique viable dans sa relation avec la nature et équitable par son intégration sociale ; (3) l'appui à la recherche, à la surveillance, à l'éducation et à la formation.

Les RB sont organisées suivant un zonage à trois niveaux correspondant un gradient d'anthropisation. Il est construit autour d'une ou plusieurs aire(s) centrale(s) légalement protégée(s) à long terme (parc national, réserve nationale, site Natura 2000), entourée(s) d'une zone tampon dans une perspective de solidarité écologique avec les zones de coopération/transition où la collaboration avec tous les acteurs est encouragée dans un objectif de développement économique et social durable. Les RB sont des dispositifs de coopération entre structures à une échelle ayant une cohérence écologique (une masse d'eau ou un bassin versant, un massif montagneux etc.) et/ou culturelle (rassemblant des volontés communes et des traditions partagées). Le réseau MAB France regroupe quatorze RB, dont deux dans les territoires d'outre-mer, et dont les territoires ont des caractéristiques naturelles ou humaines uniques, ainsi qu'une diversité des structures de coordination.

La généralisation des dimensions sociales et économiques dans les paradigmes de conservation de la biodiversité appelle à renouveler les pratiques et à questionner en profondeur celles-ci si on comprend la transition écologique comme une transformation importante. Dès lors quelle recomposition du rôle des acteurs de l'environnement découlerait de la mise en œuvre de la transition écologique ? Comment l'accompagner scientifiquement ? Quelles sont les contributions des aires protégées à la transition écologique ? Afin de répondre à ces questions, un projet de recherche prend pour terrains d'étude les parcs nationaux et régionaux reconnus comme RB et dont la mission est de mettre en œuvre les objectifs de développement durable (ODD). Ce projet étudie : (1) la capacité des espaces naturels protégés à faire émerger des formes d'actions collectives et d'intendance pour inscrire leurs territoires dans la transition écologique ; (2) les facteurs conduisant à la convergence des associations spécialisées dans les différents champs de la transition, entre elles, d'une part, et avec les structures de protection de la nature, d'autre part. Les premiers résultats de ce travail sont attendus fin 2020.

**Pour en savoir plus :** <https://www.mab-france.org/fr/> et The French Biosphere Reserves : Looking for Ecological Solidarity and Stewardship, in Reed M. and M. Price (Eds). *UNESCO Biosphere Reserves : Supporting Biocultural Diversity, Sustainability and Society*. Earthscan, Routledge.

57. Bruno Bonté et al., « Incorporating robustness and multi-scale issues in a serious game approach to analyze coastal coupled infrastructure systems with stakeholders », *Regional Environmental Change*, 2019 ; Clara Therville et al., « Challenges for local adaptation to global change when governance scales overlap. Evidence from Languedoc, France », *Regional Environmental Change*, 2018.

58. Raphaël Mathevet et al., « Protected areas and their surrounding territory : Social-ecological systems in the context of ecological solidarity », *Ecological Applications*, 26 (1), p.5–16, 2016

## Le pacte pastoral intercommunal Causses Aigoual Cévennes Terres solidaires

Ce pacte pastoral concerne le territoire de cette intercommunalité, et s'étend en partie dans la zone cœur ou l'aire d'adhésion du Parc national des Cévennes, également reconnu comme réserve de biosphère par l'Unesco. Adopté en 2015, le pacte est une initiative des éleveurs locaux qui cherchaient d'une part la reconnaissance de la pratique pastorale comme l'un des fondamentaux de la vie économique et culturelle de ce territoire ainsi que de la gestion des paysages et de la biodiversité, et d'autre part, la révision de la place des droits de pâturage dans le régime de la propriété foncière. Ce pacte a permis d'intégrer dans les plans locaux d'urbanisme la priorité pastorale dans les zonages et les transferts de propriété.

En impliquant une grande variété d'acteurs et d'organisations (éleveurs, chambres d'agriculture, intercommunalités, élus, associations de protection de la nature, chercheurs, parc national des Cévennes), cette initiative s'inscrit dans une forme d'intendance où identités territoriales et attachement aux pratiques et aux paysages se traduisent par des engagements collectifs basés sur un droit négocié au-delà de la politique agricole commune ou du cadrage des politiques de protection de la nature.

**Pour en savoir plus :** Leenhardt R. & Barrière O., 2016. Le pacte pastoral intercommunal Causses Aigoual Cévennes Terres Solidaires. *Pastum : Bulletin de l'Association française de pastoralisme* (105), 4p. et Édouard Michel (2019), thèse de doctorat en cours au CEFE CNRS, Montpellier.

### Conclusion

L'intendance environnementale apparaît comme une approche pragmatique. Elle permet la reconnaissance et l'apprentissage des sentiments solidaires et démocratiques, elle facilite la métamorphose de l'acteur, de l'habitant en compagnon de la biosphère. Penser selon les représentations des autres, investir les difficultés individuelles et collectives, permet de partager des références, de créer du sens commun quant aux interdépendances, de définir les limites du pouvoir humain sur celles-ci, de s'occuper enfin des finitudes de la biosphère.

Penser les jeux d'interdépendances, c'est alors penser l'environnement que nous construisons et qui nous englobe et pas seulement ce qui nous entoure. C'est donc examiner les conséquences qui en découlent : circularités et co-évolution<sup>59</sup>. La science a permis de mettre en avant nos interactions avec le vivant, il est temps à présent de ne pas oublier que nos interactions sont aussi

des inter-relations que nous nouons entre nous au sujet de la nature et que nous développons avec la nature. Pour forger collectivement des territoires capables de concilier activités humaines et biodiversité, il convient de considérer que l'être humain est toujours lié à d'autres êtres vivants, son identité étant avant tout écologique car nous sommes toujours en relation avec la nature (l'air que nous respirons, la nourriture que nous mangeons, les bactéries qui accompagnent notre digestion)<sup>60</sup>. Nous devons envisager la solidarité écologique comme une éthique du partenariat<sup>61</sup> car il s'agit définitivement d'être rationnel parce que solidaire du vivant et solidaire avec le vivant parce que rationnel. Conjuguer connaissance et reconnaissance de nos interdépendances, maintenir ouvert le champ des possibles et accroître nos capacités d'adaptation, tels sont les enjeux de l'aménagement du territoire dans le cadre de la grande transformation de nos sociétés en réponse aux bouleversements planétaires.

59. René Passet, *L'Économie et le vivant*, (nouvelle édition), Economica, Paris, 1996.

60. Val Plumwood, *Environmental Culture : The Ecological Crisis of Reason*, Routledge, New York, 2002 ; R. Mathevet et al., "The stewardship concept in sustainability science and conservation biology", *Biological Conservation* 217, p.363-370, 2018.

61. Carolyn Merchant, 2004. *Op.cit.*

## FOCUS SUR L'ACTION DE L'OFFICE FRANÇAIS DE LA BIODIVERSITÉ (OFB) DANS LES RÉGIONS GRAND EST, BRETAGNE ET PAYS DE LA LOIRE

L'Office français de la biodiversité (OFB), établissement public placé sous la double tutelle du ministère de la Transition écologique et du ministère de l'Agriculture et de l'alimentation, contribue à l'élaboration, à la mise en œuvre et au suivi de stratégies et de plans d'actions relatifs à la reconquête de la biodiversité des milieux terrestres, aquatiques et marins aux niveaux national et régional, en particulier la Stratégie nationale de la biodiversité. Il est issu de la fusion au 1<sup>er</sup> janvier 2020 de l'Agence française pour la biodiversité et de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage.

Afin d'assurer ses missions au plus près des territoires, l'OFB comprend notamment onze directions régionales, une direction interrégionale et une direction Outre-Mer.



**Morgane Thieux-Lavaur**

Ingénieure partenariats et mobilisation des territoires à la direction Bretagne (ex Direction Interrégionale Bretagne - Pays de la Loire)

**« La préservation de la biodiversité n'est pas contradictoire avec le développement économique des territoires »**

« Les régions Bretagne et Pays de la Loire se caractérisent par leurs paysages marqués par le bocage, lié à l'élevage. Il y a plusieurs types de bocages selon les territoires, qui révèlent chacun une identité culturelle et un façonnage des paysages différents. Mais le bocage est aujourd'hui menacé du fait de l'évolution des exploitations agricoles recherchant une plus grande productivité immédiate et de l'urbanisation. L'OFB travaille avec la profession agricole et les Régions au développement d'expérimentations sur la valorisation économique d'actions agroécologiques favorables à la biodiversité, qui contribuent au maintien du bocage. L'élaboration d'un label « Bois - biodiversité » est une initiative intéressante déployée par l'Association française arbres champêtres et Agroforesteries (Afac-Agroforesteries) - que l'OFB soutient - en collaboration avec quelques collectivités dans les régions Normandie, Pays de la Loire et Bretagne pour aider les collectivités à alimenter leurs réseaux de chaleur avec du bois de haies

local. Ce label permet de valoriser des haies gérées de manière performante en termes de production de bois et de protection de la biodiversité (avec des indicateurs à l'échelle de la haie, de l'exploitation et du paysage). Avec ce type de démarche, on valorise les bénéfices des haies pour la production agricole, on contribue à ré-ancrer l'agriculture dans son territoire et l'on développe ainsi l'économie locale ; c'est aussi un facteur de solidarité et de cohésion sociale, de résilience territoriale et cela redonne du sens à l'achat public.



**Paysage agricole de centre Bretagne ©Morgane Thieux-Lavaur-OFB**

Les régions Bretagne et Pays de la Loire ont également comme caractéristique d'être tournées vers la mer. Dans un contexte de croissance démographique rapide sur la bande littorale, la pression foncière sur les milieux et la pression sur les ressources naturelles comme l'eau sont fortes. Dans le même temps, le changement climatique favorise l'érosion du trait de côte. Ce double mouvement pose question, tant en termes d'érosion de la biodiversité littorale que de gestion du foncier et de prévention des risques (pour la sécurité des populations installées sur la bande littorale notamment).



**La pression foncière sur le littoral (Perros-Guirec)**  
© Morgane Thieux-Lavaur-OFB

L'OFB rappelle et fait la démonstration que la préservation de la biodiversité n'est pas contradictoire avec le développement économique des territoires et qu'elle permet même une meilleure qualité de vie et un cadre de vie plus sûr. Le contact avec le vivant fait qu'on se resitue collectivement au sein de la nature et cela crée de la cohésion, du lien entre les humains. C'est un moyen d'être concret, pour co-construire des solutions entre élus, acteurs économiques et citoyens. Travailler à la préservation de la biodiversité, c'est réinterroger les projets pour les concevoir et les réaliser autrement et cela ouvre des opportunités formidables : l'information que l'OFB délivre aux acteurs sur la biodiversité leur offre un nouveau regard sur le territoire. Il ne s'agit pas d'arrêter toute urbanisation, toute construction de zone industrielle, mais d'éviter au maximum la consommation d'espaces. La commune de Sené (56) a réduit la surface initialement prévue pour une opération d'urbanisme et a ainsi pu installer quatre exploitations agricoles sur les terres non urbanisées, donc reterritorialiser l'agriculture et générer plus de développement économique, tout en préservant le patrimoine naturel de la commune. De même, la petite ville bretonne de Saint-Aubin-du-Cormier (35), très dynamique au plan démographique, s'est saisie de la préservation de la biodiversité comme d'un moteur de la cohésion sociale. La collectivité a une gestion exemplaire des espaces publics, fixe des règles d'écoconception des nouveaux lotissements (diminution de l'emprise de la voirie, bocage intégré dans l'aménagement, y compris pendant les travaux...). Elle incite les habitants à agir pour la biodiversité, dans leurs espaces privés comme dans l'espace public, par exemple dans le cadre d'un programme volontaire de retrait d'une bande de bitume pour développer de la végétation locale le long des bâtiments. On peut faire de l'aménagement urbain qui intègre la biodiversité comme composante de la qualité de vie, avec l'objectif de favoriser l'acceptabilité sociale de la densité. Par exemple, si on construit des bâtiments un peu plus hauts, avec trois étages au lieu d'un seul, on peut préserver des

milieux naturels et travailler sur les services que cette nature de proximité est susceptible d'apporter aux habitants. L'OFB accompagne ce type de réflexion stratégique transversale des collectivités locales et soutient la formation, la montée en compétences des agents. Par exemple, l'initiative « Territoires engagés pour la nature » valorise l'engagement des collectivités locales à intégrer la biodiversité dans toutes les politiques publiques qu'elles mènent. Sur la base d'un programme d'actions pluriannuel en faveur de la biodiversité, les collectivités peuvent bénéficier d'un accompagnement par la Région, le Ministère de la transition écologique et solidaire, de l'OFB et des Agences de l'eau. La Région Pays de la Loire, avec l'appui de l'OFB, porte également l'initiative « Entreprises engagées pour la nature », qui consiste à intégrer la biodiversité dans toute la chaîne de valeur d'une entreprise, à toutes les étapes.



**Ville de Nantes : le renouvellement urbain et la place de la nature en ville** © Morgane Thieux-Lavaur-OFB

Enfin, les régions Bretagne et Pays de la Loire se caractérisent par des dynamiques démographique et économique très contrastées entre les territoires qui les composent. Si les métropoles de Nantes, Rennes, Brest et la bande littorale sont très dynamiques, l'intérieur des terres rencontre des difficultés (déclin démographique, vieillissement et paupérisation de la population notamment). La biodiversité est un levier pour renforcer les solidarités entre territoires. Il existe une forte demande en matière de nature, de biodiversité dans les territoires urbains mais l'offre se situe essentiellement dans le périurbain et le rural. Les Départements peuvent mettre en relation cette offre et cette demande grâce à une politique d'ouverture au public et de valorisation des espaces naturels sensibles. L'Ille-et-Vilaine travaille dans ce sens à la constitution d'une trame d'espaces naturels sensibles ouverts au public, avec l'objectif que chaque habitant soit à moins de 20 minutes en voiture d'un de ces espaces. C'est en travaillant sur ce type de liens que l'on peut faire de la transition écologique une opportunité pour la cohésion des territoires ».



## David Monnier

Directeur régional adjoint  
de l'Office français de la  
biodiversité en région Grand  
Est

### « Il est essentiel de faire connaître aux habitants la nature à côté de chez eux. »

« En région Grand Est, le premier enjeu consiste à changer le modèle agricole. Malgré les efforts considérables des agences de l'eau et de la direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt, on constate une remontée depuis deux ans des taux de nitrates dans les eaux de plusieurs rivières et nappes phréatiques ainsi qu'une accélération de la disparition des prairies, avec une perte de biodiversité associée. Cet enjeu est commun à la plupart des régions françaises et les solutions ne peuvent pas être toutes trouvées à l'échelle locale : une réforme de la PAC est indispensable pour accompagner la transition des pratiques agricoles.

La gestion des pollutions historiques constitue un deuxième enjeu. En effet, comme dans les Hauts-de-France, la région cumule des pollutions dues aux guerres qui contaminent la nappe phréatique et des pollutions dues au passé minier du territoire. Il s'agit d'accompagner les acteurs locaux en soutenant le dialogue territorial, à travers l'animation du Sage (schéma d'aménagement et de gestion de l'eau) par exemple, et de soutenir aux côtés d'autres partenaires les études et travaux prioritaires. Ainsi, à Spincourt (55), la mise en place d'une « couverture étanche » a été la solution retenue pour arrêter la pollution du sol et des eaux par des substances issues d'un ancien site de déminage.

La consommation des sols naturels et agricoles représente un troisième enjeu pour la région : le Grand Est est une des régions dans lesquelles la consommation de foncier agricole et naturel est la plus forte, alors même que la population est stable. Il y a une prise de conscience des acteurs sur le sujet : le Sraddet a fixé l'objectif de réduire de 50 % le rythme d'artificialisation des sols en 2030 et de 80 % d'ici 2050.

Un quatrième enjeu consiste à faire connaître les richesses écologiques de la région Grand Est. La région est caractérisée par une grande hétérogénéité géographique et historique. Elle est très vaste et sa diversité en termes de milieux et de paysages est assez étonnante. On a

des montagnes, des plaines, des zones humides remarquables, des pelouses calcaires sèches, des forêts, etc. Le Rhin est ainsi la deuxième zone de migration des oiseaux en France après la Camargue.



Cigognes dans leur nid en Alsace © *guy-ozenne*

Cette richesse naturelle est un atout pour le tourisme et plus encore pour la qualité de vie mais elle est méconnue. Il est essentiel de faire connaître aux habitants la nature à côté de chez eux et dans la région, pour susciter de la fierté, donner envie de protéger et de restaurer les milieux, et pour pouvoir tirer pleinement parti des services que la nature peut rendre en termes de bien-être, notamment en période de canicule. Nous mettons beaucoup l'accent sur la sensibilisation et la mobilisation des citoyens au quotidien et au plus près du territoire, via la participation aux inventaires naturalistes (sciences naturelles participatives) ou la formation à la gestion écologique des jardins, par exemple.



Lac de Longemer © *Laurent Mignaux / Terra*

Un projet emblématique que nous portons avec le collectif régional de la biodiversité, qui rassemble la Dréal, l'OFB, les trois agences de l'eau et le conseil régional ainsi que d'autres partenaires comme EDF, est le projet « Rhin vivant », inspiré de « Loire grandeur nature » et du « plan Rhône ». Comme le fleuve traverse également l'Allemagne et la Suisse, nous voudrions les associer au projet. Il s'agit de renaturer 100 km de Rhin et de bras du Rhin. Il faut savoir que le Rhin était en tresse jusqu'au XIX<sup>e</sup> : il y avait différents bras dessinant un réseau complexe et changeant. Il a ensuite été canalisé en un seul chenal et s'est enfoncé. On a créé le grand canal d'Alsace en parallèle pour permettre la navigation. Le Rhin a ainsi été fortement artificialisé, mais il reste des reliquats de forêt primaire en bordure du fleuve avec une biodiversité exceptionnelle. C'est unique en Europe ; seul le Danube présente des milieux comparables. Malgré la protection dont cette forêt fait l'objet, la biodiversité s'effondre. Le premier axe du projet est de préserver cette biodiversité spécifique. Le deuxième volet du projet, c'est de reconnec-

ter les populations avec le Rhin. Avant le XIX<sup>e</sup> siècle, le Rhin était une source de nourriture et de loisirs pour les habitants. Aujourd'hui, il est seulement vu comme un facteur de risque d'inondations. Il y a eu une déconnexion de la population avec le fleuve. Or, le Rhin offre l'opportunité de créer des îlots de fraîcheur sur ses berges qui seraient également des réservoirs de biodiversité. C'est d'autant plus intéressant que, d'après les prévisions du GIEC, le Grand Est sera en 2050 la région la plus chaude de France durant les périodes de canicule.

Le troisième volet du projet, c'est de développer la navigation sur le Rhin, pour réduire la circulation des camions dans la région. Les ports autonomes de Strasbourg et de Mulhouse sont les deuxième et troisième ports fluviaux de France (après celui de Paris). Mais avec 13 millions de tonnes de marchandises par an, les ports français ne représentent que 4 % des 320 millions de tonnes de marchandises transitant sur le Rhin chaque année. »



**La Meuse à Monthermé** © Laurent Mignaux / Terra

# « LA RESPONSABILISATION DE CHACUN IMPLIQUE UNE PRISE EN COMPTE COLLECTIVE DES ENJEUX AUSSI BIEN GLOBAUX QUE DANS LA VIE QUOTIDIENNE. »



**Jean Rottner**

Président de la région Grand Est

**Quels sont, selon vous, les enjeux spécifiques à la région Grand Est du point de vue de la protection et de la restauration de la biodiversité ? Dans quelle mesure cela réinterroge-t-il les politiques publiques, en particulier à l'échelle régionale ?**

**Jean Rottner :** Quand on a la chance de vivre dans un territoire marqué par un patrimoine naturel particulièrement riche, avec une biodiversité abondante, une faune et une flore exceptionnelles et que l'on dispose de la possibilité d'agir concrètement pour les préserver, il est, pour moi, évident de tout mettre en œuvre pour y parvenir.

Pour autant, une Région, aussi volontaire soit-elle, ne peut porter seule des actions en faveur de la préservation de la biodiversité. Par contre, je considère qu'elle a l'obligation de donner des perspectives, de fixer des objectifs, de fédérer les énergies et de réaliser la synthèse entre les impératifs économiques, touristiques, agricoles... qui sous-tendent un développement harmonieux de tous nos territoires avec la prise en compte d'une urgence qui menace désormais clairement nos environnements.

Je suis un fervent promoteur d'un nouveau modèle de société plus durable et plus inclusif. Mais il ne se décrète pas unilatéralement. Il ne peut que se construire sur la base de compromis et au prix d'un dialogue renforcé entre toutes les parties prenantes pour mettre en cohérence leurs attentes, souvent divergentes. C'est ce rôle « d'assembler » de la collectivité régionale qui m'apparaît aujourd'hui prioritaire. La diversité de notre vaste territoire engendre

une large diversité des problématiques qui y sont attachées et, incidemment, des réponses à y apporter. Pour être efficaces, nos politiques doivent donc être travaillées en lien étroit avec les acteurs de nos territoires. Forts de l'expertise de nos 6 parcs naturels régionaux, de nos 25 réserves naturelles régionales mais aussi des gestionnaires de nos 1,9 millions d'hectares d'espaces forestiers ou de nos grands lacs, nous construisons des plans d'actions qui s'inspirent du terrain et des bonnes pratiques.

Avant de mettre en œuvre ces actions concrètes, il est toutefois essentiel que les préoccupations environnementales deviennent une constante de toutes les politiques publiques régionales. C'est un changement de paradigme qu'il n'est pas toujours aisé de faire admettre tant à nos équipes qu'à nos partenaires et qui nécessite beaucoup de dialogue et de pédagogie. C'est à ce prix que nous réussirons cette transition qui s'imposera inéluctablement à tous.

**Quelles sont les principales actions conduites par la région Grand Est pour favoriser la prise en compte des enjeux de biodiversité dans les politiques territoriales, à son échelle, et pour accompagner les territoires à une échelle plus fine ?**

**J. R. :** Le législateur a confié aux Régions, notamment à travers la loi NOTRe, les moyens d'influer très directement sur les comportements à travers des outils comme le Sraddet, premier document prescriptif régional, opposable à chaque collectivité locale.

La région Grand Est vient ainsi d'adopter « Grand Est Territoire », fruit d'un travail de 3 ans, largement concerté avec des milliers d'acteurs et de citoyens dans les territoires. Salué pour son ambition et son contenu par l'Autorité environnementale, ce schéma sera le cadre pour l'ensemble des politiques régionales et locales des 30 prochaines années. Lutte contre

l'imperméabilisation des sols, encouragement à une consommation foncière plus vertueuse, adaptation des mobilités, gestion des déchets... sont autant d'enjeux fondamentaux que nous avons abordés dans la concertation au travers de ce schéma fondateur de l'avenir de notre développement territorial. Mais au-delà du Sraddet, nous avons également la possibilité d'impulser très concrètement des changements dans les pratiques tant de nos concitoyens que de nos collectivités ou de nos entreprises, tout en veillant à garantir leur développement harmonieux. Ainsi, notre schéma régional de la biodiversité est en cours d'élaboration avec les acteurs concernés lors d'assises dédiées mais aussi à travers une large concertation citoyenne. La responsabilisation de chacun implique une prise en compte collective des enjeux aussi bien globaux que dans la vie quotidienne. La communication autour de ces questions de biodiversité est essentielle pour faire évoluer bonnes pratiques en réflexes.

Associer systématiquement l'image de la région Grand Est à un territoire de référence « bas carbone et à énergie positive à l'horizon 2050 » permet, là encore, d'infuser l'impérieuse nécessité d'un virage à prendre dans chaque territoire, en fonction de ses spécificités propres.

Tous les territoires du Grand Est sont concernés par les questions liées à la biodiversité : les territoires ruraux comme les aires urbaines. Le dispositif Trame verte et bleue est un outil particulièrement utile de préservation de la biodiversité visant à intégrer les enjeux de maintien et de renforcement de la fonctionnalité des milieux naturels dans les outils de planification et les projets d'aménagement. L'appel à projets régional 2019 a rencontré un véritable succès auprès des territoires. Preuve s'il en est de l'intérêt et de la volonté des territoires d'agir concrètement ; preuve de la capacité de la Région à accompagner les territoires.

Deux exemples me semblent illustrer parfaitement notre action :

- le dispositif « Communes nature », qui est une démarche de valorisation des actions « zéro pesticides » engagées par des communes. Près de 300 communes du Grand Est ont été distinguées en 2019 !
- la « Convention en faveur de la qualité de la nappe phréatique d'Alsace et des aquifères du

Sundgau », qui est un partenariat unique en France signé entre la profession agricole, les syndicats locaux des eaux, l'agence de l'eau Rhin Meuse, l'État, les organismes stockeurs et prescripteurs de produits phytosanitaires... Avec des objectifs chiffrés évalués annuellement, l'ensemble de ces acteurs s'engagent à mettre en place des mesures afin de réduire, voire de supprimer, l'utilisation de produits phytosanitaires. Une petite révolution à laquelle les acteurs agricoles, artisans de nos paysages et de nos territoires, se sont pleinement associés !

### **Selon vous, en quoi la prise en compte des enjeux de biodiversité contribue-t-elle à la cohésion des territoires à l'échelle de la région ?**

**J. R. :** Les continuités écologiques n'ont que faire des limites intercommunales ou interdépartementales ! Les restaurer engage les acteurs à travailler ensemble, à définir un projet global, intégré. Les acteurs associatifs jouent aussi un rôle moteur. Une dynamique de solidarité se construit.

L'actualité récente illustre ce constat : la création d'un nouveau parc national sur les territoires de la Région Grand Est et de la Région Bourgogne Franche-Comté est le fruit d'un travail partenarial entre des élus et des structures qui ont leur territoire à cœur et qui font ainsi fi des limites administratives !

Dans le même esprit, la réflexion engagée autour des grands lacs de notre Région sur les problématiques de biodiversité mais aussi de leur potentiel touristique produit une dynamique entre des territoires qui ne se connaissent pas toujours, entre des acteurs qui vont échanger sur des bonnes pratiques, travailler à des idées communes, voire des partenariats qui feront, à terme, « région ».

De même, en confiant aux 6 parcs naturels régionaux une réflexion sur la biodiversité, avec un objectif de réussite impartie, la Région joue son rôle de fédérateur et d'animateur des territoires et favorise les interactions et les synergies. C'est ma vision de la cohésion territoriale : se rencontrer, échanger, devenir partenaires, enclencher des dynamiques communes pour réussir aujourd'hui les transitions de demain !





# La transition écologique comme moteur de la cohésion des territoires



## **Tome 3**

**Deuxième défi : transformer les modes  
de production, de consommation  
et de vie dans les territoires**



# Sommaire - Tome 3

## **Deuxième défi : transformer les modes de production, de consommation et de vie dans les territoires** ————— 4

- **Les limites des modes de production et de consommation de masse** ————— 6

Article – Transition écologique et métabolisme urbain. Sabine Barles

- **Des alternatives faisant le pari de l’ancrage territorial des activités et des modes  
de vie** ————— 13

Article – La transition énergétique : opportunités et défis dans les campagnes.  
Geneviève Pierre

Témoignage – Nicolas Buclet, chercheur en sciences du territoire

Témoignage – Jean-Philippe Deguine, chercheur en agroécologie au  
Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le  
développement - La Réunion

Témoignage – Jean-François Mauro, directeur régional Martinique de l’Agence  
de la transition écologique (Ademe)

Interview - Jean-Michel Fourgous, Président de Saint-Quentin-en-Yvelines

# Introduction

Au cours du XX<sup>e</sup> siècle, la production et la consommation de masse sont devenues les modèles de développement prééminents. Elles se traduisent par des impacts et nuisances désormais bien connus : émissions de gaz à effet de serre contribuant au changement climatique ; pollution de l'air, de l'eau et du sol ; production d'une quantité croissante de déchets ; baisse inquiétante des stocks de certaines ressources ; perte de diversité territoriale et culturelle...

Intégrant l'exigence de transition écologique, des alternatives faisant le pari de l'ancrage territorial des activités et des modes de vie émergent dans les territoires : agroécologie, circuits courts, économie circulaire, économie de la fonctionnalité, symbioses industrielles... Elles favorisent la reterritorialisation des activités et la création d'emplois. Cependant, ces initiatives ne pourront se diffuser plus largement – et constituer une réponse aux enjeux de transition écologique et de cohésion des territoires - sans des changements économiques et sociaux plus systémiques. C'est bien nos modes de développement et de vie qu'il s'agit de transformer.

# 3

## **Deuxième défi :** transformer les modes de production, de consommation et de vie dans les territoires

- Les limites des modes de production et de consommation de masse
- Des alternatives faisant le pari de l'ancrage territorial des activités et des modes de vie



**Richard Pare, *Dans le Sud-Ouest*** © Richard Pare,  
*Mission photographique de la Datar*

# Les limites des modes de production et de consommation de masse

Au cours du XIX<sup>e</sup> siècle, la pensée moderne<sup>1</sup> a favorisé l'émergence d'un modèle de production et de consommation fondé sur des principes scientifiques et techniques industriels. Ce modèle vise une croissance illimitée de la production matérielle et repose sur quelques grands principes, inspirés des théories économiques néo-classiques, parmi lesquels :

- la production dans de grandes unités afin de faire des économies d'échelle et ainsi maximiser les rendements. Elle se traduit par la fourniture de produits standardisés, susceptibles de répondre à une demande générique. Ce changement est rendu possible par le développement de modes de transport rapides (train puis voiture, porte-conteneur, avion...) alimentés par une énergie relativement bon marché (pétrole et charbon pour l'essentiel) pour acheminer les matériaux et distribuer les produits. Concrètement, cela se traduit par le passage des ateliers aux usines, des petites parcelles agricoles à la grande culture et des petits commerces de proximité aux hypermarchés. Cette transformation s'est accompagnée de la spécialisation de certains espaces dans les activités de production ou de consommation (zones industrielle et commerciale, zones d'activité, centres commerciaux, territoires de grande culture...) qui sont moins présentes au sein des villes qu'auparavant pour différentes raisons : moindre coût du foncier hors des centres-villes, accès facilité aux axes de transport rapides, éloignement des nuisances olfactives ou sonores par rapport aux habitations... Cette spécialisation spatiale a contribué à un allongement de la distance entre producteur et consommateur au plan géographique mais également au plan organisationnel : en assurant le transport, la logistique et la communication relatives aux produits, les intermédiaires, en particulier les

distributeurs, deviennent des acteurs essentiels de la chaîne en reliant le producteur au consommateur. Les consommateurs disposent de très peu d'informations sur les lieux et les méthodes de production ainsi que sur l'identité du producteur des biens qu'ils achètent.

- une appréhension du territoire comme fournisseur d'espace, de matières premières et de main-d'œuvre, ou comme débouché (accès à des consommateurs). Ses autres propriétés (patrimoine culturel et naturel, terroir...) apparaissent comme plus secondaires. Cela se traduit par des productions relativement similaires d'un lieu à l'autre. Par ailleurs, la production est principalement destinée à un marché non spatialisé - et non à un marché de proximité (par exemple, la ville la plus proche) comme cela était plus fréquemment le cas par le passé<sup>2</sup>.

Du fait des avancées de l'agronomie moderne et de l'industrie chimique, l'agriculture suit les mêmes évolutions. La croissance de la production est visée à travers des techniques agricoles « de pointe » fortement mécanisées, l'ingénierie génétique, l'irrigation et l'importante utilisation d'intrants issus de la chimie (produits phytosanitaires)<sup>3</sup>. Cet objectif conduit à privilégier un petit nombre d'espèces et de variétés à haut rendement, implantées sur de nombreux territoires, ce qui conduit à une baisse de la diversité des productions au sein d'une même région agricole mais aussi d'une région à l'autre. Des spécialisations territoriales sont néanmoins opérées en fonction des avantages comparatifs de chaque territoire<sup>4</sup> : on cultive les produits dans les zones géographiques où les conditions météorologiques et le relief notamment sont propices à une meilleure productivité qu'ailleurs (par exemple, les pêches en Provence plutôt que dans le nord de l'Hexagone).

---

1. Notamment caractérisée par « l'arrachement » de l'humanité – de son organisation sociale, de ses fins – de la nature, mise au service des finalités que les êtres humains poursuivent. Dominique Bourg et Alain Papaux, « Pensée écologique », *Dictionnaire de la pensée écologique*, Dominique Bourg et Alain Papaux (dir.), 2017

2. Nicolas Buclet, « L'écologie industrielle et territoriale : vers une économie de la rareté », in : *L'évaluation de la durabilité*, Jacques De Lepart, Franck-Dominique Vivien, Pascal Marty, 2013.

3. J.R. Murua et A. Laajimi, « Transition de l'agriculture conventionnelle vers l'agriculture durable : quelques réflexions », in : S. Zekri (ed.), A. Laajimi (dir.), *Agriculture, durabilité et environnement*, p. 75-86 (Cahiers Options Méditerranéennes n° 9), 1995.

4. Mehand Fares, Olivier Therond et Michel Duru, « Un cadre conceptuel pour penser maintenant (et organiser demain) la transition agroécologique de l'agriculture dans les territoires », *Cahiers Agricultures* 2 (23), p. 84-95, 2014.

---

Ce modèle de production industriel et agricole devient prééminent au XX<sup>e</sup> siècle, même si des productions artisanales ou paysannes persistent de manière marginale, ainsi que des formes de production intermédiaires (petite industrie, exploitations agricoles fondées sur la pluriactivité...). Il s'accompagne, à partir des années 1960 en France, d'un mode de consommation de masse<sup>5</sup> qui poursuit « le rêve d'un accroissement indéfini de la consommation et du « bien-être humain » par ponction sur une nature rendue illimitée par le progrès technique »<sup>6</sup>. Ce modèle est critiqué dès le XIX<sup>e</sup> siècle au regard de ses impacts sociaux et environnementaux et, à partir des années 1960, pour ses impacts écologiques :

- la consommation croissante de ressources, en particulier de ressources non renouvelables (ou seulement à très long terme, comme le charbon). La capacité des stocks disponibles à répondre à la demande est interrogée à moyen terme et des tensions peuvent apparaître entre territoires pour l'accès aux ressources ou le contrôle de filières d'extraction et de transformation de certaines ressources stratégiques (pétrole, gaz naturel, terres rares, lithium...);
- la production d'une quantité croissante de déchets, dont le traitement soulève des difficultés, notamment en termes de sécurité (déchets nucléaires par exemple) et de pollution (pollution de l'air liée à l'incinération, pollution des sols liée à l'enfouissement...);
- la pollution de l'air, de l'eau et du sol et les émissions de gaz à effet de serre liées tant à la production industrielle et agricole qu'à l'acte de consommation lui-même (chauffage, déplacements...). Ces émissions de polluants contribuent au changement climatique, à la perte de biodiversité et posent des problèmes sanitaires pour les habitants des territoires impactés. Ils participent également de la perte de services écosystémiques dont le remplacement est extrêmement coûteux pour les acteurs concernés. En particulier, les agriculteurs voient les coûts de production et la fréquence des interventions humaines augmenter<sup>7</sup> (épandage plus fréquent par exemple) et les rendements

de certaines productions stagner, voire baisser, après plusieurs décennies de hausse<sup>8</sup> ;

- la perte de diversité territoriale et culturelle induite par l'homogénéisation des processus de production (procédés industriels, méthodes agronomiques) et la standardisation des produits quel que soit leur lieu de production (perte de la typicité liée au terroir, aux variétés et aux méthodes de production et de transformation) ;
- la spécialisation de certains territoires dans une activité économique, favorisée par la recherche d'avantages comparatifs, qui est génératrice de vulnérabilités économiques et sociales. Ainsi, la hausse du prix d'une matière première peut mettre en péril l'activité économique d'un territoire, un parasite ou des épisodes climatiques extrêmes peuvent détruire l'intégralité des récoltes dans un bassin de production agricole... Or, le changement climatique global se traduit dans les territoires par une évolution tendancielle des températures et de la pluviométrie moyennes, ainsi que par des épisodes climatiques extrêmes, qui peuvent perturber les activités industrielles (notamment celles dont les procédés industriels nécessitent d'importantes quantités d'eau<sup>9</sup>), la production d'énergie (centrales nucléaires et barrages hydroélectriques, sensibles au débit et à la température de l'eau par exemple), les activités touristiques et les activités agricoles, dont la production est fortement dépendante des conditions climatiques.

Les trois premiers impacts du modèle de production industriel et agricole (consommation croissante des ressources, production d'une quantité croissante de déchets, pollution de l'air, de l'eau et du sol et émissions de gaz à effet de serre) renvoient à un même phénomène : l'ouverture des grands cycles biochimiques naturels (eau, carbone, azote, phosphore, métaux...) par les activités humaines depuis le début de la Révolution industrielle. Les sociétés humaines exploitent des matières premières, les intègrent dans des processus de production et rejettent déchets, nitrates, gaz dans l'atmosphère, les sols, les nappes phréatiques et les océans<sup>10</sup>.

---

5. Bruno Maresca et Anne Dujin, « La transition énergétique à l'épreuve du mode de vie », *Flux*, 2014/2 (n°96), p. 10-23.

6. Christian Arnsperger et Dominique Bourg, « Vers une économie authentiquement circulaire. Réflexions sur les fondements d'un indicateur de circularité », *Revue de l'OFCE*, 2016/1 (n° 145), p. 91-125.

7. M'hand Fares, Olivier Therond et Michel Duru, « Un cadre conceptuel pour penser maintenant (et organiser demain) la transition agroécologique de l'agriculture dans les territoires », *Cahiers Agricultures* 2 (23), p. 84-95, 2014.

8. Michel Griffon, « L'agroécologie, un nouvel horizon pour l'agriculture », *Études*, 2014/12 (décembre), p. 31-39.

9. CGET, « Vers des territoires résilients au changement climatique », En bref n° 9, novembre 2015. <https://www.cget.gouv.fr/ressources/publications/en-bref-9-vers-des-territoires-resilients-au-changement-climatique>

10. Pierre Calame, « La gouvernance territoriale, clé de la transition vers des sociétés durables », *L'Économie politique*, 2015/4 (N° 68), p. 59-70.

---

Lorsque les grands cycles biochimiques sont « bouclés », les éléments rejetés dans l'atmosphère, les océans et la surface des continents sont transportés et transformés pour constituer de nouvelles matières premières. Les processus industriels ont déstabilisé ce système naturel de « recyclage » car les masses de matières prélevées, transformées et rejetées dépassent les capacités d'absorption des cycles naturels.

Les matières rejetées se concentrent alors dans l'atmosphère, les océans et sur les continents, et perturbent le fonctionnement des écosystèmes. Ainsi par exemple, le cycle du carbone est perturbé par les rejets massifs de CO<sub>2</sub> dans l'atmosphère liés aux activités humaines ; la concentration de CO<sub>2</sub> dans l'atmosphère qui en résulte contribue à l'effet de serre.

# TRANSITION ÉCOLOGIQUE ET MÉTABOLISME URBAIN



## Sabine Barles

Ingénieure et urbaniste,  
enseignante-chercheuse à  
l'Université Paris 1 Panthéon-  
Sorbonne, laboratoire  
Géographie-Cité /  
Sabine.Barles@univ-paris1.fr

Dans le champ des politiques publiques françaises, la transition écologique renvoie à un ensemble d'actions et de processus qui devraient conduire les sociétés vers un développement durable (l'État a ainsi défini une stratégie nationale de transition écologique vers un développement durable pour 2015-2010) et / ou une croissance verte (avec la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte du 17 août 2015). Dans un cas comme dans l'autre, il s'agirait de rendre le fonctionnement des sociétés compatible avec celui de la biosphère.

### Un métabolisme linéaire et mondialisé

La recherche de cette compatibilité passe par une meilleure compréhension des interactions que les sociétés entretiennent avec leurs environnements proches ou lointains, qui prennent physiquement la forme d'échanges d'énergie et de matières, ce que l'on qualifie de métabolisme social ou, lorsque les approches sont spatialisées, territorial. La principale caractéristique du métabolisme territorial aujourd'hui est sa linéarisation : les sociétés mobilisent des ressources, les transforment, les transportent, les consomment et, le plus souvent, les jettent ; elles satisfont leurs besoins de ma-

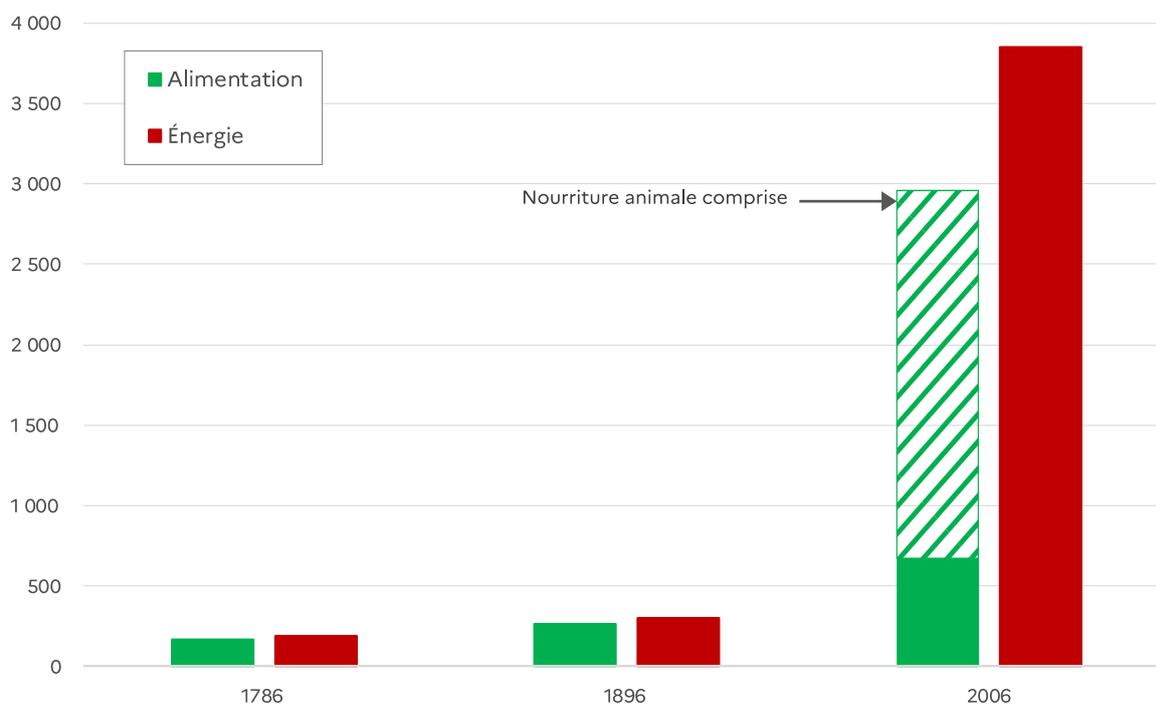
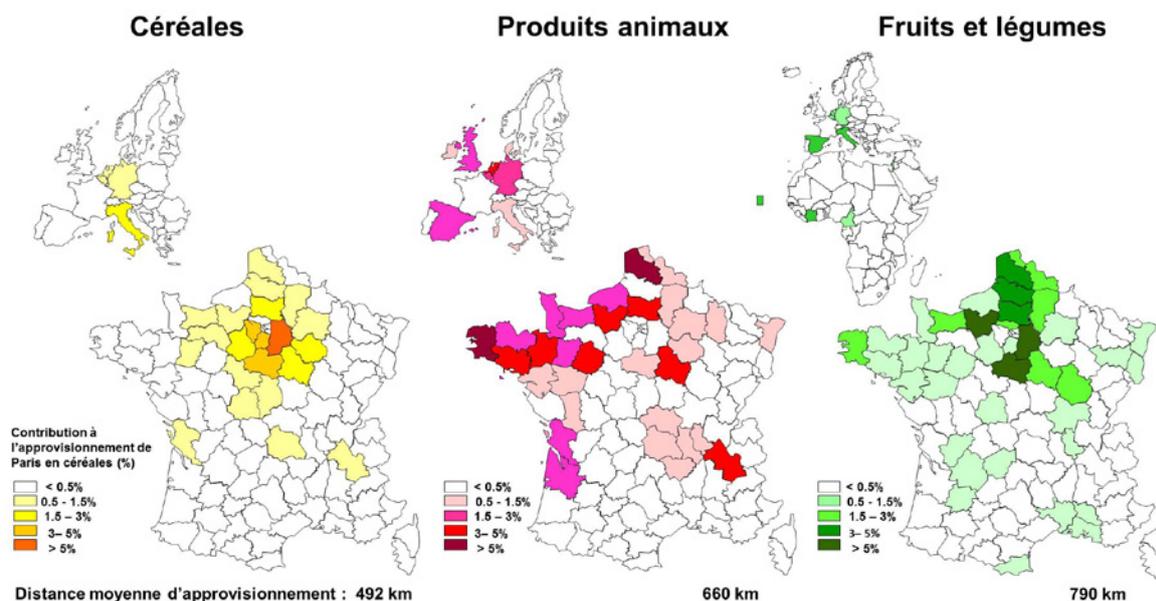
tières et d'énergie en puisant sans cesse de nouvelles ressources, souvent non renouvelables, dans la biosphère. L'extraction mondiale de matières (eau exclue) est ainsi passée d'environ 6 t/hab./an et 22 milliards de tonnes au total en 1970 à plus de 10 t/hab./an et 70 milliards de tonnes en 2010<sup>11</sup>. Le métabolisme linéaire et intense, qui caractérise le régime socio-écologique industriel, est à l'origine de la plupart des changements de l'environnement toutes échelles confondues et se répercute en retour sur les sociétés : épuisement de certaines ressources, excès de gaz à effet de serre provoquant le changement climatique, pollution et dégradation des milieux, perte de biodiversité, impacts sanitaires, accroissements des inégalités environnementales, etc.

Le métabolisme industriel n'est pas non plus favorable à la cohésion territoriale. Il est, en grande partie, mondialisé, en fonction de la localisation des gisements de matières premières les plus facilement exploitables (à tous les sens du terme), de celle des industries de transformation marquées par la délocalisation, de l'organisation des filières d'approvisionnement. Cette structuration échappe en grande partie aux acteurs territoriaux, comme aux consommateurs finaux. Même les produits qui semblent à première vue relativement locaux font en fait partie d'un réseau d'échanges internationaux : le bétail élevé en métropole, s'il contribue pour beaucoup à l'alimentation nationale, est en partie nourri de soja importé d'Amérique du Sud ; de même le blé, qui d'ailleurs s'inscrit dans une filière internationale, est produit à l'aide de phosphates tunisiens et de potasse russe, pour ne citer que ces deux exemples.

11. *Global Material Flows and Resource Productivity. An Assessment Study of the UNEP International Resource Panel*, Paris, United Nations Environment Programme, 2016.

## Aire d'approvisionnement alimentaire (protéines) de l'Île-de-France.

Référence : G. Billen (dir.), *L'empreinte alimentaire de Paris en 2030, Rapport de recherche pour le compte de la ville de Paris, Paris : UMR Sisyphe, déc. 2011.*



### Distances moyennes d'approvisionnement alimentaire et énergétique, Paris, 1786, 1896, 2006, kilomètres.

S. Barles, « L'autonomie métabolique urbaine, un oxymore, une gageure ? », in : F. Lopez, M. Pellegrino, O. Coutard (dir.), *Les territoires de l'autonomie énergétique. Espaces, échelles et politiques*, ISTEE éditions, 2019, p. 357-375.

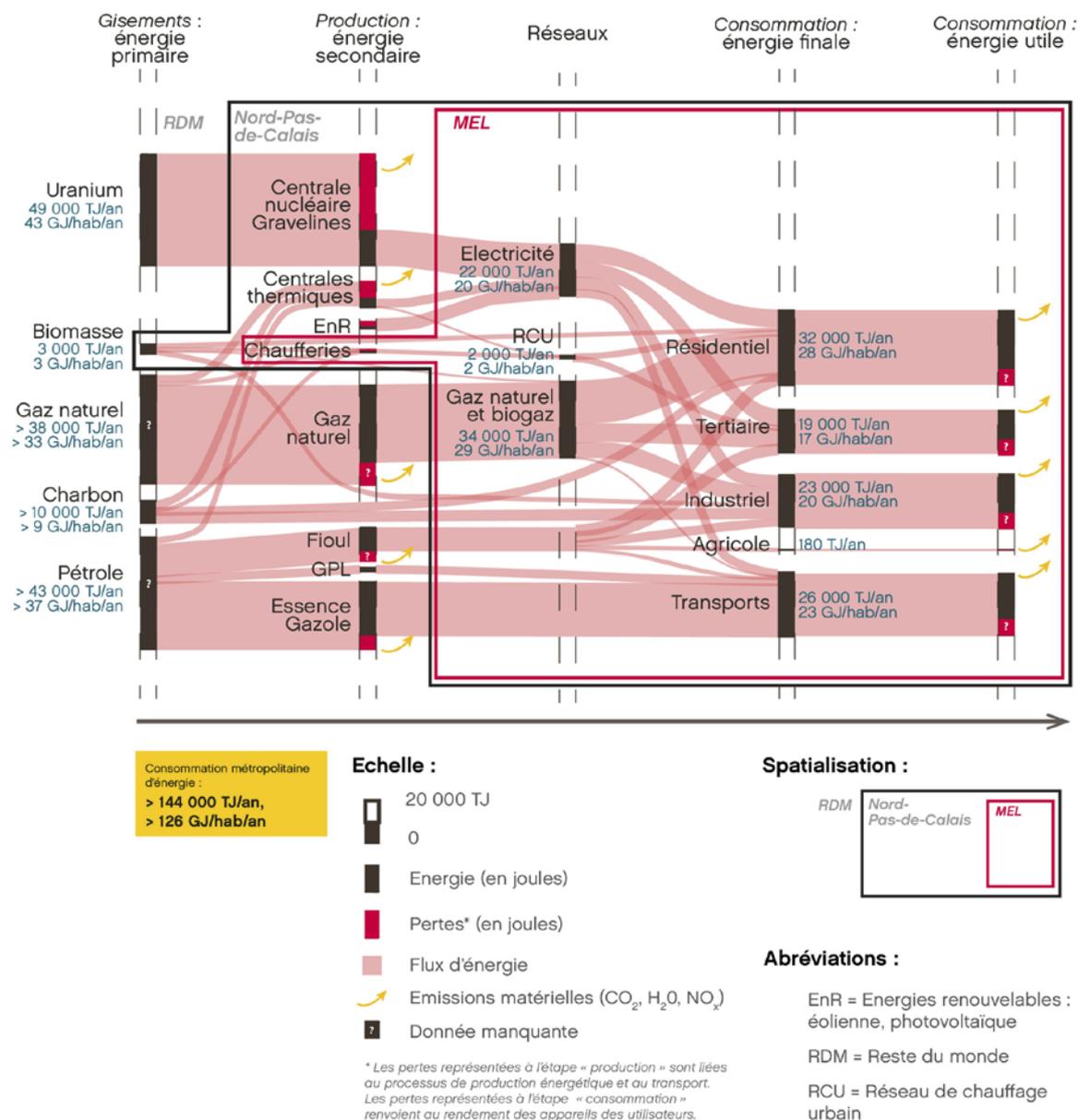
Par conséquent, l'empreinte environnementale des territoires – terme générique qui désigne l'ensemble des impacts environnementaux de ceux-ci – est souvent plus importante à l'extérieur de leurs limites qu'à l'intérieur de celles-ci. Par exemple, la production d'une voiture, qui pèse

environ 1,3 tonne, nécessite la mobilisation de 7 à 10 tonnes de matières premières<sup>12</sup>. Ce sont 5,7 à 8,7 tonnes de déchets qui ont été engendrées par sa fabrication, déchets dispersés dans plusieurs sites et dans plusieurs pays au gré de l'organisation de la filière automobile.

12. CGDD, « La face cachée des matières mobilisées par l'économie française », *Le Point sur*, n° 177, octobre 2013.

## Les flux énergétiques de la Métropole européenne de Lille

Référence : C. Baudoux, C. Lê Minh, A. Llorca, L. Mariasine, T. Salaun, L. Seppecher, sous la direction de S. Barles, La métropole européenne de Lille et son métabolisme, rapport pour le programme POPSU-Métropoles, mars 2019.



Certains flux énergétiques et matériels s'inscrivent encore dans une relative proximité : c'est le cas de l'eau dont la fourniture est encore très ancrée, en France, dans une logique de bassin versant (ce n'est pas le cas partout dans le monde), impliquant de fait des solidarités territoriales. Cependant, la circulation de ce flux relève d'une organisation sectorielle qui repose sur un important déploiement infrastructurel et qui efface, ou plutôt masque, les liens existant entre amont et aval, territoires ruraux (dans lesquels se situent les captages) et urbains. Par exemple, l'agglomération parisienne ne peut être approvisionnée en eau l'été que grâce à un ensemble de barrages-réservoirs qui se remplissent en hiver, lorsque la pluviométrie est abondante : ces infrastructures, situées à 200 à 300 km de l'agglomération qu'elles servent et qui en fait des dépendances urbaines, ont profondément modifié les paysages et territoires dans lesquels elles

sont implantées. Pourtant, l'autorité organisatrice qui en a eu la charge jusqu'en 2011, l'Institution interdépartementale des barrages-réservoirs du bassin de la Seine, ne comprenait, au sein de son conseil d'administration, que les quatre départements du centre de l'Île-de-France et aucun autre représentant des collectivités territoriales sur lesquelles sont implantés les barrages. De même, la Société du canal de Provence et d'aménagement et de la région provençale, créée en 1957, dont la principale mission est l'approvisionnement en eau des Bouches-du-Rhône et du Var à partir des bassins de la Durance et du Verdon, ne comportait-elle jusqu'aux années 2010, aucun représentant des départements fournisseurs de l'eau (mais la région est entrée au conseil d'administration en 1983). À l'éloignement infrastructurel s'ajoute une dissymétrie institutionnelle.

Le métabolisme territorial peut ainsi être à l'origine de conflits ou de déséquilibres entre territoires servis (les villes qui se fournissent en eau potable, ou qui se débarrassent de leurs matières indésirables) et territoires servants (qui voient leur ressource appauvrie par les prélèvements urbains, ou leur environnement dégradé par les équipements de traitement des rejets urbains, stations d'épuration, incinérateurs de déchets, etc.).

## Vers un métabolisme soutenable ?

Quelles seraient les caractéristiques d'un métabolisme soutenable et quel serait son impact en termes territoriaux ? La compatibilité entre société et biosphère passe notamment par deux principes fondamentaux : la dématérialisation, *i. e.* une consommation moindre de matières en valeur absolue, et la substitution des ressources non renouvelables par des ressources renouvelables lorsque cela est possible. C'est à ces deux conditions qu'une *circularisation* du métabolisme territorial est envisageable.

Les enjeux territoriaux qui y sont attachés sont de grande importance. D'une part, l'accent mis sur les ressources renouvelables réintroduit une variable clef : la surface qui leur est allouée. Les ressources renouvelables sont en effet pour l'essentiel fondées sur l'énergie solaire, que celle-ci soit transformée directement via des panneaux solaires ou des cellules photovoltaïques, ou permette la photosynthèse, donc la croissance végétale, elle-même à l'origine de ressources alimentaires (destinées directement ou indirectement, via l'élevage, à la consommation humaine), énergétiques (bois de chauffage, agrocarburants, etc.) ou matérielles (bois de construction, chanvre textile ou isolant, etc.). La production de ces ressources dépend donc entièrement de la surface qui reçoit cette énergie (qu'il s'agisse d'un champ de blé, d'une forêt, d'un panneau solaire, etc.). L'affectation des sols redevient donc un enjeu fondamental de l'aménagement du territoire, puisque de la surface dépend le gisement, et que se rejoignent en particulier les questions énergétiques et alimentaires pour lesquelles la sortie des énergies fossiles signifie aussi conversion à la culture biologique<sup>13</sup>. La préservation et la gestion de l'affectation des sols bioproductifs, ceux qui produisent de la biomasse grâce à la photosynthèse, sont ici essentielles.

D'autre part, tendre vers un métabolisme circulaire signifie aussi favoriser les échanges de matières entre producteurs et consommateurs et, en retour, consommateurs et producteurs. Cet impératif, qui est mis en avant par les politiques d'économie circulaire à travers le réemploi et le recyclage (indispensables pour les ressources non renouvelables), va bien au-delà, puisqu'il concerne aussi

les éléments biogènes (*i.e.* indispensables à la vie, tels que le carbone, l'azote, le phosphore, etc.). Il s'agirait alors, en particulier pour les villes, en tant que grands centres de consommation alimentaires, de restituer aux campagnes leurs sous-produits fertilisants : déchets alimentaires, urines, excréments. Ces enjeux sont à placer en regard des discours récurrents portant sur l'autonomie urbaine en termes énergétiques, alimentaires et autres. Lorsque cette notion renvoie à l'autonomie physique, *i.e.* à la capacité qu'auraient les territoires urbains à se nourrir et à se fournir en énergie au sein de leurs périmètres, elle résiste peu à l'analyse et ne semble pas à même de conduire à une transition souhaitable. Les villes ont vu le jour grâce aux performances d'un système agricole producteur de surplus qui a permis à une partie des humains de développer d'autres activités, et qui a favorisé le développement des échanges. Ces échanges, traduits par la naissance des marchés, se sont concentrés dans des lieux spécifiques, marqués par la proximité. Finalement, les villes sont avant toute chose des lieux dont les habitants ne produisent pas leur nourriture et sont le résultat d'une spécialisation socio-spatiale. Le métabolisme urbain est donc, par définition, en partie (et aujourd'hui en quasi-totalité) externalisé. La question n'est pas tant de l'internaliser, que d'inscrire les villes dans un métabolisme circulaire territorialisé. Ceci renvoie plus à la notion de complémentarité territoriale qu'à celle d'autonomie, sauf à considérer l'autonomie décisionnelle. En matière de métabolisme, celle-ci est aujourd'hui très limitée : l'eau (potable et usée) et les déchets ménagers et assimilés sont en effet du ressort des collectivités territoriales ; s'y ajoute une part infinitésimale de l'énergie. Mais quid des matériaux de construction (la première consommation matérielle après l'eau), des aliments, des biens de consommation ? Ces flux s'inscrivent dans des filières le plus souvent a-territoriales, comme on l'a vu plus haut.

C'est probablement à travers une plus grande autonomie décisionnelle vis-à-vis (notamment) de leur métabolisme que les territoires pourront s'emparer de la transition écologique. La question des relations villes-campagnes, si l'on admet que ces catégories sont encore mobilisables, et plus généralement des relations entre territoires, est ici centrale, mais les modèles de gouvernance correspondants, qui seraient fondés sur des relations symétriques, semblent encore à inventer<sup>14</sup>. Le principal risque en la matière est d'accroître les disparités qui existent déjà entre territoires servants et territoires servis, et de réintroduire (ou de renforcer) un modèle caractéristique de l'Ancien Régime où les villes, et Paris au premier chef, dominaient à tous points de vue les campagnes.

---

13. La production des engrais azotés industriels, si elle repose sur une matière première abondante (l'azote, qui compose 78 % de l'air), consomme une grande quantité d'énergie. En outre, les phosphates fossiles, autre source majeure d'engrais, sont en voie d'épuisement.

14. Voir la thèse en cours de Laetitia Verhaeghe, qui montre que, malgré la multiplication des dispositifs implicitement ou explicitement dédiés au métabolisme territorial dans la perspective d'une transition socio-écologique, ceux-ci s'écartent très rarement du modèle dominant.

---

# Des alternatives faisant le pari de l'ancrage territorial des activités et des modes de vie

Face à ces constats, de nombreuses pistes théoriques et pratiques ont été avancées pour faire évoluer les modes de production et de consommation, voire faire émerger des modèles alternatifs. Un des points communs de ces diverses alternatives est qu'elles mettent le territoire au cœur de la réflexion.

## L'agroécologie

L'agroécologie consiste à s'appuyer sur l'utilisation intensive des fonctionnalités écologiques pour la production agricole<sup>15</sup>. Il s'agit d'augmenter l'intégrité écologique (c'est-à-dire la « bonne santé des écosystèmes ») et la diversité biologique d'un territoire à différentes échelles d'espace et de temps, de façon à favoriser les interactions entre les plantes, les animaux et les micro-organismes, ce qui fournit des services écosystémiques, favorise les auxiliaires (insectes pollinisateurs par exemple) et réduit la pression des bio-agresseurs (parasites, insectes...). De ce fait, l'agroécologie facilite la conversion des exploitations à la production biologique. Le bio, à la différence de l'agroécologie qui est un modèle de production, est un label qui signale le respect d'un cahier des charges privilégiant les procédés non polluants, respectueux de l'écosystème et des animaux, excluant l'usage des OGM et limitant strictement le recours aux intrants chimiques<sup>16</sup>.

L'agroécologie nécessite une coordination des acteurs pour l'aménagement de structures

paysagères (bocages...), la répartition spatiale des cultures et la mise en place de pratiques cohérentes à l'échelle du bassin de production agricole. « *Les innovations ne peuvent pas être pensées uniquement à l'échelle de la parcelle, du troupeau ou de l'exploitation. Elles doivent également l'être au niveau des filières et des territoires de gestion des ressources naturelles. Les modes de production à mettre en œuvre pour développer et valoriser la diversité biologique sont éminemment situés. (...) En conséquence, il est incontournable de penser et d'organiser cette transformation de l'agriculture à l'échelle territoriale locale afin de prendre en compte les réseaux d'acteurs, les institutions et les entreprises en interaction localement* »<sup>17</sup>. L'agroécologie étant très dépendante du contexte géographique de production, elle est synonyme de diversité de cultures et d'élevages selon les territoires. Par ailleurs, si l'agroécologie repose sur des connaissances scientifiques de pointe, elle inclut également des pratiques et connaissances communes avec les formes traditionnelles d'agriculture et mobilise donc la culture vernaculaire des lieux<sup>18</sup>.

À travers la conversion agroécologique, c'est un changement complet de paradigme qui est en jeu. Il s'agit de passer d'une logique d'exploitation de la nature par l'agriculteur à une logique systémique de préservation, voire de restauration des milieux dégradés par le biais d'une activité productive<sup>19</sup>. L'agriculture, au-delà de sa vocation nourricière, s'inscrit alors dans une perspective de préservation des communs<sup>20</sup> : équilibre des écosystèmes, biodi-

15. Michel Griffon, « L'agroécologie, un nouvel horizon pour l'agriculture », *Études*, 2014/12 (décembre), p. 31-39.

16. <https://www.inao.gov.fr/Les-signes-officiels-de-la-qualite-et-de-l-origine-SIQO/Agriculture-Biologique>

17. Mehand Fares, Olivier Therond et Michel Duru, « Un cadre conceptuel pour penser maintenant (et organiser demain) la transition agroécologique de l'agriculture dans les territoires », *Cahiers Agricultures* 2 (23), p. 84-95, 2014.

18. J.R. Murua et A. Laajimi, « Transition de l'agriculture conventionnelle vers l'agriculture durable : quelques réflexions », in : S. Zekri (ed.), A.Laajimi (dir.), *Agriculture, durabilité et environnement*, p. 75-86 (Cahiers Options Méditerranéennes n° 9), 1995.

19. Jean-Philippe Deguine et al., « Développement des systèmes agro-écologiques horticoles à La Réunion », *La transition agro-écologique des agricultures du Sud*, Quae, 2019.

20. Entendus comme les ressources qui appartiennent à tous, qu'aucun acteur ne peut s'approprier et qui sont gérés de manière collective, par l'action conjointe de plusieurs protagonistes selon des règles du jeu définies collectivement.

versité, qualité de l'eau, captation du CO<sub>2</sub>, santé et perméabilité des sols... Si l'importance de ces fonctions écologiques de l'agriculture est désormais reconnue par l'Union européenne et l'État français, la part des aides agricoles dédiées reste minoritaire<sup>21</sup>. Ces aides bénéficient pour l'essentiel au maintien de l'élevage extensif dans les régions de montagne, mais elles concernent également le soutien à l'agriculture biologique et à des mesures spécifiques en faveur de l'environnement (gestion des prairies, réduction de l'usage des produits phytosanitaires, préservation des habitats naturels...) par exemple<sup>22</sup>.

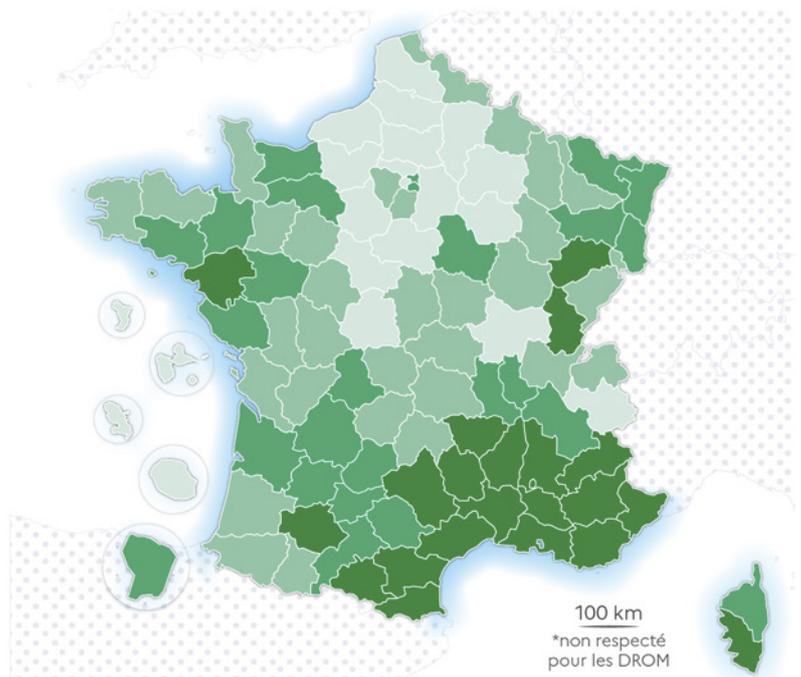
La conversion à l'agriculture biologique concerne d'ailleurs une part croissante des exploitations françaises : près d'1,8 millions d'hectares étaient cultivés en bio en 2017, soit 6,5 % de la surface agricole utile française, correspondant à une croissance d'environ 15 % en un an<sup>23</sup>. Elle se développe notamment dans le sud-est de la métropole, où l'agriculture a la particularité d'être tournée vers le maraîchage, l'arboriculture et l'élevage extensif.

## Agriculture biologique

Part de surface engagée en agriculture bio dans la SAU\* en pourcentage, par département en 2017



\*Surface agricole utilisée



Réalisation : ANCT pôle ADT - Cartographie 2020  
Source : Agence Bio, 2017, Agreste, 2018 • Fond cartographique IGN

21. Jacques Lepart et Pascal Marty, « Des réserves de nature aux territoires de la biodiversité. L'exemple de la France », *Annales de géographie*, 2006/5 (n° 651), p. 485-507.

22. <https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/lagriculture-et-lalimentation-durables>

23. <https://www.agencebio.org/vos-outils/les-chiffres-cles/>

# L'économie circulaire

L'économie circulaire, à laquelle on peut rattacher l'écologie industrielle et l'écologie territoriale<sup>24</sup>, vise le « bouclage » maximal des flux d'énergie et de matière sur un périmètre donné (un bâtiment, une zone d'activités, une commune, une région, un pays...)<sup>25</sup>. Il s'agit d'éviter au maximum les prélèvements de matière et les rejets dans les milieux naturels, grâce par exemple à la transformation des déchets en nouvelles matières premières. L'économie circulaire investit notamment la recherche de synergies industrielles. Il s'agit d'une mise en relation d'acteurs (entreprises, collectivités locales, citoyens...) proches géographiquement, pour lesquels les déchets des uns constituent les ressources des autres, et qui mettent en place des filières de transfert de manière à réduire les prélèvements de ressources et le rejet de déchets dans le milieu. La plateforme industrialo-portuaire de Dunkerque constitue, en France, un exemple emblématique de synergie industrielle. Mise en place dans les années 1960 par des industriels pour améliorer les processus de production et réduire les coûts, la démarche a été consolidée dans les années 1980 par l'entrée en jeu de la municipalité de Dunkerque, dont l'objectif était de réduire les coûts de distribution publique de la chaleur et d'améliorer la qualité du cadre de vie urbain<sup>26</sup>.

La mise en place de démarches d'économie circulaire repose sur l'analyse du métabolisme territorial, c'est-à-dire la comptabilisation des stocks et des flux de matière et d'énergie mis en jeu par le fonctionnement d'un territoire (entrant, sortant ou circulant dans le territoire)<sup>27</sup>, permettant de déterminer son niveau d'impact

sur la biosphère, son niveau de dépendance aux autres territoires, les possibles synergies... La mise en œuvre d'une économie circulaire va au-delà du recyclage, qui consomme de l'énergie et ne garantit pas la baisse de la consommation de matières premières si le nombre d'unités produites augmente en parallèle<sup>28</sup>. Ce constat fait dire à certains auteurs qu'« *aborder l'élaboration d'une économie circulaire uniquement par d'ambitieuses politiques pilotées par la valorisation maximale des déchets serait voué à l'échec : valoriser 100 % des flux en fin de vie d'une matière première dont la consommation croît de plusieurs pourcents par an ne produit qu'un effet dérisoire à l'échelle de quelques décennies. Il n'est donc pas d'économie circulaire qui n'inclue un ralentissement de la croissance matérielle et de l'accumulation* »<sup>29</sup>.

La notion de « ville circulaire » renvoie à la mise en œuvre de ces principes à l'échelle d'une ville : « *une ville est circulaire si les flux de matière et d'énergie transitent principalement en circuit fermé à l'intérieur d'une aire limitée autour de son agglomération* »<sup>30</sup>. Ce type de démarche implique de remodeler l'organisation spatiale des villes, avec un rapprochement, voire une hybridation, des espaces auparavant dédiés à la production (zones d'activités) et à la consommation (zones industrielles et commerciales, centres commerciaux). En rendant visible les activités productives sur le territoire (fermes urbaines, centrales photovoltaïques...) et en les inscrivant dans le paysage, ce retour d'activités productives au sein des villes peut jouer un rôle de sensibilisation des consommateurs et favoriser la sobriété des usages. La notion de ville circulaire implique également la réintroduction de singularités locales (différences d'une ville à l'autre dans les biens et services mis à disposition par exemple) puisque le développement est davantage fondé sur les besoins et ressources propres au territoire.

---

24. Dans la mesure où l'écologie industrielle et l'écologie territoriale ont pour objectif, entre autres, de tendre vers une économie circulaire. Source : Sophie Madelrieux, Nicolas Buclet, Philippe Lescoat et Marc Moraine, « Écologie et économie des interactions entre filières agricoles et territoire : quels concepts et cadre d'analyse ? », *Cahiers Agricultures*, EDP Sciences, 2017.

25. Nicolas Buclet, « L'écologie industrielle et territoriale : vers une économie de la rareté », in : *L'évaluation de la durabilité*, Jacques De Lepart, Franck-Dominique Vivien et Pascal Marty (dir.), 2013.

26. Christophe Beaurain et Chedrak De Rocher Chembessi, « L'écologie industrielle et territoriale : une politique alternative pour la gestion de la décroissance urbaine ? Le cas de Dunkerque », *Géographie, économie, société*, 2019/1 (Vol. 21), p. 45-66.

27. Sabine Barles, « L'écologie territoriale et les enjeux de la dématérialisation des sociétés : l'apport de l'analyse des flux de matières », *Développement durable et territoires*, Vol. 5, n° 1, février 2014.

28. Nicolas Buclet, « L'écologie industrielle et territoriale : vers une économie de la rareté », in : *L'évaluation de la durabilité*, Jacques De Lepart, Franck-Dominique Vivien et Pascal Marty, 2013.

29. François Grosse, « Économie circulaire », *Dictionnaire de la pensée écologique*, Dominique Bourg et Alain Papaux (dir.), 2017.

30. Damien Antoni-Syvil, « Économie circulaire et urbanisme : la ville fertile en action », *Revue Sur-Mesure* [En ligne], 4, 2019.

---

# L'économie de la fonctionnalité

L'économie de la fonctionnalité correspond à la substitution de la vente de l'usage d'un bien à la vente du bien lui-même. Cette substitution peut favoriser des démarches d'écoconception<sup>31</sup>, en particulier quand elle rend l'allongement de la durée de vie des biens rentable<sup>32</sup>. Le modèle économique de l'obsolescence programmée des biens est alors remis en cause. Ainsi, le service « Michelin Fleet Solution », destiné aux transporteurs routiers, consiste à offrir un service de pneumatique (location et maintenance du pneu) plutôt que de vendre le pneu ; cela a conduit à la conception de pneus plus résistants par l'entreprise Michelin. L'économie de la fonctionnalité peut également favoriser des économies de ressources quand la rentabilité économique de la vente du service est liée à la réduction de la consommation de ressources<sup>33</sup>. C'est le cas, par exemple, lorsque l'on passe d'un modèle de vente de l'énergie basé sur une logique d'augmentation des volumes vendus à la vente d'une solution de gestion du confort thermique, basée sur une logique de réduction des consommations et d'adaptation à la demande spécifique de chaque client. L'économie de la fonctionnalité ouvre par ailleurs l'opportunité de création d'emplois non délocalisables dans les territoires de vie des consommateurs du fait du développement de services autour de la location du bien (maintenance, réparation, relation-client...)<sup>34</sup>. Cependant, ces bénéfices socio-environnementaux ne sont pas systématiques : « *l'adoption de ce modèle économique ne fait que rendre plus rentable pour les entreprises certains comportements vertueux mais n'implique pas de changement radical dans la façon de concevoir la production* »<sup>35</sup>.

# Les circuits courts de consommation

Quand le consommateur passe par des intermédiaires, il lui est difficile d'appréhender les implications environnementales et sociales de la production et de la distribution des biens et services qu'il utilise<sup>36</sup>. Les circuits courts, qui désignent une distribution des biens fondée sur la proximité entre producteurs et consommateurs, permettent de mieux saisir ces implications. S'il n'existe aucune définition faisant consensus, deux éléments sont constitutifs de la notion de circuit court : la proximité organisationnelle entre producteur et consommateur, définie par la vente directe du producteur au consommateur ou la vente indirecte n'impliquant qu'un seul intermédiaire, et la proximité géographique entre lieu de production et lieu de consommation, bien que cette dimension n'ait pas été retenue dans la définition officielle des circuits courts proposée par le Ministère de l'Agriculture en 2009<sup>37</sup>. La notion de circuit court est fréquemment associée à l'alimentation mais elle peut s'appliquer à tout bien de consommation.

Le terme de « circuits de proximité » est de plus en plus employé<sup>38</sup> pour mettre l'accent sur la dimension spatiale. Pour un territoire, les circuits de proximité présentent l'intérêt de favoriser la préservation, voire le développement, d'emplois locaux, et le maintien d'une agriculture périurbaine constituée d'un tissu dense de petites exploitations pouvant approvisionner notamment les centres urbains<sup>39</sup>. Leur bilan environnemental est toutefois très variable selon les modes de production choisis et les modalités de livraison des produits (modes de transport utilisés, organisation des livraisons...) : il n'est pas systématiquement meilleur que

---

31. L'éco-conception consiste à intégrer la protection de l'environnement dès la conception des biens ou services. Elle a pour objectif de réduire les impacts environnementaux des produits tout au long de leur cycle de vie : extraction des matières premières, production, distribution, utilisation et fin de vie. Source : <https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/leco-conception-des-produits>

32. Ingrid Vaileanu-Paun et Sophie Boutillier, « Économie de la fonctionnalité. Une nouvelle synergie entre le territoire, la firme et le consommateur ? », *Innovations*, 2012/1 (n° 37), p. 95-125.

33. Christian Arnsperger et Dominique Bourg, « Vers une économie authentiquement circulaire. Réflexions sur les fondements d'un indicateur de circularité », *Revue de l'OFCE*, 2016/1 (N° 145), p. 91-125.

34. Ingrid Vaileanu-Paun et Sophie Boutillier, « Économie de la fonctionnalité. Une nouvelle synergie entre le territoire, la firme et le consommateur ? », *Innovations*, 2012/1 (n° 37), p. 95-125.

35. Nicolas Buclet, « L'économie de fonctionnalité entre éco-conception et territoire : une typologie », *Développement durable et territoires* [En ligne], Vol. 5, n° 1, février 2014.

36. Nicolas Buclet, « Territoire, innovation et développement durable : l'émergence d'un nouveau régime conventionnel ? », *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, 2011/5 (décembre), p. 911-940.

37. Brigitte Allain, *Rapport d'information parlementaire sur les circuits courts et la relocalisation des filières agricoles et alimentaires*, juillet 2015

38. Pierre Naves, « L'encadrement des circuits courts. Du secteur agricole aux territoires ? », *Économie rurale* n° 355, 2016.

39. *Idid*.

celui des circuits longs, y compris en termes d'émissions de CO<sub>2</sub> liées au transport<sup>40</sup>. Les circuits de proximité connaissent un véritable engouement, qui se traduit par la multiplication d'initiatives comme le réseau des associations pour le maintien d'une agriculture paysanne<sup>41</sup>, la mise en place de « drive fermiers » sur le modèle de Bienvenue à la ferme ou le label Slow food.

L'essor des monnaies complémentaires locales depuis le début des années 1990 constitue un soutien à cette dynamique. Ces monnaies sont émises dans et pour un espace de circulation infranational (généralement une ville) en complément à l'euro<sup>42</sup>, afin notamment de favoriser les échanges locaux de biens, de services et de savoirs et de privilégier l'usage local de revenus tirés d'une production locale<sup>43</sup>. Aujourd'hui, les retombées de ces monnaies complémentaires locales restent relativement limitées, dans la mesure où elles ne concernent qu'une faible part des échanges<sup>44</sup>. Néanmoins, quelques expériences peuvent se targuer d'un certain succès. Ainsi, l'eusko, créé en 2013 à l'échelle du Pays basque, est devenu la première monnaie complémentaire locale d'Europe avec plus d'un million d'eusko en circulation début 2019<sup>45</sup>.

Au-delà de leurs spécificités propres, ces modes de production et de consommation sont tous susceptibles de renforcer la cohésion des territoires. En effet, ils valorisent la singularité des territoires, l'expression de leur potentiel propre, la mobilisation de leurs savoir-faire et de leur patrimoine naturel et culturel. Ils reposent

sur l'activation de leur capital social, la dynamique collaborative particulière d'un territoire, qui traduit l'aptitude des acteurs à collaborer pour activer des ressources spécifiques au territoire ; il est à la fois la condition et le résultat des interactions à l'œuvre sur un territoire donné. Dans cette perspective, l'identification des ressources territoriales - c'est-à-dire des éléments matériels (faune, flore, gisements, patrimoine...) ou immatériels (valeurs, histoire, savoir-faire...) propres à un territoire dont dispose un acteur pour mener à bien une action ou pour créer de la richesse<sup>46</sup> - est un enjeu majeur pour le développement des territoires. En effet, ces richesses ne sont pas toutes révélées ou pleinement mises en valeur<sup>47</sup>. Aux côtés des collectivités territoriales et de la société civile, les entreprises peuvent jouer un rôle dans l'activation des ressources territoriales à travers leur ancrage territorial<sup>48</sup>. C'est le cas quand une entreprise s'implique dans l'évolution du territoire dans lequel elle est implantée afin de contribuer à son développement durable, avec des retombées positives pour son activité et son image. Il s'agit par exemple de mettre en place des formations sur un territoire donné pour améliorer la qualification de la main-d'œuvre, de financer la gestion écologique d'espaces naturels pour favoriser la pérennité des services écosystémiques dont bénéficie l'entreprise, de participer au financement d'infrastructures de transport qui seront utiles pour assurer les livraisons, etc. Les initiatives en la matière s'inscrivent dans une perspective « gagnant-gagnant » pour le territoire et l'entreprise.

---

40. Ademe, *Avis portant sur l'alimentation et les circuits courts de proximité*, juin 2017.

41. Une association pour le maintien de l'agriculture paysanne (Amap) « est un partenariat entre un groupe de consommateurs et une ferme, basé sur un système de distribution de « paniers » composés des produits de la ferme. C'est un contrat solidaire, basé sur un engagement financier des consommateurs, qui payent à l'avance une part de la production sur une période définie par le type de production et le lieu géographique ». Source : [https://www.actu-environnement.com/ae/dictionnaire\\_environnement/definition/amap.php4](https://www.actu-environnement.com/ae/dictionnaire_environnement/definition/amap.php4)

42. Jérôme Blanc et Baptiste Perrissin-Fabert, « Financer la transition écologique des territoires par les monnaies locales », 2016.

43. Jean-Philippe Magnen, Christophe Fourel et Nicolas Meunier, « D'autres monnaies pour une nouvelle prospérité », rapport de la Mission d'étude sur les monnaies locales complémentaires et les systèmes d'échange locaux remis à Carole Delga, secrétaire d'État chargée du Commerce, de l'Artisanat, de la Consommation et de l'Économie sociale et solidaire le 8 avril 2015.

44. Jérôme Blanc, « Les monnaies locales : un bilan d'étape », *La Vie des idées*, avril 2016.

45. Source : [http://www.euskalmoneta.org/eusko\\_en\\_chiffres/](http://www.euskalmoneta.org/eusko_en_chiffres/)

46. Eric Glon et Bernard Pecqueur, « Développement et territoires : une question d'environnement et de ressources territoriales ? », *Territoire en mouvement Revue de géographie et aménagement*, 1, 2006.

47. Ibid.

48. Guy Chautard et Bertrand Zuideau, « L'enjeu d'une reconversion durable des territoires de tradition industrielle : l'exemple du bassin minier du Nord - Pas-de-Calais », *Espace, populations, sociétés*, 2001-3, p. 325-339.

---

# LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE : OPPORTUNITÉS ET DÉFIS DANS LES CAMPAGNES



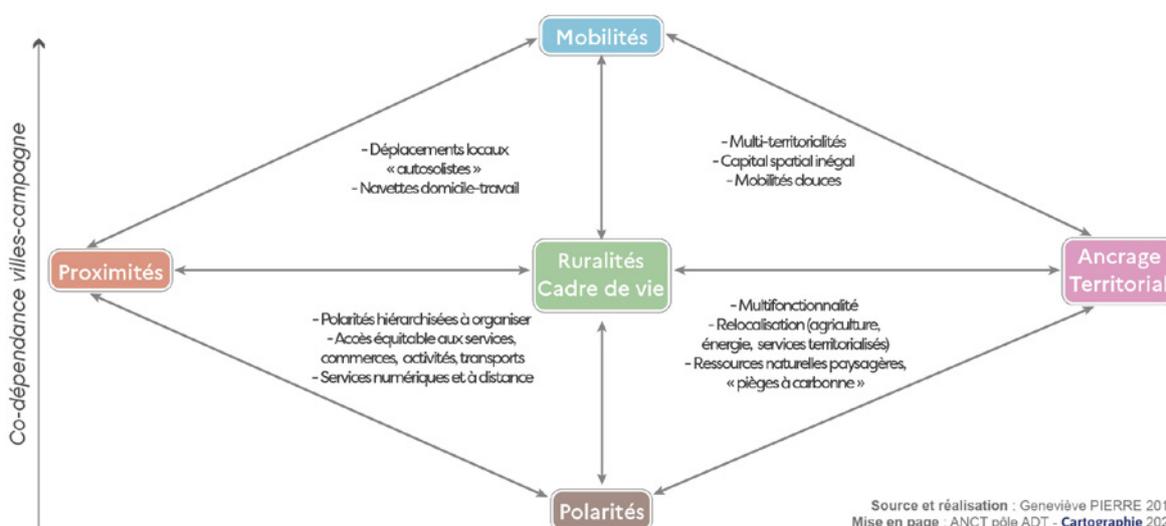
**Geneviève  
Pierre**

Professeure de géographie,  
directrice du Laboratoire  
CEDETE (Centre d'études  
pour le développement des  
territoires et l'environnement),  
Université d'Orléans / genevieve.  
pierre@univ-orleans.fr

La définition des nouvelles ruralités (O. Mora, 2008) défend l'idée que les campagnes, à la fois multifonctionnelles et multi-pratiquées se situent à plus ou moins grande proximité des influences métropolitaines (au-delà des lignes de transports collectifs urbains) et relèvent d'enjeux spécifiques et d'initiatives propres dans le cadre d'une société globalement urbaine. Les questions climat-énergie-gaz à effet de serre (GES), qui appellent à un changement des modes de production et de consommation pour la société dans son ensemble, sont encadrées dans les préoccupations de développement des campagnes d'aujourd'hui (voir schéma). Entre mise à disposition de ressources et vulnérabilité énergétique, la contribution des différents types de territoires ruraux<sup>49</sup>

à l'émergence d'une société post-carbone est paradoxale et inégale (Pierre et Madeline, 2015). Les habitants de ces campagnes sont réellement, bien que diversement, impactés par des coûts de chauffage relativement élevés dans des maisons individuelles, anciennes et plutôt grandes. Ces ruraux sont devenus « hyper mobiles » (Hervieu et Viard, 1996), grâce à la voiture individuelle et pratiquent encore peu le co-voiturage. À l'inverse, les campagnes disposent de foncier, de biomasse, de déchets pour le biogaz, de toits agricoles pour le photovoltaïque, mais également de ressources sociales et de mobilisations d'acteurs ; elles proposent des services environnementaux « piège à carbone », en partie grâce à l'agriculture, secteur très concerné par le changement climatique et les GES. Elles portent des initiatives qui émanent de citoyens et du volontarisme de l'action publique locale, en relais ou pas des politiques nationales. De fait, la contribution des campagnes au changement des modes de production et de consommation relève d'une approche systémique. La territorialisation de l'action publique, à différentes échelles, rencontre des initiatives locales « endogènes » visant à ancrer ou ré-ancrer localement la valeur ajoutée générée par les nouveaux modes de production et de consommation.

## Les nouvelles ruralités et leurs enjeux de développement dans une société globalement urbaine en cours de « transition énergétique »



49. Typologie des campagnes françaises et des espaces à enjeux spécifiques, CGET - INRA CESAER/ UFC-CNRS ThéMA/ Cemagref DTMA METAFORT, 2011

## Les campagnes dans la transition énergétique : une question systémique interrogeant les modes d'habiter et de se déplacer

L'évolution des modes de production et de consommation dans les campagnes « en transition énergétique » renvoie à une approche systémique et multiscale qui relève d'abord des modes d'habiter et consiste à agir autant sur les mobilités que sur les politiques locales en matière d'urbanisme, de logement et de consommation énergétique. Les schémas de cohérence territoriale (SCoT) et les plans locaux d'urbanisme (Plu) orientent la densification de l'habitat (maximiser l'usage des réseaux, organiser les réseaux de chaleur en énergie renouvelable), en l'assortissant de prescriptions paysagères et environnementales pour préserver des zones végétalisées « piège à carbone » (trames vertes et bleues) ou promeuvent des écoquartiers, des maisons à basse consommation, y compris pour le logement social<sup>50</sup>. Les SCoT peuvent définir des polarités hiérarchisées et orienter la construction de nouveaux quartiers pour favoriser l'accès aux services de proximité et l'optimisation des déplacements quotidiens. Pour autant, s'éloigner de la ville-centre en faveur du périurbain et, au-delà, en direction des espaces moins métropolisés résulte autant d'aspirations individuelles d'accession à la propriété liées au coût du foncier et du logement pour des ménages modestes, que de choix politiques opérés au sein des aires urbaines. Certaines communes ou intercommunalités se sont ainsi distinguées par des offres avantageuses de foncier à bâtir<sup>51</sup>. Or, les familles ne déterminent pas nécessairement leurs choix de localisation en fonction des coûts et de la présence de modes de transports plus durables à proximité (desserte ferroviaire locale, lignes de transports collectifs) ; les coûts énergétiques sont sous-estimés par les nouveaux habitants qui, parfois ne peuvent plus que subir la localisation périurbaine lointaine qu'ils avaient pourtant choisie (Rougé et Bonin, 2008). La montée des prescriptions énergétiques et d'isolation sur les logements, les restrictions sur les mutations du foncier agricole vers la construction (cf. note 51), dans des Plu désormais intercommunaux, doivent encourager la densification pour ménager les ressources. Emprunter pour accéder à la propriété et à des logements basse consommation énergétique ou équipés en énergies renouvelables ne se joue pas qu'à l'échelle locale : les politiques publiques nationales sont déterminantes (réglementations sur la construction, incitations fiscales et prêts plus avantageux, tarifs de rachat énergétiques garantis etc.).

Les mobilités, enjeu central des nouvelles ruralités, font l'objet d'un projet de loi d'orientation (2019) qui vise à encourager le co-voiturage, l'autopartage, l'électromobilité, le transport à la demande. Des initiatives locales ont précédé cette loi : des schémas de co-voiturage établissent des maillages, à différentes échelles (aire urbaine, département, périmètre interdépartemental, comme en Drôme et Ardèche) pour organiser la multimodalité dans les itinéraires villes-campagnes. Des aménagements dédiés au co-voiturage sont désormais construits par les pouvoirs publics ; l'auto partage et l'autostop de proximité, grâce à des applications numériques, permettent à leurs utilisateurs de profiter des déplacements des navetteurs qui les rabattent vers les transports collectifs (Huygues et Baptiste, 2013).

Ainsi, les campagnes sont porteuses d'initiatives dans les changements des modes de production et de consommation, notamment énergétiques, soit par une dynamique proactive endogène, soit en réponse à la territorialisation de l'action publique nationale (plans climat-énergie-territoire devenus PCA(air)ET- obligatoires dans les collectivités de plus de 20000 habitants depuis la loi de transition énergétique de 2015), voire européenne (politique régionale et de cohésion, second pilier de la politique agricole commune), soit, le plus souvent, par une articulation des deux. Dès 2000, les programmes européens Leader pour le développement rural ont favorisé des projets locaux de valorisation des énergies renouvelables. En France, les pôles d'excellence rurale (PER) « bioressources » (2006-2009) ou sur les « atouts des territoires ruraux » (2010-2012) ont suivi, dans la continuité des Actions territoriales pour l'environnement et l'efficacité énergétique (Atenee) ou des contrats d'objectifs territoriaux (COT) de l'Ademe.

### Initiatives locales et territorialisation de l'action publique pour diffuser la transition énergétique dans les campagnes

L'émergence de modes de production et de consommation post-carbone peut procéder de systèmes énergétiques territorialisés dans les campagnes où la sobriété et la gouvernance locale sur des projets petits, dispersés, en mix énergétique (Mor, 2011) relèveraient d'arrangements de proximités (Durand, 2018) valorisant les ressources locales, tant matérielles que sociales, incluant les capacités d'initiatives et les services d'ingénierie territoriale dont les territoires ruraux disposent inégalement. Cette approche n'est pas habituelle

50. Loi Biodiversité : LOI n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, contraignant les dynamiques d'artificialisation des sols.

51. Voir le programme INRA PSDR 2009-2012 « DYTEFORT, Dynamiques territoriales et foncières dans le rural en transition du Grand Ouest ».



et diminuer son impact GES, entre autres par une agriculture à la fois relocalisée et bio.

La contribution de l'agriculture à l'évolution des modes de production (Garnaud-Joubert, 2010) et de consommation dans une société « post carbone » est également ambivalente. Les agriculteurs produiraient 25 % des énergies renouvelables nationales, hors hydroélectricité. Leur part serait majeure dans l'éolien (83 %) et dans les biocarburants (96 %) ; elle serait également importante pour la méthanisation (26 %) ou le photovoltaïque (13 %) ; (Ademe, 2018). Or, bien que l'agriculture puisse aider à piéger le carbone (infrastructures agroécologiques, mesures agro-environnementales et climatiques de la PAC, développement de nouvelles pratiques de type agriculture de conservation avec maintien d'un couvert végétal ou agroforesterie), la consommation d'énergie pèse pour 12 à 20 % dans les charges variables des exploitations et la production d'énergies renouvelables – qui couvrirait à peine 0,05 % du chiffre d'affaires agricole, en 2016 (*Ibid.*) – n'est pas toujours associée à une réduction des consommations énergétiques. Alors que les éoliennes génèrent 34,2 millions d'euros de revenus pour le secteur agricole, la vente d'électricité rapporterait plus d'un milliard d'euros par an aux investisseurs financiers, aux industriels et aux développeurs (*Ibid.*). Ainsi, la mise à disposition de toitures ou de foncier ne rapporterait aux agriculteurs qu'une mince part des profits énergétiques.

Une lecture globale des productions et des consommations énergétiques (directes et indirectes) intégrant économies énergétiques, autonomie agricole et valorisation des ressources locales s'impose. Des plans de compétitivité et d'adaptation des exploitations agricoles encouragent la sobriété (diagnostic énergie-GES, récupération de chaleur, isolation des bâtiments, maîtrise des intrants)<sup>53</sup>. Les dynamiques de relocalisation alimentaire (circuits-courts et vente directe) se développent. Depuis les lois Grenelle (2009 ; 2010), puis la loi d'Avenir de l'agriculture de 2014 (projets alimentaires territoriaux), la profession agricole est conduite à discuter de plus en plus avec les collectivités locales des modes de production et de commercialisation alimentaires, qui incitent à une approche plus locale (moins consommatrice en intrants, donc en énergie indirecte) valorisant l'agriculture biologique pour les cantines scolaires, *a minima*. Ces relocalisations visent autant la diminution de l'impact carbone que la réappropriation

« par les locaux » des bénéfices de la valorisation des ressources, c'est-à-dire éviter leur captation par des intérêts extérieurs.

## **Ancrer la valeur ajoutée dans le territoire : enjeu d'acceptabilité sociale pour de nouveaux modes de production et de consommation ?**

Les changements de modes de production et de consommation énergétiques dépendent aussi de l'appropriation locale des bénéfices des projets, qui peut prendre des formes diverses, comme les groupements d'achat photovoltaïque ou les parcs éoliens, photovoltaïques, participatifs. L'économie sociale et solidaire (ESS) est un moyen d'aider à l'émergence, au financement et à la formalisation juridique de ces nouveaux projets ; voir l'exemple de la coopérative des « fermes de Figeac » dans le Lot qui a permis le développement du photovoltaïque sur les bâtiments agricoles de 400 de ses adhérents (Le Nestour, 2017). En Bretagne, Pays de la Loire et Normandie, des sociétés coopératives d'intérêt collectif (SCIC) départementales permettent de réunir les différents niveaux de collectivités locales (des communes au département) et une diversité d'acteurs publics, privés, de particuliers, d'associations. Elles font appel à des financements divers, également participatifs et alternatifs par le biais de Cigales<sup>54</sup> ou de la coopérative « Énergies partagées »<sup>55</sup>.

Leur intérêt est de faire admettre collectivement à une diversité d'acteurs la multidimensionnalité des actions de « bois / bocage / énergie » qui relèvent de questions à la fois environnementales, paysagères (services environnementaux « piège à carbone » par la gestion du bocage) et sociales (missions d'insertion sociale par l'emploi ; approvisionnement énergétique de l'habitat social ; Pierre et Madeline, 2015, op.cit.).

L'appropriation locale des retombées économiques des projets est un enjeu important d'acceptabilité sociale (Fournis et Fortin, 2015) et de diffusion de nouveaux modes de production et de consommation (Aitken, 2010). Alors que l'éolien est sujet à controverses (Grijol, 2012), des projets participatifs comme « Éoliennes en Pays de Vilaine » ou « Les ailes des Crêtes »<sup>56</sup> sont mieux acceptés. Un glissement s'opère lentement, de la valorisation des ressources locales à un souhait de gestion déconcentrée de l'énergie, encore peu

53. Selon le site ministériel (<https://agriculture.gouv.fr>), le plan de compétitivité et d'adaptation des exploitations agricoles est intégré depuis 2018 au volet agricole du Grand plan d'investissement pour moderniser l'appareil de production, innover, combiner performance économique, environnementale, sanitaire et sociale et favoriser l'installation de nouveaux agriculteurs. L'amélioration de la performance énergétique des exploitations agricoles est un des 4 axes prioritaires : réduire les charges de production, promouvoir les investissements d'économie d'énergie et de production d'énergie renouvelable dans les exploitations, notamment par la méthanisation.

54. Club d'investisseurs pour la gestion alternative et locale de l'épargne solidaire ; <http://www.cigales.asso.fr/club-cigales/>

55. <https://energie-partagee.org/>

56. Parc éolien participatif dans les Crêtes pré-ardennaises.

réalisé dans les faits. Les dynamiques citoyennes sont encouragées par la loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte (TEPCV) que certains territoires ont devancée. Dès 2006, le Pays des Mauges (Maine-et-Loire) a établi un schéma de développement de l'éolien qui organise la mise en place des projets grâce à une procédure pré-discutée localement. Après une concertation menée entre élus et habitants dans chaque commune du Pays, il a été admis qu'aucun développeur industriel éolien ne pourrait réaliser une implantation sans en référer au maire de la commune qui se charge d'informer ses pairs au sein du Pays. Il s'agit tout autant d'éviter la surenchère entre communes dans l'accueil des parcs éoliens que la multiplication des contestations diverses. À Chemillé, le rachat collectif d'un parc éolien en 2016 couronne dix ans de dynamiques multi-énergétiques : photovoltaïque, bois, méthanisation. Sept des onze parcs éoliens des Mauges sont à Chemillé. Le 7<sup>e</sup>, acheté en financement participatif à 100 %, doit ancrer dans le territoire la majorité des bénéficiaires. Toutefois, l'investissement moyen de 7 000 euros est inaccessible à beaucoup, même si « Énergie partagée » (voir note 55) permet d'acquérir des parts à 100 euros (Mazaud et Pierre, 2019). Ainsi, bien qu'encouragées par la loi TEPCV de 2015, les démarches participatives ne peuvent s'exonérer de réflexions sur les inégalités, entre habitants, dans l'accessibilité aux nouveaux modes de production et de consommation énergétiques (Christen et Hamman, 2014).

De fait, les habitants des campagnes ont des capacités inégales d'appropriation de nouveaux modes de production et de consommation à faible impact carbone, tant pour des questions de revenus que de statut (propriétaire ou non ; actif ou non, etc.). De même, entre territoires ruraux (campagnes des villes et des vallées urbanisées ou campagnes peu denses et faiblement métropolisées ; campagnes agricoles et vieilles ou campagnes touristiques...), les opportunités et les contraintes, les ressources et les dynamiques d'action publique locale, les mobilisations citoyennes, diffèrent. Eu égard à l'éloignement par rapport aux commerces, aux services, à l'emploi ou lié aux questions d'équipement, de revenus des habitants, de densité des réseaux ou du bâti, de dispersion ou de concentration de l'habitat, les territoires de campagnes sont inégaux face à la vulnérabilité énergétique ; l'équité « énergétique » entre des individus vivant dans des territoires aux opportunités et aux contraintes variées est donc posée.

Par ailleurs, l'approche territorialisée ne peut se concevoir sans l'articulation avec des politiques nationales, voire européennes, qui donnent un cadre (fiscalité, tarifs de rachat garantis, mesures agro-environnementales et climatiques des politiques agricoles...). Dans le contexte français, seule la relocalisation de la production peut être

garantie, notamment lorsqu'il s'agit d'électricité. En revanche, il est difficile de promettre que la consommation de l'énergie soit strictement locale, notamment quand il s'agit d'alimenter des réseaux d'électricité dépendant d'infrastructures construites pour une autre échelle ; il en va de même pour la gouvernance même si, au minimum, il s'agit d'ancrer localement les retours sur investissements des projets participatifs et citoyens.

Ainsi, la particularité des campagnes dans la transition énergétique est dans ce balancement entre leurs opportunités réelles mais inégales de disposer et de proposer des ressources pour la production énergétique renouvelable et leur vulnérabilité énergétique avérée, mais variable selon les territoires ruraux et les populations qui les habitent. Un diagnostic typologique des territoires croisant, a minima, des critères sociaux de revenus des populations, d'accès aux équipements (commerces et services de proximités), de distance domicile-travail et de dépenses énergétiques pour le logement (taille, date de construction ; équipement automobile ; (étude Dréal et INSEE Centre, 2013) permettrait de mieux mesurer, de distinguer et de spécifier les contextes locaux des vulnérabilités énergétiques les plus marquées ou des opportunités les plus évidentes. Des données statistiques plus précises sur le confort des logements étendues à l'équipement énergétique (isolation ; types de chauffage, d'approvisionnement énergétique) complèteraient les analyses auxquelles s'ajouterait un bilan énergétique plus systématique des exploitations agricoles. Une approche qualitative à plus grande échelle, intégrant les potentialités et les dynamiques de mobilisation proactives locales sur les ressources spécifiques de production et de consommation « post carbones » et « sobres », sur l'accès à des mobilités collectives et/ou plus durables, voire sur la relocalisation alimentaire et la diffusion des pratiques agroécologiques, enrichirait la typologie. Il s'agit de rendre compte de situations dans lesquelles les vulnérabilités énergétiques sont inégalement tempérées par des potentialités et des dynamiques locales, pour ajuster les mesures de soutien selon une lecture « à sensibilité territoriale ».

Les solidarités entre territoires à vulnérabilités énergétiques et les territoires disposant de ressources de production énergétiques (pour peu qu'ils ne s'agissent pas des mêmes) peinent à être organisées car elles procèdent - comme nous l'avons vu dans la partie 1 - de facteurs multiples (mobilités, densification/étalement urbain, types et modes d'habiter, ressources pour la production énergétique) qui relèvent souvent de vulnérabilités au niveau des individus et des ménages. Beaucoup de ces éléments s'inscrivent dans les co-dépendances villes-campagnes, entre intercommunalités voisines, entre PÉTR et « agglomérations », parfois au sein d'un même SCOT. La difficulté est qu'un territoire rural « à

potentiel énergétique » peut être, simultanément, un territoire à vulnérabilités énergétiques (parc de logement ancien et mal isolé, populations à faible revenu, mobilités autosolistes, faible densité en services et en équipements sur place, faible densité de population). Aussi, les associations contractuelles conclues çà et là entre un territoire rural bénéficiant d'un surplus de ressources énergétiques et un territoire urbain demandeur ne suffisent pas à satisfaire tous les besoins de solidarités interterritoriales énergétiques. Quel est le bon échelon d'intervention et faut-il appliquer une politique de « discrimination positive » selon

le principe des zones de revitalisation rurale (ZRR), avec des financements ciblés sur des territoires à aider pour les projets locaux de sobriété et d'énergies renouvelables, par exemple ? Les actions de soutien doivent-elles au contraire relever principalement de la politique d'aide directe aux ménages modestes indépendamment du contexte territorial dans lequel ils vivent ? Ou encore articuler approche sociale et approche territorialisée sur l'argument que, localement, les habitants ne subissent pas tous de la même façon la dépendance au contexte énergétique local ?

### **Bibliographie :**

Ademe, *Agriculture et énergies renouvelables : contribution et opportunités pour les exploitations agricoles*, 2018, 205 p.

Mhairi Aitken, 2010, "Wind power and community benefits: challenges and opportunities", *Energy policy*, 38, p. 6066-6075.

Guillaume Christen et Philippe Hamman, 2014, « Des inégalités d'appropriation des enjeux énergétiques territoriaux ? Analyse sociologique d'un instrument coopératif autour de l'éolien citoyen », *VertigO*, vol 14, n° 3, 28 décembre 2014.

Lucas Durand, *De l'extractivisme au développement local : le modèle de l'opérateur territorial de ressource. Le cas la petite hydroélectricité dans la région du Lac-Saint-Jean au Québec, Canada*, Université Grenoble-Alpes, 2018, 409 p.

Yann Fournis et Marie-José Fortin, « Une définition territoriale de l'acceptabilité sociale : pièges et défis conceptuels », *VertigO*, vol.15, n° 3, 2015, 20 p.

Carole Garnaud-Joubert, 2010, *Les énergies renouvelables dans l'agriculture de Charente-Maritime*, Thèse, Université de La Rochelle, 352 p.

Karine Grijol, *La faiblesse du vent : impacts, enjeux et contradictions de l'éolien en France*, François Bourin Éditeur, 2012.

Bertrand Hervieu et Jean Viard, *Au bonheur des campagnes*, l'Aube, 1996, 160 p.

Marie Huyghe, Hervé Baptiste et Jean-Paul Carrière, « Quelles organisations de mobilité plus durables et moins dépendantes de la voiture dans les espaces ruraux à faible densité ? L'exemple du PNR Loire-Anjou-Touraine », *Développement durable et territoires*, Vol. 4, n°3, 2013, 13 p.

INSEE Centre, « Les territoires à forte vulnérabilité énergétique ont les croissances de population les plus marquées », *INSEE Centre Info*, n° 185, 2013.

Claire Le Nestour, « Transition énergétique : changer de société pour vivre mieux », *Cler Infos*, n°114, 2017.

Elsa Mor, « Des initiatives locales européennes pour atteindre le facteur 4 ? », *Développement durable et territoires*, vol. 2, n° 1, Dossier spécial Facteur 4, 2011, 16 p.

Olivier Mora, (dir.), *Les nouvelles ruralités à l'horizon 2030*, Quae Éditions, 2008, 112 p.

Caroline Mazaud et Geneviève Pierre, 2019, « Un territoire rural dans la transition énergétique : entre logique participative et intérêt particuliers », *Lien social et politique*, n° 82, 2019.

Alain Nadaï et Olivier Labussière, 2015, « French policy localism: surfing on positive energy territories », *Energy Policy*, p. 281-291.

Geneviève Pierre et Philippe Madeline, "Les campagnes dans la transition énergétique", *Géocarrefour*, vol 90-4, 2015.

Lionel Rougé et Sandrine Bonnin, *Les « captifs » du périurbain 10 ans après : retour sur enquête, espaces sous influence urbaine*, CERTU, 2008.

### **Sitographie :**

AILE, 2017, <https://www.aile.asso.fr/wp-content/uploads/2018/09/AG-2018-Rap-Act-2017.pdf>

<https://agriculture.gouv.fr/plan-de-performance-energetique-investissements-et-aides-du-ppc>

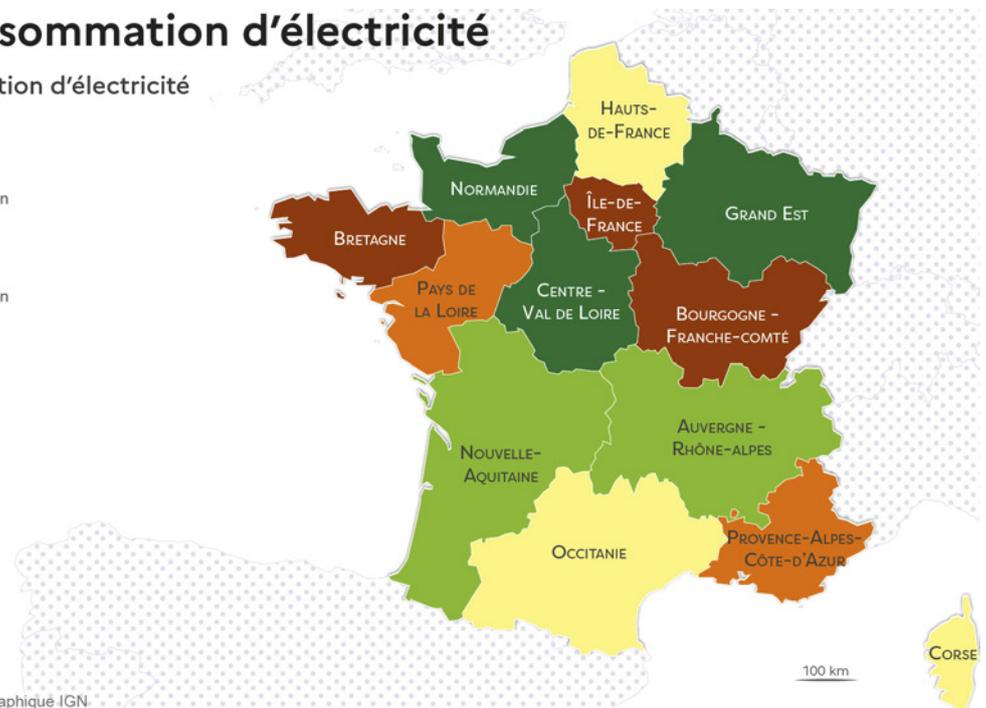
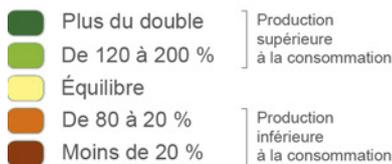
<http://www.tepcv.developpement-durable.gouv.fr/>

Si la notion de proximité est mise en avant dans les modèles de production et de consommation alternatifs, elle n'est pas nécessairement synonyme de repli ou d'affaiblissement des liens entre territoires<sup>57</sup>. Au contraire, dans le domaine de l'énergie, les objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre et les débats autour de l'énergie nucléaire conduisent à promouvoir la production d'énergies renouvelables (ENR) dans les territoires en fonction du potentiel de chacun et ainsi de construire un mix énergétique renouvelable local (solaire, éolien, biomasse, hydroélectricité...). Une telle transition énergétique est l'opportunité de faire émerger des filières porteuses d'emplois locaux<sup>58</sup> pour partie non délocalisables. Cependant, tous les territoires ne sont pas dotés des mêmes potentiels en termes de production et tous ne font pas non plus face à la même demande énergétique : ils ne sont pas tous susceptibles

de parvenir à une couverture locale de leurs besoins et une autonomie énergétique complète de tous les territoires paraît illusoire – quand bien même elle serait souhaitable. Aujourd'hui, certaines régions sont largement excédentaires en termes de production (Normandie, Grand Est, Centre-Val de Loire) tandis que d'autres sont fortement déficitaires (Île-de-France, Bretagne, Bourgogne-Franche-Comté). Si l'on s'intéresse plus spécifiquement à l'électricité renouvelable, on constate également des différentiels importants dans la part qu'elle représente dans la consommation totale des régions. Si de futurs investissements pour le développement des ENR sont susceptibles de rééquilibrer la production sur le territoire national, il n'est pas certain que les déséquilibres observés entre production et consommation dans certaines régions puissent être complètement résorbés.

## Production et consommation d'électricité

Rapport production/consommation d'électricité par région en 2017

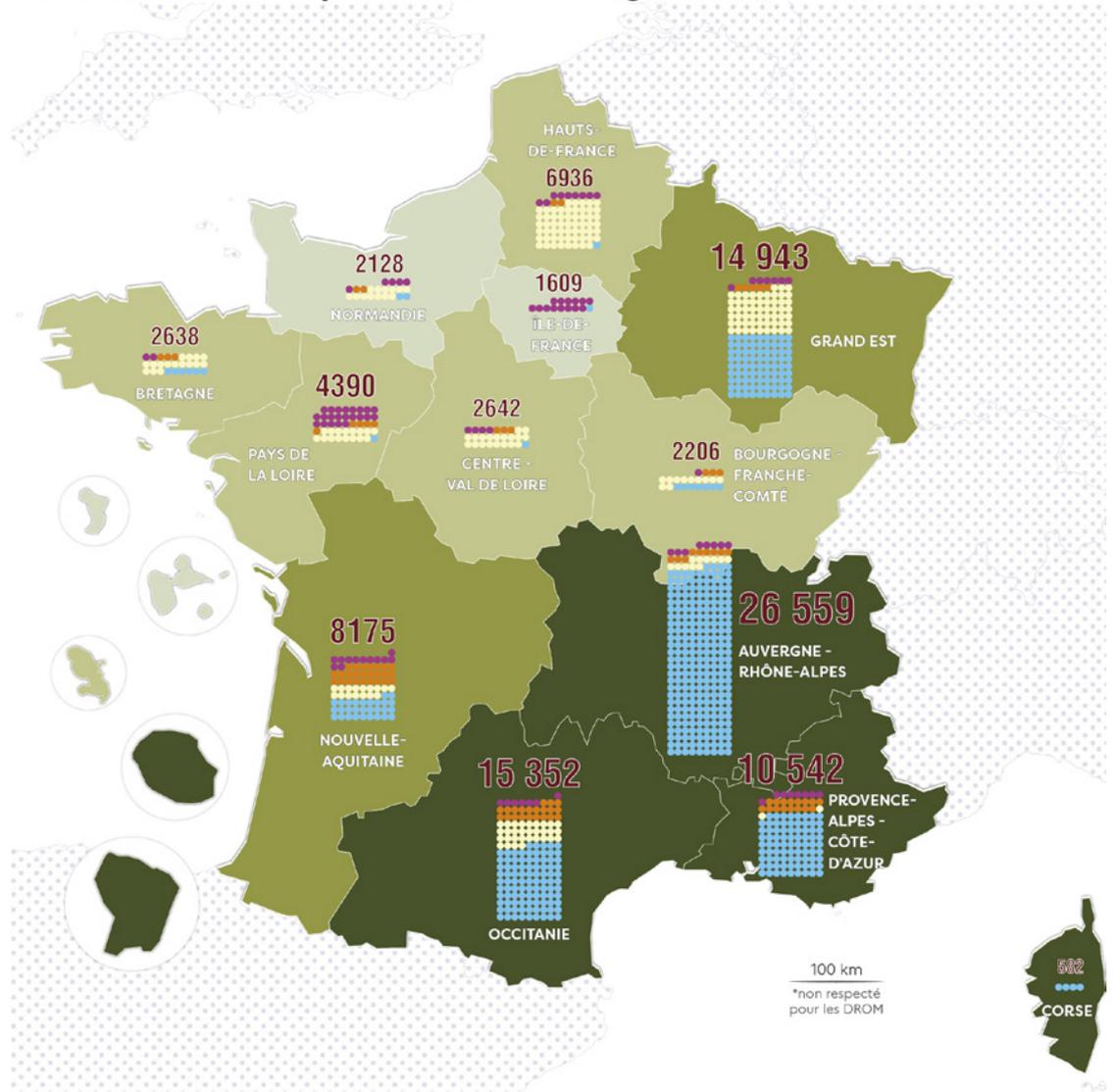


Réalisation : ANCT pôle ADT - Cartographie 2020  
Source : RTE, bilan électrique 2017 • Fond cartographique IGN

57. Stéphane Cordobès, « Magali Talandier : « La résilience : changer de modèle, relocaliser, prendre soin et accueillir » », *Horizons publics*, mai-juin 2019

58. L'Ademe estime que la transition énergétique pourrait créer jusqu'à 900 000 emplois en France à l'horizon 2050, si l'on intègre les effets d'entraînement indirects. [https://www.ademe.fr/sites/default/files/assets/documents/mix-100-enre\\_evaluation-macro-economique-8891.pdf](https://www.ademe.fr/sites/default/files/assets/documents/mix-100-enre_evaluation-macro-economique-8891.pdf)

# Consommation et production d'énergie renouvelable



Production totale d'électricité renouvelable en GWh, par région en 2017

2642 Production totale d'électricité renouvelable

Part d'électricité renouvelable dans la consommation finale d'électricité en pourcentage, par région en 2017

- 27 à 61
- 13 à 27
- 6 à 13
- 2 à 6

Production d'électricité renouvelable par énergie, en GWh par région\* en 2017

1 cercle = 100 GWh

- Hydraulique
  - Éolienne
  - Photovoltaïque
  - Biomasse
- Source primaire d'électricité renouvelable
- Source thermique d'électricité renouvelable

\*Information indisponible pour les Drom

Réalisation : ANCT pôle ADT - Cartographie 2020  
Source : MTEs / SDES 2017 • Fond cartographique IGN

Certains projets mobilisent la notion d'autonomie, voire d'autarcie territoriale. En réalité, leur ambition est avant tout de retrouver la maîtrise de la chaîne de production et d'approvisionnement dans une logique d'*empowerment* territorial. Il s'agit alors de relocaliser ce qui peut l'être de façon pertinente au regard des caractéristiques et potentiels du territoire et de nouer des liens avec d'autres territoires pour limiter les dépendances subies qui renvoient à des centres de décision échappant à la gouvernance locale. Une telle démarche implique préalablement d'identifier les entités et de cartographier les territoires « dont on dépend pour sa subsistance », selon l'expression de Bruno Latour<sup>59</sup>, c'est-à-dire de mettre à plat les produits et services nécessaires au fonctionnement actuel du territoire et leur provenance (géographique notamment).

La démarche engagée par l'agglomération du Havre sur le plan alimentaire s'inscrit dans cette logique. Sur le modèle de la « Toile industrielle » réalisée à Dunkerque, elle a décidé de constituer une « Toile alimentaire ». Il s'agit de répertorier et géolocaliser tous les acteurs jouant un rôle dans la dynamique alimentaire locale (producteurs, transformateurs, transporteurs, distributeurs et consommateurs) et d'identifier les flux alimentaires entre eux, afin de repérer des opportunités de consolidation des circuits courts et de lancer de nouveaux projets permettant de renforcer le tissu agricole et alimentaire local (espace test agricole spécialisé dans le maraîchage biologique, mise en réseau des acteurs...).

La montée en échelle de ces modèles de production et de consommation alternatifs ne va pas de soi. La production d'énergies renouvelables ou la mise en œuvre de techniques alternatives en matière d'agriculture (agroécologie, bio...), de gestion de l'eau ou de traitement des déchets nécessitent des surfaces plus importantes que les techniques « conventionnelles », les rendements étant généralement inférieurs. Certaines de ces surfaces doivent de plus être situées à proximité immédiate des lieux de production ou de consommation. À niveau de consommation égal, elles sont susceptibles de

générer une concurrence accrue sur foncier, en particulier dans les villes et à leurs franges où se concentrent l'essentiel des consommateurs, avec des risques d'augmentation des prix du foncier et de l'immobilier dans les zones déjà tendues. Par ailleurs, si des travaux de prospective démontrent la capacité de l'agroécologie et des énergies renouvelables à satisfaire les besoins de la population mondiale dans les prochaines décennies<sup>60</sup> - y compris dans l'hypothèse d'une poursuite de la croissance démographique - les scénarios d'atteinte de l'équilibre entre production et consommation reposent systématiquement sur une transformation des pratiques de consommation (sobriété énergétique, régime alimentaire moins calorique, moins carné et saisonnier...).

Les technologies actuellement disponibles et en cours de développement ne permettent pas d'envisager une réduction suffisante des consommations énergétiques et de matière<sup>61</sup>. Si des innovations techniques ou organisationnelles ont permis de réduire la consommation des ressources ainsi que la production de déchets et de pollutions par unité produite, elles ne se traduisent pas forcément par une baisse globale de l'impact environnemental de la production. En effet, les gains d'efficacité obtenus peuvent en réalité rendre possibles de nouvelles consommations de ressources. On appelle ce phénomène l'« effet rebond »<sup>62</sup>. Ainsi, les gains attendus du télétravail en termes de réduction des émissions de gaz à effet de serre liées au transport ne semblent pas s'être concrétisés jusqu'à présent : le télétravail rend possible un éloignement plus important du lieu de travail (les trajets vers le lieu de travail sont alors moins fréquents mais plus longs), le temps libéré est en partie réinvesti dans des déplacements non professionnels et le travail à domicile rend la voiture disponible pour d'autres membres du ménage<sup>63</sup>. De même, si les normes d'isolation thermique des logements sont de plus en plus exigeantes depuis les années 1970, les gains environnementaux constatés sont moindres que ce qui était attendu. Cela s'explique notamment par le fait que le confort thermique recherché dans les

---

59. Bruno Latour, « La mondialisation fait-elle un monde habitable ? », *Territoires 2040* n°2, 2010, Datar.

60. Pour l'agriculture, voir par exemple : Xavier Poux et Pierre-Marie Aubert, IDDRI, « Une Europe agroécologique : une option souhaitable et crédible face aux enjeux alimentaires et environnementaux », *Issue Brief* n° 10, septembre 2018. Pour l'énergie, voir par exemple : <https://jancovici.com/transition-energetique/renouvelables/pourrait-on-alimenter-la-france-en-electricite-uniqueement-avec-du-solaire-ou-de-la-biomasse/>

61. On peut par exemple citer Chris Calwell, *Is efficient sufficient ?*, Report for the European Council for an Energy Efficient Economy, 2010 ou Bernard Lemoult et Samuel Aubin, « Transition énergétique et sociétale : l'enjeu du « faire ensemble » sur nos territoires », *Management et sciences sociales*, 2018

62. L'effet-rebond désigne « l'augmentation d'usage ou de consommation d'un produit qui fait suite à un gain d'efficacité dans la production, la fourniture ou l'usage d'un bien ou d'un service ». Source : Franck-Dominique Vivien, « Effet-rebond », *Dictionnaire de la pensée écologique*, Dominique Bourg et Alain Papaux (dir.), 2017

63. <http://fr.forumviesmobiles.org/reperes/teletravail-12887>

---

logements récents (21 °C) est supérieur à celui recherché dans l'habitat ancien, moins bien isolé (20 °C pour les habitants des logements construits avant 1988)<sup>64</sup>.

La recherche d'efficacité invite alors à agir moins sur les pratiques individuelles en tant que telles que sur l'organisation globale des modes de vie, fondée à la fois sur des dispositifs matériels (système productif, formes urbaines, organisation sociale...) et sur des normes et imaginaires partagés dans lesquelles ces pratiques s'inscrivent<sup>65</sup> (par exemple, l'idée que le dépaysement passe nécessairement par le voyage lointain). En particulier, le système monétaire d'une part, et le cadre de rationalité d'autre part, jouent un rôle crucial et agissent aujourd'hui comme des verrous pour la transformation profonde des modes de vie, de production et de consommation en Occident. Le système de création monétaire fondé sur le crédit bancaire repose sur la perspective d'une croissance économique continue qui contribue à faire du PIB l'indicateur central de la bonne santé économique d'un territoire<sup>66</sup>, malgré les critiques dont il peut être l'objet et les tentatives de promouvoir des indicateurs alternatifs tenant compte des dimensions sociales et écologiques, portées par de nombreux experts, en France<sup>67</sup> comme ailleurs. Autre élément clé, la rationalité dominante dans une société donnée fournit un cadre de raisonnement cohérent et des motivations aux agents ; elle rend compatibles entre elles des libres décisions individuelles et collectives d'une grande diversité. Elle contribue ainsi à orienter les conduites individuelles et à leur donner un but, au même titre que le cadre juridique ou organisationnel<sup>68</sup>. Selon l'ingénieur et socio-économiste Bernard Perret, dans les sociétés contemporaines, le cadre de rationalité serait dominé par l'ordre marchand qui fournit des logiques d'action, une manière de raisonner et de formuler des préférences dans un monde social dominé par l'argent : « *Nous sommes pris dans un flux continu d'actions et de choix*

*qui s'enchaînent selon leur propre logique, sous l'influence de conditionnements sociaux et de signaux cohérents qui nous poussent à agir en hommes économiques* ». Cette rationalité s'adosse à un imaginaire technique particulier : la technique comme processus de transformation du monde matériel en objets appropriables et échangeables, soumettant la nature à nos désirs. D'après l'économiste Christian Arnsperger<sup>69</sup>, cette raison économique dominante est une réponse efficace à l'angoisse existentielle face à la finitude de la vie humaine : la rationalité économique a pour tâche de faire correspondre à l'infinitude des désirs une infinitude de moyens, niant ainsi la finitude de la biosphère et celle de la vie humaine. Selon Bernard Perret, une condition essentielle à la mise en œuvre de la transition écologique serait de faire prévaloir un cadre de rationalité écologique, adossé à un nouvel imaginaire technique qui mettrait en cohérence les incitations économiques, les règles et normes sociales, les valeurs et visions de l'avenir autour de l'objectif partagé d'augmenter le bien-être collectif en symbiose avec les écosystèmes naturels, et ceci en considérant l'ensemble des échelles spatiales et temporelles (au-delà du local et du court terme). Pour Christian Arnsperger, ce ré-encastrement de la logique économique et sociale dans le tissu écologique passe nécessairement par une valorisation de la nature, valorisation non seulement économique mais aussi intrinsèque, en tant que tout qui inclut l'espèce humaine et envers lequel celle-ci a une responsabilité. Sans cela, l'économiste affirme que les tentatives pour réorienter les comportements des acteurs seront neutralisées par les signaux puissants et cohérents produits par la rationalité économique : seules les orientations qui permettent de concilier l'objectif de rentabilité économique avec l'objectif de transition écologique (par exemple, les réductions de consommation d'énergie ou de matière qui permettent d'abaisser les coûts) auront une chance de se concrétiser massivement<sup>70</sup>.

---

64. Bruno Maresca et Anne Dujin, « La transition énergétique à l'épreuve du mode de vie », *Flux*, 2014/2 (N° 96), p. 10-23.

65. Ibid.

66. Christian Arnsperger, « Les limites de l'économie circulaire et l'avenir de la permacircularité », *Cités*, 2018

67. Par exemple, le rapport de la commission Stiglitz-Sen-Fitoussi de 2009, consultable en ligne : <https://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/094000427.pdf>.

68. Bernard Perret, « Réflexions sur les conditions sociales de la transition écologique », *Cités*, 2018/4 n°76, p. 19-30.

69. Christian Arnsperger, « Fonder l'économie écologique », *Revue d'éthique et de théologie morale*, p. 93-120, 2013

70. Abdelillah Hamdouch et Bertrand Zuideau, « Introduction. Diversité territoriale et dynamiques socio-institutionnelles du développement durable : une mise en perspective », *Géographie, économie, société*, 2010/3 (Vol. 12), p. 243-259.

---

# « JE CHERCHE À MESURER CE QUI CIRCULE PHYSIQUEMENT DANS UN TERRITOIRE ET À L'ANALYSER AU PRISME DES JEUX D'ACTEURS ET DE POUVOIR. »



## Nicolas Buclet

Chercheur en sciences du territoire, professeur en aménagement de l'espace et urbanisme à l'Institut d'urbanisme et de géographie alpine et au laboratoire PACTE depuis 2010. Il est un des spécialistes de l'écologie territoriale en France.

### Qu'est-ce que l'écologie territoriale ?

**Nicolas Buclet :** L'écologie territoriale est un champ interdisciplinaire qui s'est développé en France dans les années 2000. Il s'agit d'analyser les interactions entre l'homme et son environnement en s'intéressant notamment au métabolisme territorial, c'est-à-dire aux flux de matière et d'énergie entre la population d'un territoire donné et son environnement. C'est un domaine de recherche très proche de l'écologie industrielle mais qui élargit l'analyse au-delà des sociétés industrialisées qui ne représentent qu'une petite part de ce que l'on peut observer dans l'histoire de l'humanité. Mes recherches consistent à aborder des questions territoriales par le biais du métabolisme et du jeu d'acteurs. Je cherche à mesurer ce qui circule physiquement dans un territoire et à l'analyser au prisme des jeux d'acteurs et de pouvoir.

### Dans vos travaux, vous affirmez que les enjeux socio-écologiques actuels interrogent les fondamentaux de la science économique. Qu'est-ce qui pose question ?

**N.B. :** La théorie économique a considéré que les échanges entre acteurs étaient mus par deux motivations : l'égoïsme et la recherche de liberté individuelle. Cette figure de l'*homo oeconomicus* continue de traverser la plupart des travaux standards en économie. Or, les travaux

en anthropologie, comme ceux de Marcel Mauss et Karl Polanyi, montrent qu'il y a de multiples motivations aux échanges qui vont bien au-delà de l'égoïsme individuel : la sympathie pour les autres, le souhait de s'intégrer dans la société et donc de partager ses valeurs, la recherche de sens. L'économie passe complètement à côté de tout cela.

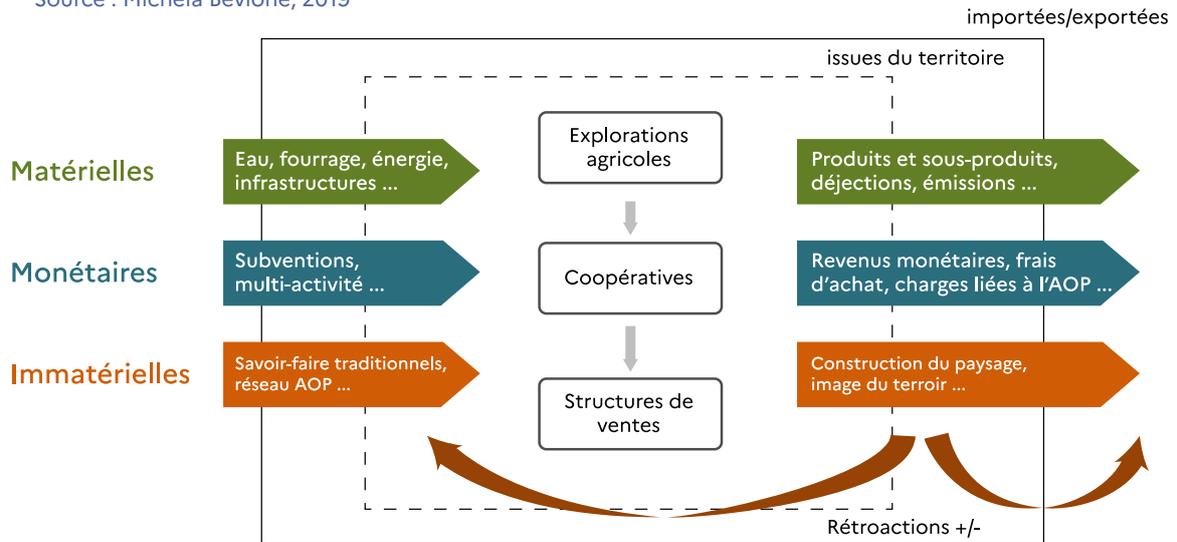
Par ailleurs, l'environnement est uniquement appréhendé en économie comme une ressource à mobiliser pour assouvir les besoins individuels. La science moderne, notamment la science économique, pense l'homme comme séparé de son environnement. Elle s'est même construite sur ce principe. Or, nous sommes des êtres dans un monde avec lequel nous interagissons. De nombreux humains trouvent du sens dans leurs interactions avec le monde animal et végétal, qui ne sont pas purement utilitaires mais de différents ordres, notamment symboliques. L'occlusion des dimensions affectives, patrimoniales et symboliques, voire religieuses des échanges est une des principales impasses cognitives en Occident et même dans le monde entier.

### Comment pourrions-nous dépasser ces limites ?

**N.B. :** Au départ, l'écologie territoriale portait essentiellement sur le métabolisme territorial et la dimension matérielle des échanges. Nous sommes plusieurs à chercher à ouvrir la réflexion à des dimensions immatérielles. En élargissant la notion de métabolisme, nous essayons de prendre davantage en compte les multiples interactions entre les sociétés humaines et leur environnement. Par exemple, la notion de service écosystémique peut nous aider à comprendre ce que la nature nous apporte et ce qu'on peut apporter à la nature - même si la notion est souvent utilisée de manière trop utilitariste, c'est-à-dire avec l'idée que la nature n'a de valeur qu'en tant qu'elle rend des services aux humains.

## Un exemple de modélisation en écologie territoriale : le métabolisme de l'AOP Beaufort

Source : Michela Bevione, 2019



Dans mes travaux, je m'intéresse de plus en plus aux questions patrimoniales : en quoi le patrimoine (religieux, gastronomique, paysager, industriel, vernaculaire...) est-il déterminant pour expliquer comment fonctionne le métabolisme des territoires ? Dans le cadre du projet de recherche TRAJECTORIES<sup>71</sup> menée dans les Alpes françaises, j'ai lancé une étude en vallée de la Maurienne sur la contribution de ressources de différentes natures (financières, matérielles, immatérielles) aux activités agroalimentaires et touristiques et aux secteurs de l'eau, de l'énergie et du logement. Il est apparu que le patrimoine jouait un rôle important. Le tourisme de sports d'hiver, par exemple, s'appuie sur des ressources territoriales comme le patrimoine paysager. Les stations de sports d'hiver façonnent la montagne, elles la rendent moins belle, ce qui dégrade ce patrimoine paysager. La montagne est alors moins attractive pour le tourisme d'été. On voit qu'il y a ici une contradiction pour le développement du tourisme.



Station de ski © iStock

Nous aimerions que nos analyses soient intégrées dans les raisonnements des acteurs qui pensent le devenir des territoires. Cela nécessite de créer du dialogue entre chercheurs et non chercheurs via les recherches participatives, qui consistent à définir collectivement l'avancée de la recherche. On élabore des méthodes, des outils et on les discute avec les acteurs du territoire pour ne pas simplement leur livrer de la connaissance mais les aider à se projeter concrètement dans leur territoire à un horizon de deux ou trois décennies. Dans le cas de la recherche TRAJECTORIES par exemple, on interagit avec une diversité d'acteurs locaux (Syndicat du Pays de la Maurienne, agents en charge du développement économique et du SCoT à l'échelle de la vallée de la Maurienne, Pays de la Meije, services du patrimoine, élus locaux, offices du tourisme, monde agricole, entreprises, associations...). Ce type de démarche est vraiment important pour que la recherche soit utile aux acteurs. Mais les recherches participatives prennent beaucoup plus de temps que les recherches classiques et le retour sur investissement est peu visible en termes de reconnaissance académique. C'est un frein à leur développement.

71. <https://trajectories.univ-grenoble-alpes.fr/>

## Quelles sont les implications de vos travaux pour les politiques publiques menées dans les territoires, en particulier en matière de développement local et de transition écologique ?

**N.B. :** Un premier aspect de la question, c'est la manière d'envisager les relations entre territoires. La théorie économique a tellement percolé dans la société que tous les acteurs se pensent en compétition les uns avec les autres. L'économie est une science très prescriptive et les politiques ont écouté les économistes. On traite le territoire comme si c'était une entreprise, le développement est vu comme une compétition entre territoires, donc on fait du marketing territorial. Si le projet devient le vivre ensemble, comme ce qu'on porte avec l'écologie territoriale, cela décale le regard et cela invite à imaginer des politiques d'aménagement et de développement des territoires différentes. En particulier, il y a un enjeu à ce que la transition écologique du territoire ne se fasse pas au détriment de la capacité d'autres territoires de mener la leur. L'écologie territoriale propose des outils pour mesurer les effets des projets locaux sur d'autres territoires.

L'écologie territoriale invite également à mettre en œuvre une démarche beaucoup plus participative pour l'élaboration des projets de territoire et des documents de planification qui reste très *top down* aujourd'hui. Je ne crois pas qu'on puisse réussir à mener des transformations profondes avec des approches uniquement descendantes. L'écologie territoriale peut permettre de travailler de manière itérative : on ouvre le dialogue sur les aspirations et besoins des habitants qui expriment comment ils souhaitent vivre, sans qu'on bride leur imagination et leurs envies, puis on leur donne les moyens de comprendre ce que cela a comme conséquences matérielles et immatérielles, ce que cela implique en termes de métabolisme territorial. Cela permet de discuter de manière

informée de ce que l'on veut porter comme projet territorial et de le contextualiser, en prenant en compte les contraintes matérielles qui sont les nôtres aujourd'hui. Souvent, les acteurs publics ont peu les moyens de mesurer les conséquences des projets qu'ils mènent, et notamment les conséquences de leurs projets sur d'autres territoires. En contexte d'incertitude, un moyen de réduire les nuisances de nos activités pour d'autres territoires est de boucler un maximum les flux à l'échelle territoriale, c'est-à-dire de réduire les importations massives de matière et d'énergie provenant d'autres régions du monde sur lesquelles le territoire n'a pas d'emprise, et de réduire les exportations quand elles se traduisent par des flux polluants qui déséquilibrent les milieux naturels.

Le métabolisme offre une photographie, à un moment donné, des flux dans lequel le territoire est inscrit. Pour dégager des évolutions, il faut faire l'exercice sur des années différentes, afin d'avoir une succession d'images qui apportent une vision dynamique. C'est une démarche coûteuse et engageante sur la durée. Un frein important, c'est le manque de continuité dans les politiques publiques. On a un problème de culture politique de ce point de vue, en particulier en France. Au Danemark ou en Finlande par exemple, un élu ne remet pas systématiquement en cause ce qui a été fait par ses prédécesseurs. La zone d'activité de Kalundborg (Danemark) est considérée comme le parangon de l'écologie industrielle<sup>72</sup>. Mais il faut savoir que cet écosystème industriel emblématique est devenu ce qu'il est aujourd'hui au terme de plusieurs décennies. En France, on lance des projets inspirés de ce modèle avec des financements sur 3-4 ans, puis on arrête car les résultats semblent décevants. La temporalité n'est pas suffisante pour que la transformation soit effective. Laissons du temps aux projets territoriaux pour qu'ils puissent porter leurs fruits !

---

72. Dans cette ville portuaire, une symbiose industrielle impliquant aujourd'hui 26 entreprises et la municipalité s'est progressivement mise en œuvre depuis les années 1960. Elle est née à l'initiative d'entreprises cherchant à réaliser des économies grâce à des échanges de matière avec d'autres entreprises installées à proximité, et a bénéficié du soutien constant de la municipalité. Ainsi, la centrale électrique vend de la vapeur à la raffinerie de pétrole Statoil, qui lui vend en retour ses eaux usées qu'elle utilise comme eau de refroidissement. La centrale fournit également de la vapeur à deux entreprises (Novo Nordisk et Gyproc) et à la municipalité de Kalundborg (qui l'utilise pour son système de chauffage urbain). L'eau tiède rejetée par la centrale est utilisée par une ferme piscicole qui se trouve à proximité ; une unité de désulfuration des gaz permet de fournir du gypse à Gyproc (qui achetait auparavant ce gypse en Espagne) ; les cendres sont réutilisées par une entreprise de production de ciment de vanadium et de nickel. Source : [http://base.citego.org/docs/mooc\\_uved\\_transcription3.pdf](http://base.citego.org/docs/mooc_uved_transcription3.pdf)

---

## « LA RÉUNION A TOUS LES ATOUTS POUR ÊTRE À LA POINTE EN TERMES DE TRANSITION ÉCOLOGIQUE. »



**Jean-Philippe Deguine**

Chercheur en agroécologie  
au Centre de coopération  
internationale en recherche  
agronomique pour le  
développement - La Réunion

*Le Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (CIRAD) est l'équivalent de l'INRA pour les régions tropicales et méditerranéennes. Sa mission est d'accompagner l'évolution des pratiques agronomiques par la recherche et développement, la formation, l'accompagnement et l'enseignement agronomique. L'activité de recherche porte sur la protection des cultures, la qualité des productions agricoles et alimentaires, la production et la santé des animaux, l'accompagnement social et territorial des acteurs.*

« La Réunion est une île éloignée de la métropole, avec des enjeux spécifiques en termes de transition écologique. C'est le département français où l'on observe le plus haut taux de chômage (plus de 40 % chez les jeunes), une part importante de la population est sous le seuil de pauvreté : les préoccupations sont avant tout économiques. Mais depuis une dizaine d'années, la production photovoltaïque s'est beaucoup développée et des initiatives émergent pour acheter local, par exemple via la création d'AMAPs.

Surtout, La Réunion est considérée comme un « hot spot » de la biodiversité mondiale. Le parc national de La Réunion recouvre 40 % de la surface de l'île ; il accueille une biodiversité animale et végétale exceptionnelle, avec beaucoup d'espèces endémiques. Le principal enjeu consiste à concilier des écosystèmes naturels extraordinaires avec une agriculture aujourd'hui industrielle et agrochimique, qui côtoie parfois de près les espaces protégés. En effet, La Réunion est un département insulaire situé en milieu tropical, ce qui est propice au développement des insectes et aux invasions régulières de pathogènes qui détruisent les cultures et induisent des pertes de biodiversité. L'agriculture, dans ce contexte, repose sur l'utilisation massive de pesticides.

Au cours des dernières années, j'ai formalisé le concept de protection agroécologique des cultures en croisant mon expérience de protection des cultures en milieu tropical avec les apports de l'agroécologie. L'agroécologie consiste à s'appuyer sur l'utilisation intensive des fonctionnalités écologiques pour la production agricole. Il s'agit de favoriser les interactions entre les plantes, les animaux et les micro-organismes pour bénéficier de l'aide d'auxiliaires (par exemple, les abeilles pour la pollinisation), de la production de services écosystémiques et réduire la pression des agresseurs biologiques (insectes, maladies...) sur les cultures. La protection agroécologique des cultures est un type de protection qui vise un fonctionnement durable de l'agrosystème, en s'appuyant sur des processus écologiques. C'est une réflexion dynamique qui se traduit par une action systémique. Pour restaurer la bonne santé de l'écosystème sur le long terme, on travaille sur la santé du sol, des agrosystèmes ainsi que sur la biodiversité végétale et animale. Il s'agit donc de réduire drastiquement l'utilisation d'intrants phytosanitaires, mais aussi de mener des actions comme le ramassage des fruits piqués par des insectes pour éviter leur prolifération, la plantation de végétaux « pièges » pour les insectes, la mise en place d'une couverture végétale permanente des cultures...

Ce concept est une réponse aux impasses de « la révolution verte », cette politique de transformation des agricultures des pays en développement fondée principalement sur l'utilisation de variétés de végétaux à hauts potentiels de rendements, l'irrigation et l'utilisation d'engrais ou de produits phytosanitaires. Cela donne lieu à une agriculture industrielle complètement déconnectée de la géographie : on cultive une seule espèce végétale par parcelle et on appauvrit le sol, qui est soutenu à bout de bras par des engrais. Outre tous les problèmes de pollution et d'érosion de la biodiversité que cela entraîne, les rendements baissent aujourd'hui pour beaucoup de cultures. Le biocontrôle, qui vise à remplacer les pesticides chimiques par des biopesticides (issus d'organismes vivants), est mis en avant comme la solution à ces problèmes. Pour moi, c'est une avancée sur le plan sanitaire, mais pas forcément sur les autres plans (rentabilité des exploitations, augmentation de la biodiversité...). Substituer des intrants organiques aux intrants phytosanitaires ne suffit pas. L'agroécologie a l'intérêt d'apporter des réponses tant aux enjeux écologiques que socio-économiques. À La Réunion, elle peut contribuer à résoudre de nombreuses difficultés. L'enjeu est d'abord sanitaire : on est face à des intoxications aux pesticides importantes car leurs doses sont très élevées sous les tropiques. Les sols et l'eau potable sont pollués. Il y a également un enjeu de sécurité alimentaire : la démographie de l'île augmente, on ne produit pas assez de denrées pour la population, donc il y a beaucoup d'importations depuis la Chine, ce qui soulève également des questions sanitaires. L'enjeu est ensuite socio-économique : l'agro-

ecologie est source de revenus supplémentaires pour les agriculteurs, c'est une agriculture synonyme de bien-être, de mieux vivre pour eux. L'agroécologie génère également des créations d'emplois, notamment dans le domaine de la formation, de l'animation et de la médiation, car les acteurs agricoles doivent travailler de manière plus coordonnée. Dans la mesure où les prix de vente des produits agroécologiques sont moins élevés que ceux des produits conventionnels, cela bénéficie aussi aux consommateurs et notamment aux habitants les plus pauvres. L'enjeu est également patrimonial : des cultures traditionnelles de La Réunion comme le chou-chou pourraient disparaître si on ne change pas les pratiques. Enfin, l'agroécologie contribue au maintien de l'exceptionnelle biodiversité réunionnaise.

Depuis 10 ans, à La Réunion, nous avons appliqué les principes de la protection agroécologique à des cultures horticoles, en particulier le chou-chou et la mangue, en partenariat avec divers acteurs (chambre d'agriculture, organisations professionnelles, institut technique Armeflhor, organismes de conseil, d'appui ou de formations tels que la Fédération départementale des groupements de défense contre les organismes nuisibles, les lycées agricoles, etc.) et, bien sûr, les agriculteurs, qui sont au centre du dispositif. On a réussi à supprimer totalement les pesticides pour ces deux cultures. Maintenant, on sait faire ; il ne reste plus qu'à changer les routines et cela prend du temps. Il est indispensable d'accompagner les agriculteurs dans cette période de transition, sur le plan technique et surtout sur le plan politique, par des mesures incitatives, financières ou techniques.



La culture du chou-chou, cirque de Salazie @Jean-Philippe Deguine

Pour que l'agroécologie fonctionne, il est indispensable d'avoir une réflexion et une action à grande échelle, celle du paysage et non de la parcelle. À La Réunion, le chouchou et la mangue ont l'avantage d'être organisés dans des bassins de production localisés. Le chouchou est cultivé dans un cirque bien arrosé, sur des surfaces importantes, ce qui a permis de gérer la mutation de manière large plutôt qu'à l'échelle d'exploitations isolées. On est passé d'une culture traitée deux fois par semaine à 70 % de production bio à l'échelle de l'île. De même, la mangue a un bassin de production bien défini, avec des acteurs qui se connaissent bien, qui échangent et qui sont ouverts. Cette dimension territoriale est un facteur de réussite essentiel.

Forts de ces succès, nous avons créé avec l'Université de La Réunion un Certificat universitaire de qualification professionnelle sur la protection agroécologique des cultures. Un agriculteur qui a suivi cette formation diffuse ensuite ce qu'il a appris sur son territoire ; cela fait tache d'huile. Malheureusement, cette formation n'existe qu'à La Réunion.

Les pouvoirs publics ont mis en place le « Plan réunionnais pour développer une agriculture durable », qui fait du développement de l'agroécologie un axe prioritaire, à côté de l'autosuffisance alimentaire. À La Réunion, il y a des incitations assez exemplaires, avec la mobilisation des fonds européens, des instruments issus du plan Ecophyto (mesures agro-environnementales, réseau « Dephy ferme » de

démonstration des pratiques agroécologique) et des groupements d'intérêt économique et écologique qui permettent aux agriculteurs de se regrouper de manière collégiale à l'échelle du paysage. Les pouvoirs publics accompagnent bien la conversion au bio et la réduction de l'utilisation des pesticides. Mais ils ne vont pas suffisamment loin pour aider les exploitants à passer à l'agroécologie. En effet, il y a une période de transition de plusieurs années pendant laquelle les risques financiers sont importants pour les agriculteurs. Or, cette période n'est pas suffisamment accompagnée. Il n'y a pas non plus de label pour l'agroécologie. Si on veut que l'agroécologie se développe à grande échelle d'ici 20 ans, il faut se fixer un cap, des objectifs de moyen et long terme et mettre en place de la formation mais aussi des moyens financiers à la hauteur de l'enjeu.

La Réunion a tous les atouts pour être à la pointe en termes de transition écologique. C'est un territoire français, inscrit dans l'Union européenne, qui peut bénéficier de soutiens financiers pour ses projets. On a un grand parc national naturel. Les habitants sont fiers d'être Réunionnais ; ils ont le désir de prendre soin de leur île. Nombre d'acteurs sont prêts à changer leurs pratiques. On pourrait faire de La Réunion la première île en production 100 % bio et 100 % énergies renouvelables du monde. Ce serait une belle ambition ! Si on fait cet investissement pour l'avenir, les choses pourraient démarrer très rapidement ».



Agriculture, cirque de Salazie @Jean-Philippe Deguine

# « EN MARTINIQUE, LA PETITE TAILLE DE L'ÎLE ET LA CONCURRENCE DES USAGES DU SOL NÉCESSITENT D'ÊTRE IMAGINATIFS. »



**Jean-François Mauro,**

Directeur régional Martinique de l'Agence de la transition écologique (Ademe)

*L'Agence de la transition écologique (Ademe), établissement public sous la tutelle des ministères de la Transition écologique, de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de l'Innovation, a des antennes dans chaque Région pour accompagner les acteurs au plus près du terrain dans leurs projets de transition énergétique et écologique.*

## Quels sont les enjeux spécifiques à la Martinique, du point de vue de la transition écologique, notamment de la transition énergétique ?

**Jean-François Mauro :** La Martinique est une île de taille modeste, avec un profil volcanique. Elle est soumise aux aléas des risques naturels. Le changement climatique se matérialise, se constate quasi-quotidiennement : les températures augmentent, le niveau de la mer également, les littoraux s'érodent, des sécheresses s'abattent, des événements météorologiques extrêmes se produisent. Le système électrique est vulnérable car il n'est pas raccordé à un réseau plus vaste, à la différence du réseau métropolitain, raccordé au système européen. Tout cela fait que le projet de transition écologique tourné vers une recherche d'autonomie, en particulier énergétique, est une nécessité.

Cependant, la morphologie de l'île crée des contraintes foncières : il y a une forte concurrence pour l'espace entre production d'énergie, logement, déplacement, agriculture... Jusqu'à très récemment, le poids de ces contraintes a fait que la question énergétique a été le parent pauvre des politiques publiques locales : la mobilisation du foncier était priorisée pour d'autres finalités qu'énergétiques. La Martinique connaissait un retard sur le développement des énergies renouvelables (ENR), qui représentait 7,5 % de l'énergie consommée. Mais depuis quelques années, l'évolution de la gouvernance a généré une nouvelle dynamique. En

janvier 2016, la Collectivité territoriale de Martinique (CTM) a été mise en place, avec des compétences larges, qui permettent d'avoir une approche transversale et de la cohérence entre les actions. Cette création s'est accompagnée d'une gouvernance élargie de l'énergie. Les principaux acteurs sont réunis au sein du programme territorial de maîtrise de l'énergie (PTME) : la CTM, l'État, l'Ademe, EDF, le SMEM, syndicat local gérant le réseau de distribution électrique et d'autres acteurs institutionnels (AFD, CDC...) devraient nous rejoindre en 2020. Le PTME donne un cadre lisible, avec des priorités de développement et de financement. L'objectif est que chacun s'engage à réaliser des objectifs communs et à soutenir des actions et projets émanant du territoire.

## La loi relative à la Transition énergétique pour la croissance verte propose un objectif particulièrement ambitieux pour les Drom en termes d'autonomie énergétique et de développement des ENR. En Martinique, quelles actions sont portées par l'Ademe pour l'atteindre ?

**J.-F. M. :** Les objectifs réglementaires fixés par la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte visent l'autonomie énergétique de la Martinique à l'horizon 2030, avec un pallier à 55 % en 2023. L'Ademe a lancé des travaux de prospective sur les Drom et la Corse pour challenger la perspective de territoires autonomes en électricité en 2030. Il en est ressorti qu'en Martinique, les objectifs sont atteignables, sous

conditions. Nous ne serons pas au rendez-vous en 2023, mais l'objectif d'autonomie énergétique pourrait être tenu à l'horizon 2030, grâce au développement des ENR et à la maîtrise vigoureuse des consommations dans tous les secteurs.

La consommation énergétique est principalement liée aux bâtiments et aux transports en Martinique. Réduire la consommation dans ces deux secteurs est la priorité. Nous accompagnons la rénovation énergétique des bâtiments via des appels à projets, l'émergence de services comme le covoiturage ou l'autopartage, qui sont peu développés aujourd'hui en Martinique, ainsi que l'émergence d'une offre de transports en commun conséquente, y compris maritime.

Pour le développement des ENR, il ne faut négliger aucune potentialité, même si le solaire (thermique et photovoltaïque) est structurant. Il y a aussi un potentiel intéressant en termes d'éolien et de géothermie. Des études sont lancées pour qualifier les potentiels en termes d'ENR, éclairer les acteurs, proposer des scénarios prospectifs. La petite taille de l'île et la concurrence des usages du sol nécessitent d'être imaginatifs. Au-delà des trajectoires techniques, nous cherchons de plus en plus à étudier les impacts socio-économiques de nos actions. Le coût des projets d'ENR doit rester acceptable.

L'Ademe accompagne la réalisation des projets de photovoltaïque en autoconsommation. Un travail a été lancé avec les distilleries de rhum locales, qui produisent de l'énergie avec la bagasse

(les résidus de canne à sucre) depuis toujours. L'idée est de favoriser des équipements plus performants pour pérenniser cette production et permettre à d'autres acteurs d'utiliser la bagasse comme ressource énergétique. La Collectivité territoriale de Martinique est également accompagnée par les experts locaux et nationaux de l'Ademe dans la concrétisation de projets de géothermie.

Suite à une étude de l'Ademe qui a permis d'identifier le potentiel de quelques cours d'eau pour de la petite hydroélectricité, un appel à manifestation d'intérêt va être lancé cette année sur des sites qui offrent des garanties technico-économiques aux porteurs de projet. Ces derniers se manifestent pour développer des projets d'éoliennes notamment au nord de l'île. Grâce au parc éolien de Grand-Rivière et à la centrale de co-génération biomasse, nous sommes aujourd'hui passés à 25 % d'ENR dans la consommation énergétique.

Un autre axe de travail majeur, c'est le passage à une économie circulaire, économe en ressources naturelles, avec une politique de prévention de la production de déchets et une approche englobante pour que tous les acteurs du territoire mettent en œuvre des actions (collectivités locales, entreprises...). Sur une petite île, les déchets qui s'accumulent sont très visibles. Les centres de traitement et de stockage nécessitent beaucoup de foncier, donc les acteurs publics se mobilisent pour détourner un maximum de déchets de l'enfouissement.



Le parc éolien de Grand-Rivière © Ademe

Désormais, la Martinique est bien dotée en infrastructures. Nous accompagnons des projets de ressourcerie et un projet de centre de tri géré par une association pour réparer, remettre en vente ou transformer des linges, textiles et chaussures.

### **Selon vous, quelles sont les conditions pour que la transition écologique et énergétique soit un moteur de cohésion des territoires en Martinique ?**

**J.-F. M. :** L'objectif d'autonomie énergétique en 2030 va exiger l'implication de tous et la mobilisation des forces de chaque territoire en Martinique. On peut distinguer trois grands espaces géographiques, avec chacun leurs enjeux :

- le centre, incluant Fort-de-France, accueille l'essentiel des activités tertiaires et industrielles et la moitié de la population. C'est là que les enjeux énergétiques, de mobilité et d'économie circulaire sont les plus forts ;
- le sud de l'île est très orienté vers l'activité touristique. La gestion des déchets est impactée par la saisonnalité de cette activité et il y a un enjeu à mobiliser les acteurs de l'hôtellerie ;
- le nord a un caractère agricole. Les enjeux se posent essentiellement en termes de production agricole et d'alimentation durables

d'une part, de valorisation énergétique des biodéchets d'autre part.

Ces trois espaces sont complémentaires, du fait de leur diversité. Les ressources spécifiques de chacun font que les territoires sont invités à la bonne intelligence pour traiter les enjeux de l'ensemble de l'île. La transition écologique est un facteur de cohésion des territoires au sens où elle oblige les territoires à se mettre autour de la table et à discuter pour relever ensemble les défis.

Par ailleurs, la transition écologique pousse la Martinique à s'ouvrir aux proches voisins : certaines filières ne peuvent pas s'installer sur l'île car les gisements sont insuffisants, par exemple, en termes de valorisation des déchets. L'Ademe a créé une instance de discussion incluant la Guyane, la Guadeloupe et la Martinique pour susciter des politiques communes et des projets à l'échelle des trois territoires. À terme, des coopérations pourraient également être nouées avec d'autres territoires de la région. En particulier, la Dominique a un gros potentiel en termes de production d'électricité à partir de la géothermie. Elle pourrait vouloir jouer le jeu de la proximité avec ses voisins et alimenter la Martinique via des câbles sous-marins, ce qui sécuriserait les apports énergétiques de l'île.



**Panneaux solaires sur la marina du Marin © Ademe**

# « DANS NOS GRANDES AGGLOMÉRATIONS, LA QUESTION DE L'ALIMENTATION LOCALE NE PEUT ÊTRE TRAITÉE QU'EN ENGAGEANT UNE DYNAMIQUE DÉPASSANT LES FRONTIÈRES ADMINISTRATIVES DES TERRITOIRES. »



**Jean-Michel Fourgous,**

Président de Saint-Quentin-en-Yvelines

**Quels sont, selon vous, les enjeux spécifiques au territoire de Saint-Quentin-en-Yvelines du point de vue de transformation des modes de production, de consommation et de vie ? Dans quelle mesure cela réinterroge-t-il les politiques publiques, en particulier à l'échelle intercommunale ?**

**Jean-Michel Fourgous :** Les enjeux de sobriété énergétique, de développement des énergies renouvelables, mais également l'inclusion de l'ensemble des acteurs dans des plans intercommunaux tels que le plan climat air énergie territorial (PCAET), le programme local de l'habitat (PLH), le Plan Paysage, le Plan Local de Déplacement (PLD), permettent de bâtir des politiques publiques répondant aux objectifs nationaux tout en répondant aux attentes des usagers du territoire. La participation des acteurs et la transversalité des projets et des actions menées dans le cadre des compétences de la communauté d'agglomération (aménagement, environnement, mobilité, gestion des déchets, voirie, développement économique...) permettent de faire évoluer les modes de production, de consommation et de vie. La sensibilisation par l'ensemble des canaux et au plus près des citoyens, par exemple via l'Agence locale de l'énergie et du climat, amène une prise de conscience et une évolution des modes de vie.

Si nous prenons l'exemple de l'agriculture sur Saint-Quentin-en-Yvelines, c'est 21 % de terres agricoles, à 97 % dédiées aux grandes cultures. L'objectif aujourd'hui est de reconnecter les

productions agricoles au bassin de consommation que représentent les 229000 habitants du territoire, afin de limiter les émissions de gaz à effet de serre (GES), de favoriser la qualité de l'alimentation, d'améliorer les pratiques culturelles et donc la qualité de vie sur le territoire. Ceci implique de favoriser les diversifications de production, la transformation alimentaire locale, le développement de lieux et modes de distribution de ces produits. Ceci implique également d'encourager les habitants dans leurs changements de pratiques, de les accompagner, en premier lieu en leur mettant l'information à disposition. C'est une préoccupation nouvelle à l'échelle intercommunale, qui donne à l'agriculture un rôle de levier de développement territorial durable. Des moyens mutualisés sont à envisager à l'échelle des territoires.

**Quelles sont les principales actions conduites par la Communauté d'agglomération pour favoriser une telle transformation ? Pourriez-vous présenter une ou deux actions emblématiques ?**

**J.-M. F. :** Le PCAET de Saint-Quentin-en-Yvelines a été voté, mais ce n'est que le début. Il faut maintenant passer à l'action. La dynamique participative née de l'élaboration de ce plan va continuer via Esqymo. Il s'agit de l'Ecolaboratoire du climat à Saint-Quentin-en-Yvelines dédié à la transition énergétique et l'adaptation au changement climatique. Cette plateforme est née de l'ambition d'aller au-delà des obligations dans un mouvement permanent et collectif. L'objectif principal est de permettre à tous les Saint-Quentinois de découvrir les actions et les événements mis en place à Saint-Quentin-en-Yvelines et de pouvoir contribuer en donnant son avis sur des projets et en en proposant de nouveaux. La collaboration et l'implication de tous permettra au territoire de s'adapter au mieux au changement climatique tout en réduisant ses impacts.

Cet écolaboratoire propose des outils de suivi et de mobilisation :

- des actualités locales et plus larges pour essayer les bonnes idées ;
- l'accès aux données climat, air, énergie du territoire pour que nous ayons tous les mêmes bases d'action ;
- l'accès aux 21 fiches projets du PCAET projets qu'il est possible de soutenir ou auxquels il est possible de s'inscrire en tant qu'acteurs.

La force d'Esqymo est la possibilité de proposer de nouvelles actions qui pourraient être intégrées au PCAET, pour un plan vivant et utile à tous.

Esqymo s'appuie sur une équipe motivée représentative de toutes les forces vives du territoire, en comité consultatif. Contribution et « participativité » sont les maîtres mots de l'ambition que nous portons.

Le 27 juin 2019, Saint-Quentin-en-Yvelines a voté un plan d'actions transversal 2019-2025 pour l'agriculture locale et les circuits courts alimentaires. Il est composé de 6 axes opérationnels :

- Axe 1 : accompagnement des porteurs de projets agricoles, des exploitants et des chefs d'entreprise en lien avec l'agriculture locale ;
- Axe 2 : développement de filières alimentaires et de marchés locaux ;
- Axe 3 : urbanisme, foncier et paysage ;
- Axe 4 : communication, sensibilisation et mise en réseau ;
- Axe 5 : accompagnement des projets citoyens ;
- Axe 6 : environnement et biodiversité.

Ce plan d'actions a été élaboré en partenariat avec les agriculteurs, les communes, ainsi que nos partenaires institutionnels et associatifs. Dans ce cadre, la communauté d'agglomération porte différents projets et a mis en place un ensemble d'outils de communication pour valoriser les productions locales en circuits courts. Elle a versé 30 000 euros en 2019 à un fonds de prêts à taux zéro pour les projets agricoles. L'agglomération envisage également de lancer une étude sur le développement des circuits courts dans la restauration scolaire en 2020. L'animation de cette démarche permet de faire dialoguer l'ensemble des acteurs du territoire autour de l'agriculture et de l'alimentation locale.

De plus, l'Agence locale de l'énergie et du climat de Saint-Quentin-en-Yvelines (Alec SQY) apporte aux habitants une information sur les bonnes pratiques en matière d'énergie. Elle porte également de nombreux événements parmi lesquels :

- le concours de la Maison économe qui récompense les meilleures constructions et rénovations,

- les défis Déclics et Zéro Déchet, qui permettent d'économiser sans dépenser,
- des balades thermiques, pour visualiser les déperditions de chaleur des logements,
- des stands d'information et de conseil sur la maîtrise de l'énergie et les travaux de rénovation.

Elle a aussi pour rôle l'accompagnement énergétique des conseils syndicaux et syndicats de copropriété et assure le prêt gratuit d'un kit de mesure et d'une caméra thermique. La communauté d'agglomération a, par ailleurs, fait réaliser une thermographie aérienne sur l'ensemble des 12 communes afin de faciliter le repérage des déperditions par la toiture. Cet outil sert de base pour les conseils fournis par l'Alec SQY aux habitants.

### **Comment passer de transformations localisées (quartier, commune, intercommunalité) à des transformations à une échelle plus large ?**

**J.-M. F. :** Il s'agit plutôt de relocaliser certaines activités, et de leur permettre de se développer suffisamment pour atteindre des niveaux de distribution importants. En particulier, le soutien aux activités agricoles, de transformation et de commercialisation locales a pour but de répondre à la demande des habitants en produits de qualité et de proximité. Aujourd'hui, cette demande est supérieure à l'offre. Afin de faciliter l'essaimage des modifications de modes de vie, il est également indispensable de pouvoir échanger avec les communes, qui sont les collectivités les plus proches des habitants. Dans ce cadre, le travail avec un binôme élu/technicien de chaque commune est essentiel : l'organisation de rencontres avec les représentants des 12 communes permet d'échanger sur les actions à déployer et d'essayer les bonnes pratiques sur l'ensemble du territoire de l'agglomération (ex : permis de planter).

L'intégration de communautés comme la CYTé (Communauté yvelinoise de la transition énergétique) nous permet de faire de même au niveau du département et de pouvoir échanger et recueillir des idées d'actions à déployer sur notre territoire grâce à l'expérience des territoires voisins. Enfin, le collectif Teddif (Territoire, environnement et développement durable en Île-de-France) met à la disposition des territoires tels que l'agglomération de Saint-Quentin-en-Yvelines un soutien, des échanges de pratiques et des ressources, sur lesquels nous pouvons nous appuyer pour sensibiliser à l'adaptation de nos modes de vie aux évolutions actuelles de la société et au dérèglement climatique.

### **Selon vous, en quoi la transformation des modes de production, de consommation et de vie contribue-t-elle à la cohésion des territoires ?**

**J.-M. F. :** Saint-Quentin-en-Yvelines est composée de 12 communes qui ont des profils socio-économiques et environnementaux très divers. Cette diversité permet de s'appuyer sur les uns ou sur les autres suivant les besoins, que cela soit dans le cadre de la lutte contre l'évolution des îlots de chaleur urbains dans les zones très urbanisées ou sur les communes possédant des terres agricoles dans le cadre de l'évolution des modes de consommations.

Dans nos grandes agglomérations, et plus largement à l'échelle du Bassin parisien, la question de l'alimentation locale ne peut être traitée qu'en engageant une dynamique dépassant les frontières administratives des territoires. Rien qu'à l'échelle de Saint-Quentin-en-Yvelines, le potentiel de débouchés pour les produits

locaux est estimé à 24,5 millions de repas par an. Les 2 500 hectares de cultures de l'agglomération ne peuvent permettre de répondre à la demande. Il faut raisonner à l'échelle des territoires agricoles, et mutualiser les réflexions avec nos voisins. Ainsi, Saint-Quentin-en-Yvelines a fait partie d'un projet alimentaire territorial avec Versailles Grand Parc et la communauté d'agglomération Paris-Saclay. Elle participe aux travaux conduits par les territoires agriurbains, Terre et Cité et Plaine de Versailles<sup>73</sup>, qui constituent une source d'inspiration, d'échanges et de partage de problématiques particulièrement riches.

À une échelle infra, Saint-Quentin-en-Yvelines travaille aussi avec les communes, en facilitant l'intégration des enjeux agricoles dans les PLU ou encore en initiant une réflexion sur la restauration collective. Transition écologique et développement de la ville ne sont pas contradictoires. Notre territoire devient durable avec l'implication de chacune et chacun.

---

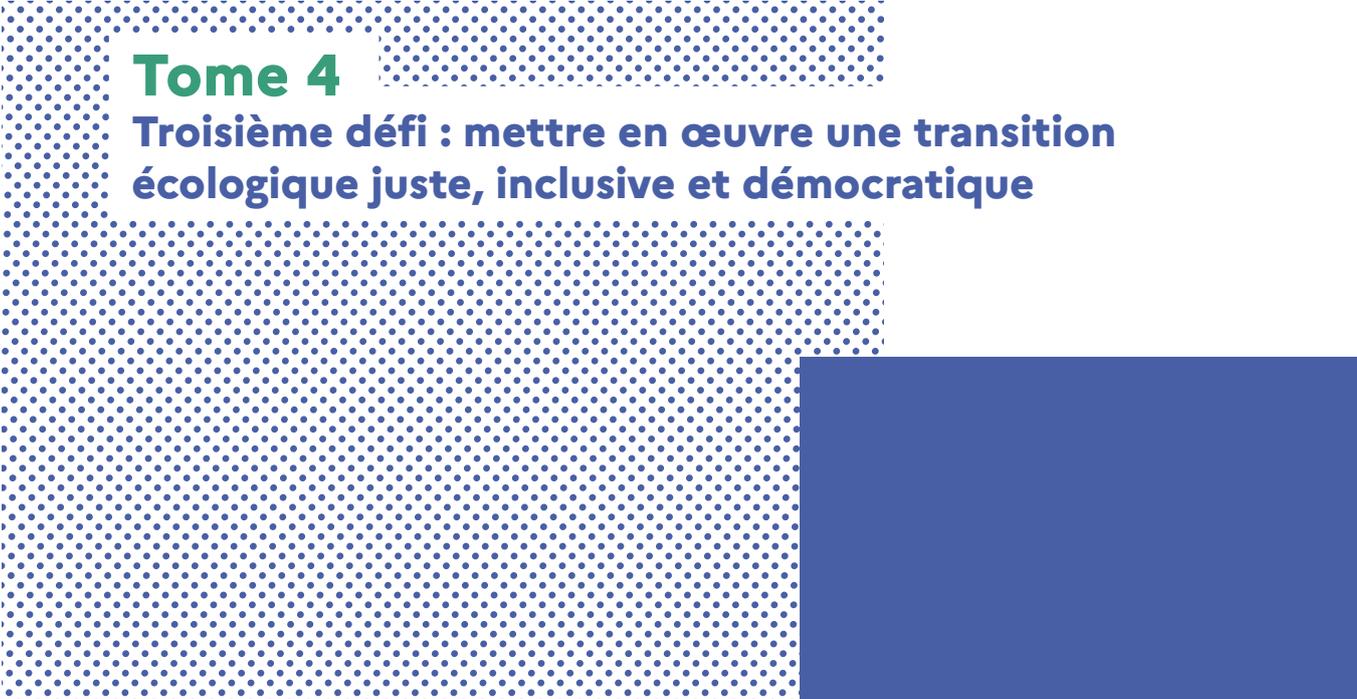
73. Structures d'animation de petites régions agricoles.

---





# La transition écologique comme moteur de la cohésion des territoires



## Tome 4

Troisième défi : mettre en œuvre une transition  
écologique juste, inclusive et démocratique

# Sommaire - Tome 4

## Troisième défi : mettre en œuvre une transition écologique juste, inclusive et démocratique ————— 4

- **Faire face aux situations de cumul de vulnérabilités environnementales et sociales** ————— 6

Article - Pour une justice environnementale et climatique : anticipation territoriale des basculements écologiques - Caroline Lejeune

Article - Territorialisation des inégalités environnementales et prise en compte des vécus : enjeu démocratique et enjeu scientifique. Focus sur la Seine-Saint-Denis – Alice Canabate

- **Un besoin d'informations fiables sur l'état écologique des territoires** ————— 26

- **Pour une transition socio-écologique** ————— 28

Interview - Nicolas Laruelle, urbaniste à l'Institut Paris Région

Interview - Gilbert Favreau, Président du conseil départemental des Deux-Sèvres

# Introduction

La notion de transition écologique porte un double enjeu de justice. D'abord, une justice générationnelle : il s'agit de préparer dès aujourd'hui le changement de notre modèle de société pour l'adapter aux limites de la planète, plutôt que de faire subir aux jeunes générations un changement brutal lorsque le dépassement de ces limites provoquera des effets en chaîne que nous ne saurons plus maîtriser. Ensuite, une justice intra-générationnelle : il s'agit de faire en sorte que les efforts pour entreprendre ce changement soient répartis de manière équitable au sein de la société et que les impacts n'impactent pas prioritairement les populations les plus défavorisées. Mais également une justice spatiale car la destinée des êtres est étroitement liée à leur lieu de naissance et de vie ; or les territoires sont inégaux face à la transition écologique. En effet, certains territoires connaissent des vulnérabilités environnementales importantes, qui risquent de s'accroître au regard des mutations environnementales qui seront de plus en plus manifestes au cours des prochaines décennies (changement climatique, perte de biodiversité, épuisement de ressources naturelles, accumulation de déchets et de pollutions dans la biosphère...).

Parallèlement, engager la transition écologique pose une question démocratique : une telle transformation de la société ne peut s'effectuer sans l'adhésion de la population et la mise en discussion collective des différentes options qui s'offrent à elle.

# 4

## Troisième défi : mettre en œuvre une transition écologique juste, inclusive et démocratique

- Faire face aux situations de cumul de vulnérabilités environnementales et sociales
- Un besoin d'informations fiables sur l'état écologique des territoires
- Pour une transition socio-écologique



Pascal, Marianne, Joseph et Enné © Éric Bouvet

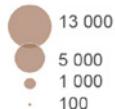
# Faire face aux situations de cumul de vulnérabilités environnementales et sociales

Du fait de leur situation géographique et de leur histoire socio-économique, les territoires sont plus ou moins concernés par les dégradations environnementales et plus ou moins en capacité de les contrer. La gestion des héritages du développement non durable passé, qu'il s'agisse de pollutions (du sol, des nappes phréatiques...) ou de friches (industrielles, agricoles ou commerciales), fait peser une importante charge pour les territoires concernés - territoires ruraux de grandes cultures, territoires industriels ou

anciennement industriels... Ainsi par exemple, la dépollution des sols peut s'avérer extrêmement coûteuse : le coût médian des opérations de dépollution soutenues par l'Ademe entre 2010 et 2016, qui sont principalement des projets de grande envergure, est de 875 000 euros<sup>1</sup>. Les collectivités locales concernées par de multiples hectares de sols pollués peuvent être dans l'incapacité de faire face à ces coûts, ce qui grève leur capacité à garantir un environnement sain et une bonne qualité de vie à leurs habitants<sup>2</sup>.

## Pollution des sols

Nombre de sites pollués par département en 2015



Information indisponible pour les DROM

### Sites pollués

Sites dont le sol ou le sous-sol ont été pollués par des déchets ou des infiltrations de déchets.



Réalisation : ANCT pôle ADT - Cartographie 2020

Source : Base EIDER MTEs - CGEDD 2015 • Fond cartographique IGN

1. Ademe, *La reconversion des friches polluées au service du renouvellement urbain : enseignements technico-économiques*, novembre 2018

2. Guy Chautard et Bertrand Zuideau, « L'enjeu d'une reconversion durable des territoires de tradition industrielle : l'exemple du bassin minier du Nord - Pas-de-Calais », *Espace, populations, sociétés*, p. 325-339, 2001.

Tous les territoires ne sont pas non plus égaux face aux risques environnementaux. Selon leur situation géographique, la forme du bâti, les activités qu'ils accueillent, les modes de vie qui s'y déploient ou encore l'état des milieux naturels, les territoires sont plus ou moins menacés par les effets du changement climatique ou par l'érosion de la biodiversité. Les dégradations environnementales (imperméabilisation des sols, érosion de la biodiversité...) induisent la perte de services écosystémiques, qui ont un coût

pour les territoires concernés. Le changement climatique est un facteur d'aggravation des risques de catastrophe naturelle existants mais aussi d'apparition d'aléas nouveaux (submersion marine par exemple). On estimait en 2015 que 30 % des 36 681 communes françaises étaient soumises à un niveau d'exposition moyen et 16 % à un niveau d'exposition fort au changement climatique<sup>3</sup>. Les Drom (départements et régions d'outre-mer) apparaissent comme particulièrement vulnérables en raison de

## L'exposition des populations aux risques climatiques



**Indice d'exposition aux risques climatiques par commune métropolitaine, en 2019**

- Fort
- Moyen
- Faible
- Nul

**Éléments naturels jouant sur les aléas climatiques**

- Fleuve
- Relief
- Littoral

**Exposition des populations aux risques climatiques**

L'exposition des populations aux risques climatiques est un indicateur élaboré par le ministère de la Transition écologique et solidaire. Calculé à l'échelle des communes du territoire métropolitain, il correspond au croisement entre la densité de population de chaque commune et le nombre de risques naturels répertoriés, comme prévisibles, au sein de son territoire. Les aléas pris en compte sont :

- les avalanches ;
- les feux de forêts ;
- les inondations ;
- les mouvements de terrains ;
- les tempêtes.

Réalisation : ANCT pôle ADT - Cartographie 2020  
Source : MTE/SDES 2018 • Fond cartographique IGN

3. Cet indicateur croise la densité de population avec le nombre d'aléas prévisibles liés au climat. Le niveau d'exposition est considéré comme d'autant plus élevé que la densité de population et le nombre d'aléas prévisibles sont élevés. Pour en savoir plus : <https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/impacts-du-changement-climatique-sante-et-societe>

## Des enjeux d'adaptation au changement climatique différenciés selon les territoires



### TERRITOIRES DE MONTAGNE

Érosion de la biodiversité et disparition de certains milieux, activité touristique affectée du fait de la diminution de l'enneigement sauf à être compensée par une attractivité renforcée en période estivale ; accentuation des risques gravitaires comme les glissements de terrain.



### TERRITOIRES DES VALLÉES DYNAMIQUES

Risque d'inondations fluviales et vulnérabilité accrue en matière de production d'énergie (diminution des débits des cours d'eau) en période estivale ; baisse de la production hydro-électrique estimée à environ 15% vers 2050 ; accroissement des risques de pollution atmosphérique, singulièrement dans les vallées du Rhône et de la Seine.



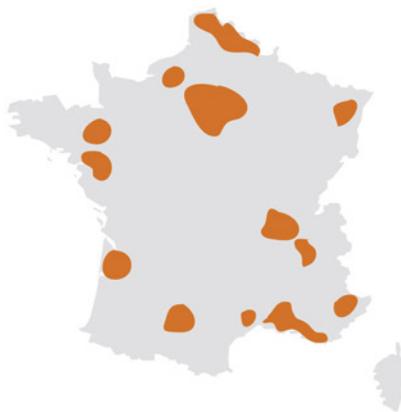
### TERRITOIRES RURAUX AU SUD DE LA LOIRE

Accroissement de la pression sur les ressources en eau, remise en question des assolements (maïs, vergers), voire de la qualité des produits (vins). Quant aux risques d'incendie, leur périodicité devrait passer d'une année sur quatre aujourd'hui à une année sur deux à l'horizon 2070.



### TERRITOIRES RURAUX AU NORD DE LA LOIRE

Modification des peuplements forestiers et accroissement du risque de feux de forêts ; épisodes répétés de sécheresse.



### VILLES ET GRANDES AIRES URBAINES

Risques sanitaires liés à la pollution atmosphérique et aux îlots de chaleur ; augmentation de la demande en énergie en période estivale dans un contexte de production électrique en tension ; sensibilité forte aux aléas retrait-gonflement des argiles ou inondations.



### LE LITTORAL

Recul du trait de côte et risque de submersion, dégradation des écosystèmes côtiers en raison de l'érosion et de la salinisation.

Mise en page : ANCT pôle ADT - Cartographie 2020 • Réalisation : CGET 2015  
Source : Florian MUZARD, Sylviane Le GUYADER, CGET, En Bref - Vers des territoires résilients au changement climatique, novembre 2015

leur situation géographique, démographique et économique<sup>4</sup>. Globalement en France, six grands types de territoires se distinguent au regard des risques climatiques auxquels ils sont confrontés<sup>5</sup> : les territoires littoraux (retrait du trait de côte, submersion...); les territoires de montagne (baisse de l'enneigement, érosion de la biodiversité...); les villes et grandes aires urbaines (canicules, inondations...); les vallées dynamiques (baisse des débits d'eau...); les territoires ruraux du nord de la Loire (épisodes de sécheresse, feux de forêt...); les territoires ruraux du sud de la Loire (incendies, fortes tensions sur l'eau...).

De plus, certains territoires ont une économie fortement spécialisée dans des activités vulnérables à moyen terme au regard des dégradations environnementales et des effets du changement climatique<sup>6</sup> : tourisme de sport d'hiver, de plage ou urbain, agriculture intensive en monoculture, agriculture AOC associée à un climat particulier (viticulture par exemple), industrie fortement polluante ou fortement consommatrice de ressources énergétiques et matérielles (aciéries, tanneries, etc.)... Pour certains territoires à vocation touristique, industrielle ou agricole,

l'adaptation des pratiques apparaît comme une solution insuffisante au regard de la rapidité et de l'ampleur des évolutions environnementales, climatiques ou réglementaires. C'est alors une reconversion économique du bassin d'emplois qu'il faut envisager. Si la reconversion est habituellement appréhendée à l'échelle de filières (agricoles, industrielles...), l'enjeu est éminemment territorial : certains territoires devront probablement changer de vocation au plan économique, avec des conséquences sur l'emploi, l'organisation sociale, l'image du territoire ou encore le patrimoine paysager<sup>7</sup>.

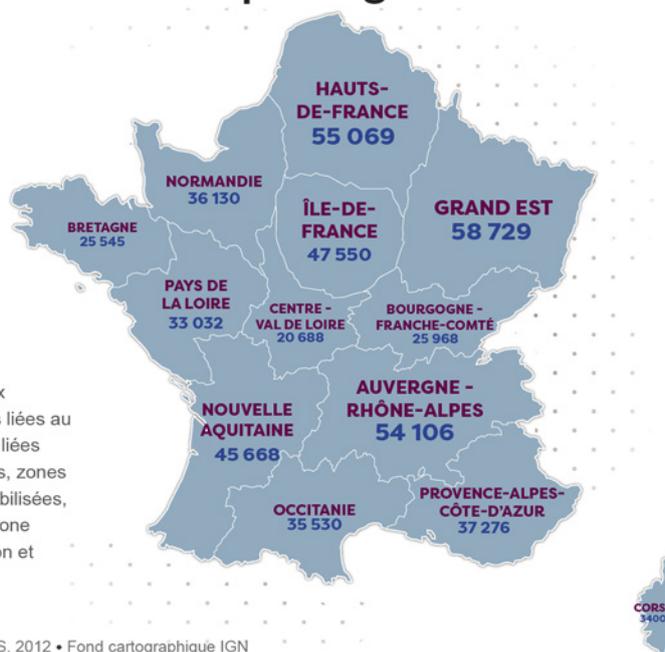
En outre, la consommation de certains territoires est fortement dépendante d'énergies fossiles importées, notamment pour la réalisation des déplacements quotidiens (dépendance automobile), ce qui est source de vulnérabilités écologiques mais aussi économiques et sociales. Si les territoires périurbains focalisent l'attention, le tableau qu'ils offrent en termes de dépendance aux énergies fossiles est en réalité plus nuancé<sup>8</sup> et d'autres territoires - urbains comme ruraux - sont concernés. De manière agrégée, on constate des niveaux d'émission de gaz à effet de serre très différenciés d'une région à l'autre.

## Émissions de gaz à effet de serre par région

### Émissions de gaz à effet de serre liées aux activités humaines

En milliers de tonnes équivalent CO<sub>2</sub> par région métropolitaine en 2012

La surface des régions est proportionnelle à leurs émissions de gaz à effet de serre  
**475 300 milliers de tonnes de CO<sub>2</sub> émis à l'échelle nationale en 2012**



### Émissions de gaz à effet de serre

Seules les émissions de gaz à effet de serre liées aux activités humaines sont prises en compte, hors celles liées au trafic maritime et aérien international. Les émissions liées aux forêts non gérées par l'homme, prairies naturelles, zones humides et rivières, feux de forêt ne sont pas comptabilisées, ainsi que les effets compensatoires des puits de carbone (absorption de CO<sub>2</sub> pour la croissance de la végétation et absorption du méthane par les sols forestiers).

Réalisation : ANCT pôle ADT - Cartographie 2020

Source : Inventaire national spatialisé des émissions PA / GES, 2012 • Fond cartographique IGN

4. CGET, En Bref n° 9 - Vers des territoires résilients au changement climatique, novembre 2015

5. Ibid.

6. Ronan Dantec et Jean-Yves Roux, L'adaptation de la France aux dérèglements climatiques à l'horizon 2050. Urgence déclarée, rapport d'information du Sénat, 16 mai 2019.

7. Ces conséquences sont décrites dans le cas de la commune de Gardanne par Joseph Cacciari, « L'impératif de transition énergétique pour double peine pour un territoire de la production énergétique soumis à reconversion », VertigO-La revue électronique de l'environnement, Volume 14 n° 3, 2014

8. Voir par exemple : Florian Muzard et Sylvain Allemand (dir.), Le périurbain, espace à vivre, Éditions Parenthèses, 2018 ou Lionel Rougé et al. (dir.), Réhabiliter le périurbain. Comment vivre et bouger durablement dans ces territoires ?, Éditions Loco/Forum Vies Mobiles, 2013.

Un concept a émergé pour rendre compte des inégalités entre citoyens liées à la qualité de leur environnement de vie : les inégalités environnementales. Cette notion, dont le contenu n'est pas complètement stabilisé, émane de mouvements de protestation à la fin des années 1970 aux États-Unis contre l'impact disproportionné de la pollution sur les populations racisées<sup>9</sup>.

La notion d'inégalité environnementale fait écho à la déclaration de Stockholm, issue de la conférence des Nations unies sur l'environnement humain de 1972, qui a érigé le droit à un environnement sain comme droit fondamental. Cette déclaration affirme que l'être humain a « un droit fondamental à la liberté, à l'égalité et à des conditions de vie satisfaisantes, dans un environnement dont la qualité lui permette de vivre dans la dignité et le bien-être » et que ce droit est associé au « devoir solennel de protéger et d'améliorer l'environnement pour les générations présentes et futures » (Principe 1).

Dans les faits, on constate que la concentration de pollutions et de nuisances environnementales coïncide, dans certains territoires, avec des difficultés sociales (quartiers populaires de la politique de la ville, territoires ayant accueilli des industries lourdes, Drom...<sup>10</sup>).

La présence de « désaménités » environnementales - c'est-à-dire de nuisances et pollutions - a un impact plus discriminant que celle d'aménités dans les choix résidentiels des ménages : la présence de ces désaménités agit comme un répulsif pour ceux qui ont le choix de leur lieu de résidence<sup>11</sup>.

C'est quand les habitants d'un territoire sont dans une situation défavorisée tant au plan

social qu'environnemental, qu'ils n'ont pas la possibilité d'améliorer leur cadre de vie ni d'en changer et qu'ils ne sont pas suffisamment associés à la conception des politiques publiques, que les différences constatées relèvent d'inégalités environnementales. Les mouvements de justice environnementale des années 1970-1980 aux États-Unis ont mis en évidence le fait que le sentiment d'injustice environnementale était exacerbé par l'absence de prise des habitants d'un territoire donné sur les décisions publiques en matière d'environnement, c'est-à-dire la difficulté à infléchir les décisions prises par les acteurs publics<sup>12</sup>.

De fait, la théorie des capacités développée par Amartya Sen avance que s'intéresser aux différences de situation, à ce que possèdent les individus, ne suffit pas à analyser les inégalités : il faut également considérer leur capacité à choisir, à partir de cela, entre différents modes de vie, c'est-à-dire leur liberté de définir leur trajectoire de vie et leurs conditions d'existence<sup>13</sup>.

De ce point de vue, certains chercheurs estiment que la transition écologique peut être un facteur de discrimination sociale, quand les acteurs publics ou privés ciblent spécifiquement – que ce soit explicite ou non - les comportements des classes populaires dans leurs actions<sup>14</sup> ou du simple fait que l'acceptabilité des nuisances est plus importante dans les quartiers populaires que dans les quartiers les plus favorisés, ce qui favorise la concentration des installations générant des nuisances et pollutions dans les quartiers déjà défavorisés<sup>15</sup>. En outre, la faible reconnaissance sociale des situations vécues par les groupes discriminés (femmes, personnes racisées...) qui habitent

---

9. Sylvie Fol et Géraldine Pflieger, « La justice environnementale aux États-Unis : construction et usages d'une catégorie d'analyse et d'une catégorie d'action », *Justice spatiale/Spatial justice*, 2010.

10. Pierrette Crosmarie, Avis du CESE, *Inégalités environnementales et sociales : identifier les urgences, créer des dynamiques*, janvier 2015.

11. Guillaume Faburel et Sandrine Gueymard, « Inégalités environnementales en région Île-de-France : le rôle structurant des facteurs négatifs de l'environnement et des choix politiques afférents », *Espace populations sociétés*, 2008/1, p. 159-172.

12. Catherine Larrère, « La justice environnementale », *Multitudes*, 2009/1 (n° 36), p. 156-162.

13. Philippe Hamman et Guillaume Christen, « La transition énergétique face aux inégalités écologiques urbaines », *Géographie, économie, société*, 2017/2 (Vol. 20), p. 267-293.

14. Une abondante littérature a mis en évidence la manière dont la politique de conservation de la nature a historiquement conduit à exclure des pratiques, voire la présence de groupes sociaux marginalisés (peuples colonisés, autochtones, classes populaires...) dans les espaces protégés. Voir par exemple : Philippe Descola, « A qui appartient la nature ? », *La Vie des idées*, 21 janvier 2008 ; Valérie Deldrève, « La fabrique des inégalités environnementales en France. Approches sociologiques qualitatives », *Revue de l'OFCE*, 2020/1 (165), p. 117-144 ; Marc Galochet et Valérie Morel, « La biodiversité dans l'aménagement du territoire en Guyane française, [VertigO] La revue électronique en sciences de l'environnement, Volume 15, Issue 1, mai 2015 ; Bruno Bouet, Ludovic Ginelli et Valérie Deldrève, « La reconnaissance d'un capital environnemental autochtone ? », *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement* [En ligne], Hors-série 29, mars 2018 ; Cécilia Claeys, Arlette Hérat, Carole Barthélémy et Valérie Deldrève, « Quand les Calanques deviennent Parc National : disputes autour de la définition et de la répartition des efforts environnementaux et urbains induits », *Noroi* [En ligne], 238-239, 2016 ou encore Philippe Deboudt, « L'aménagement du territoire littoral à l'épreuve des inégalités environnementales », *Annales des Mines - Responsabilité et environnement*, 2015/3 (N° 79), p. 83-89.

15. Philippe Hamman et Guillaume Christen, « La transition énergétique face aux inégalités écologiques urbaines », *Géographie, économie, société*, 2017/2 (Vol. 20), p. 267-293.

ces quartiers, la moindre légitimité accordée à leur expérience, tend à disqualifier leurs tentatives de s'opposer à la dégradation de leur environnement<sup>16</sup>.

La mobilité étant devenue un capital, ou du moins une ressource essentielle dans les sociétés contemporaines<sup>17</sup>, les inégalités en termes de mobilité sont une composante des inégalités environnementales. Comme le fait justement remarquer le géographe Guillaume Faburel<sup>18</sup>, les Parisiens des arrondissements centraux, qui bénéficient globalement d'un niveau de vie élevé<sup>19</sup>, sont exposés à une forte pollution de l'air ; mais ils ont les moyens de partir pendant le week-end ou les vacances pour respirer un air plus pur et entrer en contact avec la nature, à la différence par exemple des populations plus défavorisées de Seine-Saint-Denis. C'est un des facteurs qui expliquent que « même quand les sujets des milieux défavorisés résident dans des secteurs urbains moins affectés par la pollution, les conséquences sanitaires de cette exposition sont plus marquées que pour les milieux plus aisés »<sup>20</sup>. Selon leur mode de vie, en particulier leur mobilité, les habitants sont donc plus ou moins affectés par les qualités de leur environnement de résidence.

De même, les personnes travaillant dans un territoire très dégradé au plan environnemental, même si elles n'y habitent pas, subissent également les effets des nuisances. Enfin, la mobilité résidentielle est plus ou moins contrainte selon le niveau de revenu, la situation professionnelle et familiale, permettant plus ou moins facilement de quitter un cadre de vie dégradé.

Plusieurs départements, comme l'Ille-et-Vilaine<sup>21</sup>, cherchent à offrir à chaque habitant la possibilité d'accéder à un site naturel ou semi-naturel à

proximité de leur lieu de résidence, afin notamment de permettre aux 40 % de la population qui ne part pas en vacances chaque année de bénéficier d'un accès facilité à la nature.

Dès 1987, le rapport Brundtland soulignait le lien étroit entre inégalités sociales et problèmes environnementaux mondiaux. Il avançait que le manque de moyens financiers est un facteur de dégradation environnementale : « *Les populations les plus pauvres des pays les moins développés, particulièrement en milieu rural, qui exploitent pour vivre le capital naturel placé à leur portée, commettent des dégradations environnementales. Lorsque les institutions de ces pays sont défailtantes, et qu'il n'y a ni régulation ni contrôle suffisants, ces dégradations s'aggravent et les populations en deviennent les premières victimes, car elles sont aussi les bénéficiaires immédiates des services rendus par les écosystèmes et la biodiversité* »<sup>22</sup>.

Cependant, on sait aujourd'hui que ce sont les sociétés - et en leur sein les groupes sociaux - les plus riches qui ont l'empreinte environnementale la plus élevée, ce qui s'explique par le fait que leurs niveaux de consommation sont bien supérieurs que ceux des plus pauvres<sup>23</sup>. En outre, « *plus les inégalités sociales sont fortes, plus il est difficile de faire front commun dans la lutte contre les problèmes environnementaux. Inversement, l'aggravation de la crise environnementale renforce les inégalités sociales en y ajoutant une dimension environnementale : les plus défavorisés sont à la fois plus vulnérables aux problèmes environnementaux et moins résilients à leurs impacts, car ils sont plus dépendants de leur environnement naturel et disposent moins de solutions de rechange* »<sup>24</sup>.

---

16. Voir Lydie Laigle, « Vers des fondements démocratiques de la transition écologique : quelles éthiques de la justice et de l'action publique ? », Colloque *Penser l'écologie politique 2 : Économie, changement social et dynamique des écosystèmes*, juin 2016, Paris ou l'exemple de la communauté Inupiat en Alaska cité par Cyria Emelianoff, « Connaître ou reconnaître les inégalités environnementales ? », *ESO, travaux et documents*, 2006.

17. <http://fr.forumviesmobiles.org/controverse/2012/12/11/mobilite-comme-capital-488>

18. Guillaume Faburel, « Les visages contrastés des inégalités socio-environnementales. Les questions adressées aux politiques de régulation en milieu urbain », *Annales des Mines - Responsabilité et environnement*, 2015/3 (N° 79), p. 78-82.

19. Le revenu médian des habitants du 7<sup>e</sup> arrondissement se situait à 41949 euros par unité de consommation en 2015, contre 14340 à Saint-Denis par exemple, où le taux de pauvreté atteint près de 40 % de la population (contre 8 % dans le 7<sup>e</sup> arrondissement parisien). Source : INSEE

20. Pierrette Crosmarie, Avis du CESE, *Inégalités environnementales et sociales : identifier les urgences, créer des dynamiques*, janvier 2015.

21. Voir l'interview de Morgane Thieux-Lavaur Tome 2.

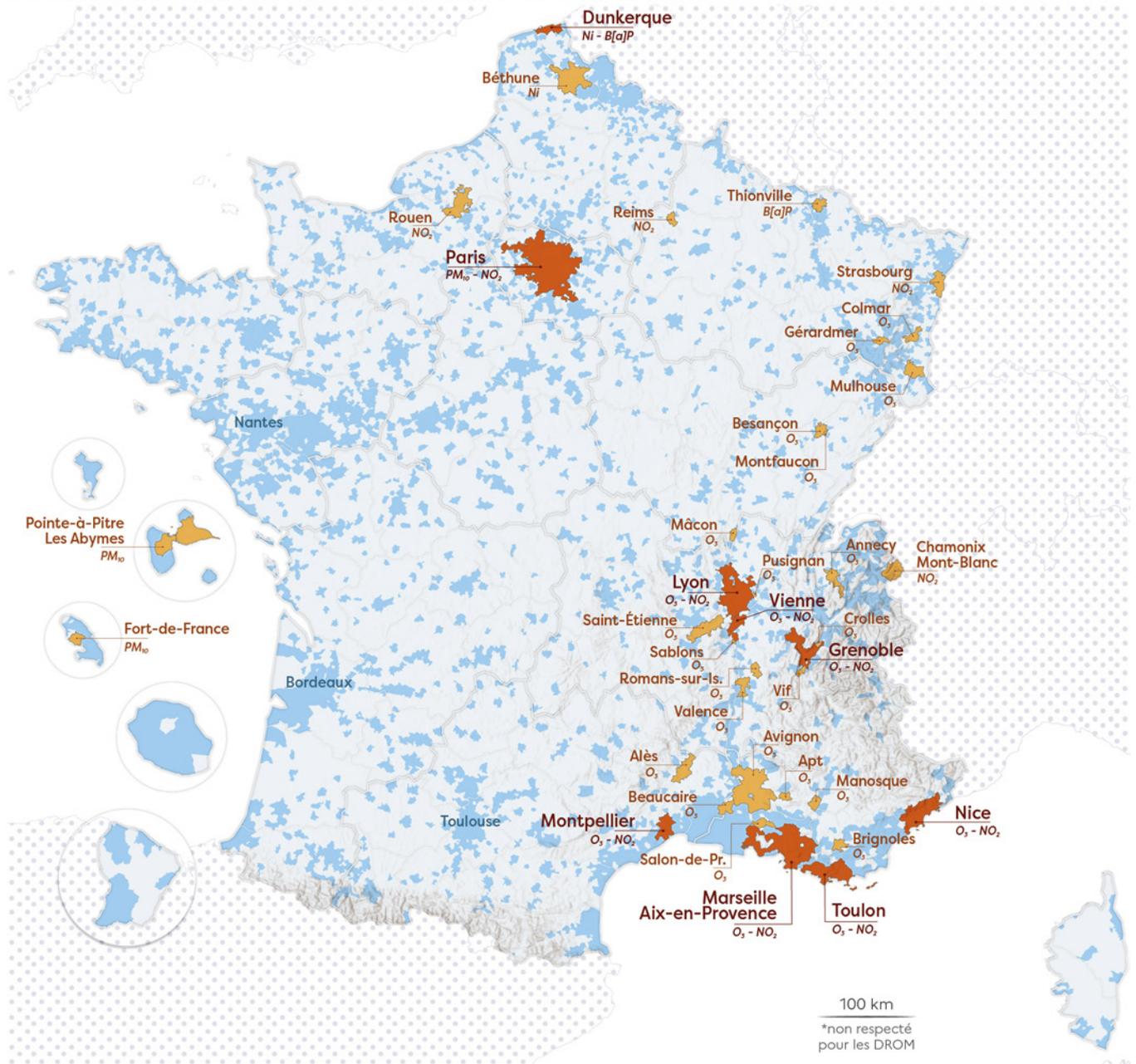
22. Pierrette Crosmarie, Avis du CESE, *Inégalités environnementales et sociales : identifier les urgences, créer des dynamiques*, janvier 2015.

23. En France, on estime que l'empreinte écologique d'un ménage parmi les 10 % les plus pauvres est deux fois inférieure à celle d'un ménage parmi les 10 % les plus riches. L'accroissement de l'empreinte écologique est assez progressif jusqu'au huitième décile de revenus : les deux derniers déciles, soit les 20 % de la population les plus riches sont responsables de presque un tiers de l'empreinte écologique de la nation. Source : Aurélien Boutaud et Natacha Gondran, « L'empreinte écologique à l'épreuve des inégalités », *Revue Projet*, 2017/1 (N° 356), p. 6-9.

24. Caroline Lejeune, « Inégalités environnementales », *Dictionnaire de la pensée écologique*, Dominique Bourg et Alain Papaux (dir.), 2017.

---

# Pollution de l'air dans les unités urbaines



Dépassement des seuils réglementaires des normes qualité de l'air dans les unités urbaines parmi 12 polluants en 2017

- Dépassement sur 2 polluants
- Dépassement sur 1 polluant
- Pas de dépassement
- Hors unité urbaine (non pris en compte)

## Valeurs limites pour la protection de la santé humaine de 12 polluants

- Dioxyde d'azote (NO<sub>2</sub>) : 200µg/m<sup>3</sup> moyenne horaire à ne pas dépasser plus de 18h/an - 40 µg/m<sup>3</sup> moy. annuelle
- Oxydes d'azote (NO<sub>x</sub>)
- Particules (PM<sub>10</sub>) : 50µg/m<sup>3</sup> moy. journalière à ne pas dépasser plus de 35j/an - 40µg/m<sup>3</sup> moy. annuelle
- Particules (PM<sub>2,5</sub>) : 25µg/m<sup>3</sup> moy. annuelle
- Dioxyde de soufre (SO<sub>2</sub>) : 350µg/m<sup>3</sup> moyenne horaire à ne pas dépasser plus de 24h/an - 125µg/m<sup>3</sup> moy. journalière à ne pas dépasser plus de 3j/an
- Ozone (O<sub>3</sub>) : 120µg/m<sup>3</sup> max. journalier de la moy. sur 8h à ne pas dépasser plus de 25j/an en moy. sur 3 ans
- Monoxyde de carbone (CO) : 10mg/m<sup>3</sup> max. journalier de la moy. glissante sur 8h
- Benzène (C<sub>6</sub>H<sub>6</sub>) : 5µg/m<sup>3</sup> moy. annuelle
- Métaux lourds : Plomb 0,5µg/m<sup>3</sup> moy. annuelle, Arsenic 6ng/m<sup>3</sup>, Cadmium 5ng/m<sup>3</sup>, Nickel 20ng/m<sup>3</sup> moy. annuel du contenu total de la fraction PM<sub>10</sub>
- Benzo(a)pyrène (B[A]P) : 1ng/m<sup>3</sup> moy. annuelle du contenu total de la fraction PM<sub>10</sub>

Réalisation : ANCT pôle ADT - Cartographie 2020

Source : MTES - CGEDD / SDES / SDVSD / BIESDD • Fond cartographique IGN

Ainsi, la lutte contre les inégalités environnementales est devenue un objet d'action publique. Aux États-Unis, depuis 1994, l'Environmental Protection Agency a l'obligation de prendre en compte la justice environnementale dans ses activités. Cette agence fédérale étasunienne considère qu'il y a inégalité environnementale quand certaines populations subissent une part disproportionnée des dégradations environnementales et qu'elles n'ont pas la possibilité de participer aux décisions relatives aux activités susceptibles d'affecter leur environnement ou leur santé et d'influer de manière significative sur la définition, la mise en œuvre et l'application des lois, règlements et politiques environnementales<sup>25</sup>. Une attention spécifique est accordée à l'effet des mesures prises sur la santé et l'environnement des populations pauvres ou appartenant à des « minorités raciales »<sup>26</sup>.

Au sein de l'Union européenne, la prise en compte des inégalités environnementales dans les politiques publiques est plus récente. Une étude réalisée dans cinq pays (France, Allemagne, Espagne, Italie, Grande-Bretagne) a mis en évidence la diversité des approches nationales<sup>27</sup>. En France, les inégalités environnementales sont principalement abordées sous l'angle des différences d'accès aux aménités environnementales et urbaines, l'action publique ayant vocation à garantir l'accès du plus grand nombre à ces aménités grâce aux services publics et à des dispositifs de redistribution et d'accompagnement social. En Grande-Bretagne, l'injustice environnementale renvoie plutôt au fait que les groupes ethniques défavorisés subissent des situations environnementales très dégradées. L'action publique vise alors à corriger la violation des droits fondamentaux des individus quand elle est dénoncée par les personnes concernées. En Allemagne, Italie et Espagne, c'est le fait que le développement d'un territoire ou d'un groupe social vienne ponctionner ou dégrader les ressources d'un autre territoire ou d'autres générations qui est considéré comme problématique ; il s'agit alors de mettre en œuvre des mécanismes de solidarité aux différents niveaux de l'action publique.

L'objectif de transition écologique vient renouveler l'attention portée aux inégalités écologiques, puisqu'il vise à permettre l'accès de tous à un environnement sain, à réduire le niveau global de risques environnementaux et à constituer le cadre d'une solidarité envers les territoires les plus vulnérables afin d'éviter que ne soient grevées la qualité de vie et la santé de leurs habitants ainsi que leurs capacités d'action.

Dans une perspective de cohésion des territoires, il apparaît dès lors essentiel de repérer les territoires les plus défavorisés au plan environnemental et en particulier ceux qui cumulent un environnement dégradé ou des risques importants avec d'autres difficultés (sociales, économiques, démographiques...). Les expériences mises en œuvre en matière de réduction des inégalités environnementales depuis les années 1980 montrent que la prise en charge de ces situations de cumul ne peut se faire sans l'appui des échelons national et européen, les collectivités locales ayant une marge de manœuvre limitée vis-à-vis de la précarité sociale et de la formation des prix fonciers et immobiliers, qui constituent deux moteurs du phénomène<sup>28</sup>.

Il est à noter que la transition écologique elle-même peut fragiliser certains territoires à moyen terme, si ses impacts sociaux, économiques et territoriaux ne sont pas suffisamment anticipés.<sup>29</sup> Les politiques d'adaptation et d'atténuation du changement climatique, de protection des ressources naturelles et de la biodiversité produisent des bénéfices à l'échelle globale et sont susceptibles de réduire les risques et vulnérabilités dans les territoires. Mais elles peuvent également se traduire par de nouvelles difficultés pour certains territoires au regard de la faiblesse des ressources disponibles localement pour réaliser la transformation du modèle économique et des modes de vie, réaliser les investissements nécessaires, etc. L'observation et l'anticipation des impacts de la transition écologique apparaissent dès lors comme indispensables.

---

25. Pierrette Crosmarie, Avis du CESE, *Inégalités environnementales et sociales : identifier les urgences, créer des dynamiques*, janvier 2015.

26. Marie Drique et Caroline Lejeune, « Penser la justice sociale dans un monde fini », *Revue Projet* 2017/1 (N° 356), p. 15-22.

27. Lydie Laigle et Mélanie Tual, « Conceptions des inégalités écologiques dans cinq pays européens : quelle place dans les politiques de développement urbain durable ? », *Développement durable et territoires*, Dossier 9, septembre 2007.

28. Lydie Laigle et Mélanie Tual, « Conceptions des inégalités écologiques dans cinq pays européens : quelle place dans les politiques de développement urbain durable ? », *Développement durable et territoires*, Dossier 9, septembre 2007.

29. Sur le sujet de la « transition juste » : <https://reseauactionclimat.org/transition-juste-anticipation-procrastination/>

---

# POUR UNE JUSTICE ENVIRONNEMENTALE ET CLIMATIQUE : ANTICIPATION TERRITORIALE DES BASCULEMENTS ÉCOLOGIQUES<sup>30</sup>



**Caroline Lejeune**

Politiste, enseignante-chercheuse à la Faculté des géosciences et de l'environnement de l'Université de Lausanne et à l'École polytechnique de Lausanne / [caroline.lejeune@unil.ch](mailto:caroline.lejeune@unil.ch)

Le collectif « *Stop aux cancers de nos enfants* », l'exposition à l'arsenic dans la vallée de l'Orbiel, celle des « *boves chimiques* » à Gardanne, l'extraction minière de la Montagne d'or en Guyane ou encore le mouvement des Gilets jaunes actualisent en France les liaisons entre les dégradations de l'environnement et les enjeux de justice sociale<sup>31</sup>. Ces exemples sont de nature diverse. Ils ont toutefois en commun de révéler la complexité des liaisons entre les inégalités et les externalités environnementales négatives à l'échelle territoriale. De telles réflexions ne sont pas nouvelles. En France, la géographie a mis en lumière la proximité spatiale entre les territoires vulnérables et les sources d'expositions aux risques environnementaux<sup>32</sup>. Aborder ces liaisons sur le plan politique permet d'interroger la manière par laquelle la distribution des ressources naturelles et les conséquences des destructions de l'environnement sont une source d'inégalités sociales et politiques entre les individus et les

territoires. Cela permet aussi de comprendre les limites de la justice distributive appliquée aux ressources naturelles et à l'accès à un environnement sain. Tel est l'enseignement principal de la notion de « justice environnementale » : si l'environnement est un enjeu de préservation de la nature, c'est aussi un enjeu de justice sociale et politique. En contexte de crise écologique, les politiques d'aménagement territorial ne peuvent pas faire l'économie des enjeux de justice environnementale et climatique. Cela implique de considérer un double défi : intégrer la préservation de l'environnement comme une considération de justice sociale et, inversement, tenir compte des enjeux de justice sociale dans un impératif d'anticipation des implications sociales et politiques de la crise écologique globale.

## 1. Enjeux et limites de la justice environnementale

La notion de « justice environnementale » renvoie originellement aux nouveaux mouvements sociaux nés, dans les années 1980 aux États-Unis, du constat que la qualité de l'environnement était une source d'inégalités entre les individus et les territoires<sup>33</sup>. Ces mouvements ont la spécificité d'avoir dénoncé une inégale répartition des externalités environnementales négatives causées par des perturbations d'origine anthropique, ayant des répercussions aussi bien dans les pays du Nord que ceux du Sud.

30. Pour plus d'informations, voir : Caroline Lejeune, *En quête de justice écologique. Théorie politique environnementale et mobilisations sociales*, Thèse de Doctorat en sciences politiques, Université de Lille, 2015.

31. La justice sociale est un principe philosophique et un fondement des démocraties contemporaines. Ce principe définit les méthodes – distributives ou procédurales – permettant d'organiser et de promouvoir l'égalité des droits, la distribution équitable des richesses entre les membres au sein d'une même communauté politique. Pour aller plus loin : John Rawls, *La théorie de la justice*, Paris, Éditions Le Point, 2009 et Jürgen Habermas et John Rawls, *Débat sur la justice politique*, Paris, Éditeur Le Cerf, 1997

32. Cyria Emelianoff, 2008, « La problématique des inégalités écologiques, un nouveau paysage conceptuel », *Écologie & politique*, vol. 35, n° 1, p. 19-31.

33. Bullard Robert, 1993, *Confronting Environmental Racism : Voices From the Grassroots*, Boston : South End Press

Plus les territoires et les populations sont vulnérables ou en situation de disqualification sociale, moins ils ont la possibilité de défendre leurs intérêts sociaux et politiques auprès des pouvoirs publics et plus ils sont victimes des conséquences liées à la destruction de l'environnement. Pourtant, ils en sont les moins responsables.

Comme l'explique Dorceta Taylor, derrière les revendications de justice environnementale, ce sont des processus de domination sociale et politique entre les individus, les catégories sociales et les territoires qui sont mis à jour<sup>34</sup>. Le mouvement du Warren County a par exemple exprimé les revendications liées à ces inégalités en matière de racisme environnemental ; celui du Love Canal en dénonçant l'exposition aux pollutions chimiques des populations défavorisées. L'exemple de l'ouragan Katrina de 2005 montre, quant à lui, comment les conséquences du changement climatique viennent s'ajouter aux injustices environnementales. Et ce constat n'est pas isolé. En 2017, plus de 1951 conflits étaient recensés par l'atlas mondial de la justice environnementale<sup>35</sup>. Cette cartographie interactive, créée en 2014, s'alourdit au fil du temps. Les inégalités de répartition des dégradations de l'environnement — comme les émissions de gaz à effet de serre — l'accès aux ressources naturelles et à la terre renforcent des inégalités sociales déjà existantes à l'échelle locale comme globale. L'accélération de la crise écologique nous invite aussi à tenir compte d'autres paramètres. Le changement climatique, l'extinction de la biodiversité, l'appauvrissement des sols, la finitude des ressources fossiles et les sécheresses se font désormais ressentir. Ces réalités biophysiques ont des conséquences sociales ; elles créent aussi des tensions politiques à l'échelle des territoires. C'est donc sur le plan de la justice sociale et politique que les politiques territoriales doivent être abordées.

Plusieurs mesures réglementaires et instruments de l'action publique<sup>36</sup> ont été élaborés pour garantir l'égalité de traitement des individus dans l'accès à un environnement sain. Ces mesures, de type distributif et procédural, ont pour objectif de reconnaître toute l'importance des enjeux de justice environnementale et des dédommagements des préjudices subis. L'objectif est de réparer les préjudices sociaux ou écologiques subis par des systèmes d'indemnisation économique ou de

reconnaissance politique, ainsi que de prévenir les dommages dont les activités anthropiques sont responsables. Formulée ainsi, l'équité entre les individus est la priorité en termes de politique publique, indépendamment du fait de réduire les atteintes à l'environnement ou encore de s'adapter aux conséquences du changement climatique, de la finitude des ressources, etc. Il ne s'agit donc pas d'agir sur les causes de la destruction de l'environnement. Cette entrée de la justice environnementale dans l'action publique revient par conséquent à autoriser à porter atteinte à l'environnement sous réserve de systèmes de réparation ou d'indemnisation.

Or, appréhender conjointement les enjeux de justice sociale et un impératif de transition écologique nécessite de porter attention à deux aspects. D'une part, il s'agit de corriger, réparer et réduire les conséquences des externalités environnementales des activités économiques et celles héritées de la période industrielle. D'autre part, des mesures d'anticipation des inégalités causées par le changement climatique et la finitude de ressources doivent y être associées. En d'autres termes, si la réduction des émissions de gaz à effet de serre est un objectif des politiques climatiques, il s'agit aussi pour les territoires de vivre avec et de se préparer aux conséquences des dérèglements environnementaux globaux.

## 2. Justice environnementale, participation et environnement : l'aménagement d'un territoire « durable »<sup>37</sup>

Concrètement comment ces enjeux se traduisent-ils à l'échelle des territoires ? Les politiques de planification territoriale apparaissent pour certains chercheurs anglo-saxons du champ de la justice environnementale comme étant les plus adaptées pour favoriser la convergence des attentes de justice sociale avec les enjeux environnementaux globaux. En effet, elles permettent de situer les conséquences biophysiques des transformations environnementales dans les contextes sociaux et économiques sans les écarter de la prise en charge des situations d'injustices sociales vécues, des modes de vie et des besoins locaux. La participation des mouvements de justice environnementale contribuerait aussi à révéler un ensemble de pratiques quotidiennes mises en place pour surmonter le cumul d'inégalités.

---

34. Dorceta Taylor, 2000, *The Rise of the Environmental Justice Paradigm : Injustice Framing and the Social Construction of Environmental Discourses*, *American Behavioral Scientist*, vol. 43.

35. Environment Justice Organisations, *Liabilities and Trade* : <http://www.ejolt.org>. Cette cartographie a été réalisée à l'initiative de l'Université de Barcelone en Espagne grâce à des fonds européens.

36. Sylvie Fol et Géraldine Pflieger, « La justice environnementale aux États-Unis : construction et usages d'une catégorie d'analyse et d'une catégorie d'action », *Justice spatiale/Spatial Justice*, n° 2, 2010, 11 p.

37. Projet de recherche « Concertation, Décision et Environnement 2009-2012 », MTES, dirigé par Caroline Lejeune (UNIL), Majdouline Sbai (UPC) et Bruno Villalba (Agroparistech). URL : <http://temis.documentation.developpement-durable.gouv.fr/document.html?id=Temis-0081100>

---

Accorder une voix aux personnes et aux territoires les plus vulnérables et les plus éloignées des systèmes participatifs et représentatifs de la démocratie contribuerait à rendre les politiques de planification territoriale plus inclusives<sup>38</sup>. Mais dans quelle mesure la participation des acteurs en situation de cumul d'inégalités sociales, politiques et environnementales parvient-elle à négocier les enjeux de justice environnementale et climatique dans la planification territoriale d'un ancien site industriel ? Le cas de la politique d'aménagement de la Zac de l'Union, située dans le nord de la France, qui a obtenu le Grand prix national des ÉcoQuartiers en 2011, permet de l'observer.

### Trajectoires politiques et sociales d'un territoire « durable »

La Zac de l'Union est un ancien site industriel de 80 hectares spécialisé dans le textile, à la croisée des communes de Tourcoing, Roubaix et Wattrelos. Ici comme ailleurs, cet espace de friches présente toutes les caractéristiques du cumul d'inégalités sociales et environnementales : insalubrité des logements, taux de chômage des 15 à 64 ans en 2016 à 32 % et taux de pauvreté à 44 %. L'abstention aux élections est supérieure à la moyenne nationale ; le taux de pollution de l'air montre une concentration plus importante des compositions organo-halogénés volatiles chimiques et de CO<sub>2</sub> par rapport à la métropole lilloise ; le sol est pollué d'hydrocarbures, de métaux lourds, de benzène, d'acétone, de dioxyde d'azote. Ce cumul d'inégalités s'est traduit par une ségrégation socio-spatiale autour de cette Zac et a forgé un sentiment de relégation et d'abandon des populations locales. Il a enfin eu pour effet de paralyser l'action des politiques publiques face au traumatisme social, les conduisant à privilégier le développement économique des centres urbains de la métropole lilloise (Lille, Villeneuve d'Ascq) au détriment des territoires périphériques, les plus touchés par le cumul d'inégalités et la désindustrialisation.

Après une succession de projets entre 1990 et 2000, cette Zac devient un site d'excellence économique de la Métropole européenne de Lille (MEL). Cette dénomination exprime le projet de doter le territoire métropolitain de pôles d'attractivité économique déclinés en filières<sup>39</sup>. La MEL en compte sept ; le textile innovant et l'image sont les deux destinés à l'Union. L'Agenda 21 adopté en 2006 y associe le projet *écoquartier pilote* de la métropole lilloise. Les objectifs initiaux de pôle d'excellence doivent alors s'accommoder d'objectifs sociaux et environnementaux. La Zac de l'Union devient un site de démonstration, perçu comme exemplaire du développement durable territorial et une référence de l'action publique locale et nationale en matière de planification urbaine<sup>40</sup>. Ce projet urbain a alimenté la charte écoquartier métropolitaine et a nourri le contenu normatif de la démarche ÉcoQuartier du ministère de la Transition écologique et solidaire. Cet auto-référencement d'écoquartier « exemplaire »<sup>41</sup> lui a automatiquement valu d'être distingué en 2011 Grand prix national du palmarès ÉcoQuartier, sans toutefois que le projet soit à ce stade aménagé. Cependant, les résultats de recherche ont mis en lumière que l'aménagement de l'écoquartier « exemplaire » s'est réalisé exclusivement à partir d'objectifs et de modalités techniques, ce qui est assez classique des opérations d'aménagement urbain<sup>42</sup> (conception de l'espace, réhabilitation du patrimoine industriel, stratégies de mobilité, d'efficacité énergétique, de dépollution des sols, aménagement d'espaces verts, etc.). De fait, les enjeux de justice sociale et environnementale ont, quant à eux, été relégués au second plan, délaissant par là même la prise en charge politique des conséquences sociales et sanitaires de la précarité énergétique ou encore alimentaire<sup>43</sup>.

---

38. Julian Agyeman, *Introducing Just Sustainability, Policy, Planning and Practice*, Zed Books, 2013

39. Voir : <https://www.lillemetropole.fr/votre-metropole/entreprendre/installation-et-developpement/sites-dexcellence>

40. Voir : <https://www.dailymotion.com/video/xms53f>

41. Caroline Lejeune et Bruno Villalba, « La justification durable comme extension du productivisme. Le Grand prix national des EcoQuartiers, la Zone de l'Union (Nord, France) », in Boissonade J. et Hackenberg K. (dir.), *Sociologie des approches critiques du développement et de la ville durables*, Paris, Petra, p. 255-285, 2015.

42. Jacques Theys, « L'approche territoriale du « développement durable », condition d'une prise en compte de sa dimension sociale », *Développement durable et territoires* [Online], Dossier 1, 2002

43. Projet de recherche « inégalités écologiques et sobriété », PEPS « inégalités écologiques » 2012, CNRS/INSHS

---

Or, la gestion du projet urbain doit s'accommoder d'une culture ouvrière, participative et écologiste née d'une histoire territoriale particulière. Avant que l'Union ne devienne un territoire de projet, il était un territoire de mobilisation citoyenne depuis les années 1970. Ces mobilisations se sont cristallisées autour des politiques d'aménagements du moment : les luttes urbaines de l'Alma-Gare entre 1970 et 1980, connues pour avoir initié le premier atelier populaire d'urbanisme en France<sup>44</sup> ; la défense des droits civiques lors des marches pour l'égalité dans les années 1980 et enfin la défense du canal de Roubaix, perçu par les habitants comme un lieu de vie et de biodiversité de 1990 à 2000. Cette succession de mobilisations citoyennes a initié une culture politique ouvriériste inédite transmise entre les générations de militants. Cet héritage participatif s'incarne aujourd'hui au sein de l'Université populaire et citoyenne de Roubaix (UPC)<sup>45</sup>. Des collectifs d'habitants ont eu le souci d'associer à la lutte pour la réduction des inégalités sociales, une dimension environnementale. Cette association s'est peu à peu constituée en mouvement de justice environnementale puis de justice climatique sans toutefois le revendiquer comme tel. Mobilisée sur la planification de l'écoquartier de l'Union entre 2005 et 2016, son expertise citoyenne en matière d'éducation populaire a facilité la rencontre entre les revendications sociales classiques — tel que l'accès à l'emploi, à la santé, au droit à la participation citoyenne — avec les enjeux environnementaux globaux — l'adaptation à la finitude des ressources, au changement climatique, à l'extinction de la biodiversité<sup>46</sup>. Les processus d'apprentissage et de formation à ces enjeux contemporains mis en place par l'UPC ont eu pour effet d'interroger les causes profondes des injustices écologiques et d'écologiser les revendications politiques. L'UPC s'est ainsi peu à peu positionnée comme une aide technique aux habitants et a été reconnue comme un expert associatif incontournable par les pouvoirs publics en matière de participation citoyenne.

L'histoire politique et sociale des acteurs du territoire (militants, opérateurs du projet et pouvoirs publics locaux) est propice à l'ouverture d'espaces

de participation permettant d'aborder les enjeux de justice environnementale sous l'angle de la planification territoriale. Leur participation dans des procédures institutionnelles d'élaboration du projet urbain aboutit-elle pour autant à une conciliation des enjeux de justice et de durabilité dans les finalités d'un projet de planification urbaine de type « écoquartier » ?

Différentes formes d'appropriation des liens entre les inégalités, d'une part, et la finitude des ressources et les changements climatiques, d'autre part, ont émergé des procédures participatives et des questions de justice soulevées à travers la planification urbaine. Les orientations de la planification urbaine du quartier ont alors fait l'objet de vifs débats entre les acteurs, les procédures participatives étant considérées comme le volet « gouvernance » du projet.

### **Négocier la « durabilité » du territoire à partir de la justice environnementale**

Les procédures participatives sont aujourd'hui des pratiques usuelles pour la plupart des politiques publiques qui introduisent des objectifs de développement durable<sup>47</sup>, notamment dans le pilotage des politiques d'aménagement. Sur le plan de l'analyse strictement procédurale, le processus participatif mis en place par les opérateurs du projet entre 2010 et 2014 est considéré comme la plus aboutie des politiques d'urbanisme durable<sup>48</sup>. Un des objectifs de la démocratie participative consiste à inclure les populations les plus éloignées des systèmes représentatifs de la démocratie dans les processus de participation. Tel a été le cas lors de l'élaboration du projet d'écoquartier<sup>49</sup> : des budgets participatifs ont été initiés, des processus de réhabilitation de logements avec les habitants ont été réalisés, des groupes de travail techniques sur l'aménagement paysager et l'architecture des bâtiments ont associé les acteurs locaux, etc. L'Université populaire et citoyenne a obtenu un financement par la SEM Ville Renouvelée (aménagement du site) pour poursuivre le travail d'éducation populaire et de montée des compétences des anciens salariés du textile et des habitants des quartiers environnants. C'est sans doute un des résultats importants du projet.

---

44. Hélène Hatzfeld, « Municipalités socialistes et associations. Roubaix : le conflit de l'Alma-Gare », *Revue française de science politique*, 36<sup>e</sup> année, n° 3, p. 374-392, 1986.

45. Présentation de l'Université populaire et citoyenne de Roubaix : <http://www.upc-roubaix.org>

46. *De l'Alma à l'Union, vers un écoquartier exemplaire ?*, cahier n° 30 de l'UPC, février 2011. URL : <https://martingranger.net/IMG/pdf/cahier30bd3.pdf>

47. Antoine Goxe, « L'institutionnalisation incertaine du développement durable en France : les vicissitudes de la Commission française du développement durable (1993-2003) », in Bruno Villalba (dir.), *Appropriations du développement durable. Emergences, Diffusions, traductions*, Villeneuve-d'Ascq, Presses du Septentrion, p. 107-122, 2009.

48. « Programme Concertation décision environnement : apports de 20 projets de recherche (2008-2013) », 2014, Commissariat général au développement durable, juillet 2014 ; « Le colloque CDE Action environnementale – Que peut-on encore attendre de la concertation ? », novembre 2013, *Environnement Magazine*.

49. Pour la description du projet d'écoquartier de l'Union, voir : <http://www.lunion.org/comprendre-le-projet/methodes-pratiques-et-innovations/gouvernance.html> et <https://semvr.fr/projet/lunion/>

---

Les conditions de dialogue entre les acteurs associatifs et les opérateurs du projet étaient réunies. Un processus d'acculturation réciproque aux enjeux de durabilité a eu lieu et a initié la reconnaissance politique d'une expertise citoyenne légitime en matière d'aménagement<sup>50</sup>. Les propositions portées par l'Université populaire et citoyenne étaient alors les suivantes : une ferme urbaine faisant office d'aménagement paysager de l'Union comprenant un espace de production alimentaire ; les coutures urbaines désenclavant et valorisant le canal de Roubaix, un pôle d'économie solidaire et écologique prenant appui sur la mémoire de la culture ouvrière et les savoir-faire locaux pour repenser la question du travail et créer une petite ligne de production de textile<sup>51</sup>. Enfin l'habitat écologique partagé prenait la forme de courées ouvrières. Ces projets d'économie coopérative sont assez classiques dans le milieu militant de l'écologie politique. Toutefois, la réussite de cette dynamique ne porte pas essentiellement sur les projets. Elle est celle de la méthode de participation adoptée et basée sur l'éducation populaire à l'échelle territoriale. À partir d'un processus d'éducation populaire et de territorialisation des enjeux environnementaux globaux, le collectif d'habitants a pensé l'aménagement urbain de la friche industrielle à partir des besoins locaux et de la culture du territoire. Cela a contribué à politiser les effets territoriaux des basculements environnementaux, à les formuler et à les mettre en débat sous l'angle de la justice sociale et politique. Ces propositions n'ont cependant pas été concrétisées dans les schémas directeurs de la ZAC de l'Union.

Pour Marius De Geus, les processus de participation peuvent révéler des imaginaires « utopiques » de la durabilité, en termes d'abondance ou de suffisance<sup>52</sup>. L'utopie d'abondance est une construction essentiellement technocentrée de la durabilité. Elle participe à l'élaboration d'une vision du futur ayant réussi à concilier la préservation de l'environnement et la croissance économique. L'écoquartier, tel qu'il se présente, vise à maintenir cet idéal d'abondance. Il s'appuie aussi sur la croyance en la substituabilité des ressources naturelles non renouvelables et la capacité des

techniques de surmonter la double contrainte de réduction des émissions de gaz à effet de serre et d'adaptation à la finitude des ressources naturelles. Cette utopie valorise les choix techniques. Une telle vision répond aux imaginaires politiques diffusés par le développement durable qui considèrent que seule la solution technique sera en mesure de surmonter les défis sociaux et politiques suscités par la crise écologique globale. Pour sa part, l'utopie de suffisance naît des caractéristiques du débat social et des questions de justice. Elle amorce une imagination propice à se projeter dans une société de la modération dès lors que les conséquences de la crise écologique s'illustrent dans les territoires, les pratiques sociales quotidiennes et les modes de vie. Ces deux imaginaires se sont révélés puis confrontés autour de positions asymétriques et binaires : entre la modernisation écologique et la planification territoriale de sobriétés énergétiques ; l'optimisation et l'efficacité des ressources en énergie d'une part, la réduction des pratiques sociales de consommation d'autre part ; la maîtrise technique de la nature et les relations sociales, voire spirituelles avec elle. Finalement les dispositifs de participation ont privilégié l'imaginaire technique des aménagistes et la gentrification urbaine, promouvant les projets développementalistes des territoires basés sur les pôles et l'idéal de croissance verte, au détriment d'autres trajectoires pour l'avenir. La conduite du projet d'écoquartier de l'Union a opposé les visions du futur et finalement relégué les enjeux sociaux et territoriaux de la crise écologique au second plan.

À la fin de notre recherche, les acteurs associatifs ont quitté les espaces de participations du projet d'écoquartier de l'Union pour construire un espace de projets et de débats en dehors de ceux organisés par les institutions et les opérateurs du projet. Cet espace se nomme aujourd'hui « Roubaix en transition ». Il ne s'agit pas d'un renoncement à une planification du territoire qui soit à la hauteur du cumul de contraintes sociales et écologiques, mais d'une forme de radicalisation face à l'incapacité des institutions de percevoir l'urgence d'anticiper les impacts sociaux et politiques de la crise écologique globale.

---

50. « De l'Alma à l'Union : vers un écoquartier exemplaire ? », conférence avec Lucien Kroll et Sylvain Coquerel, cahier de l'UPC n° 30, février 2011. Voir : <https://martingranger.net/IMG/pdf/cahier30bd3.pdf> (consulté le 2 septembre 2019)

51. Pour plus d'informations : [https://irhis.hypotheses.org/files/2013/06/programme\\_route\\_de\\_la\\_laine-light.pdf](https://irhis.hypotheses.org/files/2013/06/programme_route_de_la_laine-light.pdf)

52. Marius de Geus, *Ecological Utopias : Envisioning the Sustainable Society*, International Books, 1999.

---

Les acteurs de « Roubaix en transition » vivent au quotidien les injustices sociales et politiques liées au phénomène d'exclusion, de disqualification sociale et de discrimination politique. Ils ont expérimenté les dispositifs des politiques d'emploi, des politiques sociales et celles d'aménagement du territoire. Ils constatent l'affaiblissement des financements des politiques publiques. Ils subissent aussi les précarités énergétique et alimentaire. Ils se trouvent progressivement confrontés à l'impératif d'anticiper les conséquences du changement climatique et de la finitude des ressources. Le retrait des espaces de participation est une réponse politique aux pouvoirs publics et aux opérateurs du projet d'écoquartier de l'Union, ces derniers ne parvenant pas à traduire l'impératif d'atténuation et de prise en compte des conséquences des dérèglements globaux dans la planification territoriale du projet de l'Union autrement qu'à travers une visée technique et économique.

Comme l'expliquent Alice Mazeaud et Magali Nonjon<sup>53</sup>, la professionnalisation de l'expertise participative a considérablement perfectionné les designs participatifs ces dernières années, de même que les expertises citoyennes ou la montée en compétences des acteurs. Les démarches participatives se concentrent cependant essentiellement sur l'organisation de la participation des acteurs. Le respect des procédures d'information et de consultation du public est ainsi garanti. Chaque citoyen est libre d'exprimer ses préférences sur les sujets de la participation. Toutefois, ces procédures ne garantissent pas que les conclusions des démarches participatives soient efficaces en termes de justice sociale et d'environnement. En se concentrant essentiellement sur l'organisation des procédures, la démocratie participative minore à l'échelle territoriale l'urgence de réduire les émissions de gaz à effet de serre, de s'adapter à la raréfaction des ressources naturelles et d'anticiper les conséquences du changement climatique comme un enjeu de justice sociale. Par là même, les processus participatifs prévus par les politiques territoriales sur des sujets d'environnement confisquent aux individus la capacité d'être acteurs de leurs propres trajectoires et de choisir leurs devenirs dans une société en basculement écologique.

## **Pour conclure : les issues politiques et sociales de la justice environnementale et climatique dans les politiques de planification territoriale**

Une idée relativement répandue est que les populations et les territoires les plus précaires ou les plus vulnérables se sentent les moins concernés par la finitude des ressources naturelles et les effets du changement climatique. Dans le cas du territoire de l'Union, la situation sociale pourrait laisser présager de telles conclusions. Toutefois la réalité est, comme nous l'avons vu, quelque peu différente. S'intéresser au lien entre la justice sociale et les enjeux environnementaux globaux dans les procédures de participation conduit à accorder une voix aux acteurs les plus touchés par les conséquences de la destruction de l'environnement et les inégalités sociales et territoriales. La justice sociale n'est pas une idée déconnectée d'une réalité quotidienne et territoriale. Elle est vécue et s'incarne dans une histoire sociale et politique, dans des trajectoires territoriales, dans des manières d'être et de vivre et dans une réalité biophysique. Amartya Sen et Martha Nussbaum évoquent l'importance d'envisager les enjeux de justice en termes de « capacités »<sup>54</sup>. Ils invitent à considérer les inégalités sociales autrement que sur la seule base de la possession de biens matériels et des revenus. Ils insistent sur le fait que la justice sociale est la capacité réelle et égale de vivre des individus ou de subvenir à leurs besoins fondamentaux dans un territoire. Les capacités décrivent en ce sens un ensemble d'aptitudes que les individus développent pour exercer leurs libertés réelles et conduire leur trajectoire de vie malgré les situations d'injustice auxquelles ils sont confrontés.

---

53. Alice Mazeaud et Magali Nonjon, *Le marché de la démocratie participative*, Éditions du Croquant, coll. « Sociopo », 2018.

54. Martha Nussbaum, *Capacités. Comment créer les conditions d'un monde plus juste ?*, Flammarion, Collection Climats, 2012

---

Envisager la justice sociale sous l'angle des capacités amène à reconnaître que les inégalités d'expositions aux risques environnementaux, d'accès aux ressources naturelles ou encore d'exposition au dérèglement climatique, privent et dépossèdent les individus d'un projet de vie et de leur liberté physique, sociale et politique, ainsi que de leur identité. Si vous êtes privés d'énergie pour chauffer votre logement et vous déplacer, si vous manquez d'eau en raison des sécheresses, si vous êtes soumis à un cumul de canicules, si vous êtes victimes de la montée du niveau de la mer, la liberté de choisir un projet de vie digne, d'exercer des activités quotidiennes s'en trouve bouleversée.

Et paradoxalement, les capacités mettent aussi en évidence les possibilités d'agir et de choisir que l'individu met en place pour s'ajuster aux inégalités environnementales qu'il subit<sup>55</sup>. C'est aussi développer à l'échelle territoriale d'autres manières de satisfaire les besoins fondamentaux, de développer des pratiques de sobriété et de s'adapter progressivement à la transformation locale des conditions d'existences rendues vulnérables par le contexte de crise écologique.

Penser la justice environnementale et climatique sur le plan des capacités est par conséquent une manière originale d'aborder la dimension empirique et politique des basculements écologiques en cours. Il ne s'agit pas simplement d'observer les bouleversements physiques actuels, il est aussi question d'identifier ce que ces changements impliquent sur les transformations des territoires et leurs vulnérabilités, sur les pratiques sociales, les modes de vie et les identités sociales, culturelles et politiques. Le regard porté par les acteurs locaux sur la cohésion des territoires s'inscrit dans un objectif de réduction des impacts de la crise écologique globale. L'anticipation des conséquences territoriales des basculements environnementaux rendrait aussi visibles les effets territoriaux des changements climatiques et environnementaux.

Cette méthode permet d'une part de matérialiser les interdépendances des territoires, des activités économiques et des populations avec le changement climatique, la finitude des ressources et la perte de biodiversité ; de les illustrer dans la planification territoriale, et ce afin de mieux comprendre et s'appropriier les défis sociaux et politiques des dérèglements environnementaux à l'échelle territoriale. Cette démarche pourrait concrétiser les interdépendances existentielles entre les territoires et la réalité physique de l'environnement comme un enjeu de justice et le sujet politique de la participation.

Des expérimentations territoriales explorent de nouvelles formes d'anticipation des basculements environnementaux à venir : parmi d'autres, la région Aquitaine s'est dotée d'un comité d'expert scientifique nommé Acclimatera<sup>56</sup> pour illustrer les conséquences bio-géophysiques du changement climatique dans la planification du territoire qu'elle met en débat avec les acteurs de la région. La commune de Grande-Synthe, dans les Hauts-de-France, teste la conduite du changement vers des politiques locales de transition écologique à l'appui d'une coopérative de transition écologique (CTE). « Roubaix en transition » poursuit le mouvement d'éducation populaire engagé depuis 2005, investit aujourd'hui les dents creuses des friches urbaines à Roubaix pour imaginer des projets de territoires sobres et solidaires et continue le questionnement politique sur les modes d'apprentissage collectif. Le transfert de méthodes de ce type d'expérimentations vers les politiques publiques à plus large échelle reste insuffisant en contexte d'urgence climatique. Elles parviennent cependant à se projeter localement vers des imaginaires permettant l'appropriation sociale et l'acceptabilité politique des changements climatiques et de la finitude des ressources. Les différents registres d'anticipations peuvent alors contribuer à dessiner ce que peut signifier, sur le plan social et politique, vivre dans un territoire dans un monde fini.

---

55. Caroline Lejeune, « L'épreuve de la sobriété imposée : reconnaissance, capacités et autonomie. Le cas du forum permanent de l'insertion » in Bruno Villalba et Luc Semal (dir.), *Sobriétés énergétiques : contraintes matérielles, équité sociale et perspectives institutionnelles*, Paris, Quae, coll. Indisciplines, pp. 141-158, 2018 ; Marie Drique et Caroline Lejeune, « La justice sociale à l'épreuve de la crise écologique », *Revue d'éthique et de théologie morale*, vol. 293, n° 1, pp. 111-124, 2017.

56. Denis Salles et Hervé Le Treut « Comment la région Nouvelle Aquitaine anticipe le changement climatique ? », *Sciences Eaux & Territoires*, vol. 22, n° 1, p. 14-17, 2017.

---

# TERRITORIALISATION DES INÉGALITÉS ENVIRONNEMENTALES ET PRISE EN COMPTE DES VÉCUS : ENJEU DÉMOCRATIQUE ET ENJEU SCIENTIFIQUE. FOCUS SUR LA SEINE-SAINT-DENIS



**Alice Canabate**

Sociologue, chercheuse associée au Laboratoire de Changement Social et Politique, Université Paris-Diderot – Paris 7 et Vice-Présidente de la Fondation de l'Écologie Politique / [alicecanabate@gmail.com](mailto:alicecanabate@gmail.com)

Une absence de données et de statistiques sur les inégalités environnementales a longtemps prévalu. Si aujourd'hui les catégories permettant de les penser sont infiniment plus nombreuses, mesurer les nuisances, les pollutions et les risques de proximité reste une affaire complexe ; et ceci notamment car persistent des obstacles importants dans le processus de construction de ces données. Des obstacles tout d'abord liés à la difficulté de les caractériser ; à cet égard, la variabilité même des termes utilisés révèlent la difficulté à en définir les périmètres : tantôt conçues en termes d'inégalités écologiques, tantôt environnementales, tantôt sanitaires ; tantôt monolithiques, tantôt croisées. L'équivocité des définitions montre bien combien le sujet est important mais les outils et articulations pour le mesurer, non fixement déterminées. La complexité des facteurs mis en cause et la nécessité de considérer le contexte dans sa dimension

sociale rendent par ailleurs la gestion même des enjeux qui lui sont relatifs, difficile ; et ce d'autant plus que les corollaires aux inégalités, tels que la pauvreté, la précarité, l'exclusion ou encore la ségrégation se comprennent eux plus aisément du point de vue de la justice *stricto sensu*.

Si donc aujourd'hui, les pouvoirs publics connaissent la question des inégalités ou des injustices environnementales, son traitement reste faible et les déclinaisons sociales qui devraient y être adjointes demeurent à un stade embryonnaire<sup>57</sup>. Certes, l'effort scientifique de délimitation des variables et de qualification des enjeux<sup>58</sup> est primordial, mais la multiplication des définitions disponibles détourne *in fine* la compréhension fine des dynamiques à l'œuvre derrière les faits inégalitaires dans le champ socio-environnemental<sup>59</sup>. Sans doute faut-il ainsi prioritairement, œuvrer à rendre ces enjeux lisibles et saisissables, ce qui réclame de s'appuyer sur les connaissances des habitants eux-mêmes et d'intégrer, comme réel enjeu démocratique, la centralité de leurs perceptions. Cet objectif a en tout cas motivé l'enquête ici mobilisée, conduite en 2017 pour le compte de la Fondation de l'écologie politique, visant à interroger une série d'acteurs territorialement impliqués<sup>60</sup>, afin de confronter les catégories scientifiques aux vécus empiriques.

57. Si, en effet, l'opérationnalisation d'une forme de justice environnementale est vieille de vingt ans aux États-Unis, elle n'a, en France, comme le rappelle Eloi Laurent, pas encore conduit à une analyse systématique des inégalités à l'œuvre et encore moins à une réforme profonde des politiques publiques visant à les endiguer.

58. Les débats nombreux entre inégalités *environnementales* et inégalités *écologiques* dénotent surtout une évolution dans les représentations conceptuelles. La distinction majeure entre les deux termes tient de la conception de la place de l'humain dans la nature et des relations que l'homme entretient avec son milieu, parler d'inégalité écologique revenant à sortir d'une approche traditionnelle.

59. La complexité des relations pointées entre les différents types d'inégalités et le déficit de mise sur l'agenda politique traduisent en fait une certaine vision de la ville et une hiérarchie tacite des priorités d'action (l'environnement ayant longtemps été considéré comme secondaire) que les travaux de Guillaume Faburel révèlent.

60. Au cours de cette enquête ont été interrogés : une sénatrice de la Seine-Saint-Denis (de 2011 à 2017), les responsables de l'association Urbaxion 93, du collectif Lamaze et du Toxic Tour, la chargée de mission Agenda 21 de la Délégation générale à l'écologie urbaine de plaine commune, le directeur général adjoint de la SEM Plaine Commune développement, le directeur adjoint de la Direction de l'aménagement et du développement du Conseil départemental de la Seine-Saint-Denis, et la directrice de l'Agence locale énergie et climat de l'Est parisien.

## 1. La Seine-Saint-Denis face au poids de ses héritages

La Seine-Saint-Denis fait souvent figure, dans les représentations, de malheureux parangon : celui d'une injustice insoluble. En effet, ce département, créé en 1964, hautement urbanisé, avec une forte densité de population a vu s'accumuler les activités industrielles de transformation les plus dangereuses. Soixante ans après sa création, il reste un territoire hors norme, contrasté, contradictoire où se mêlent archaïsme et innovation, héritages lourds et empreints de pollutions plurielles et aménagement révélateur d'une modernité désirée. C'est notamment ce que révèlent Laurence Lestel et Anne-Cécile Lefort-Prost dans une recherche portant sur les difficultés sociales et les risques environnementaux en Seine-Saint-Denis, entre 1850 et 2000. Revenant sur la superposition, dans la longue durée, des handicaps et difficultés de ce territoire, elles montrent notamment que l'industrialisation précoce du département a été marquée par le développement d'usines polluantes devenues depuis insalubres, et que la brutale désindustrialisation qui s'en est suivie a rendu indispensable une reconversion territoriale et infrastructurelle, occasionnant d'autres inégalités encore, dans un département, déjà marqué par une insuffisance en équipements publics et une dépendance forte aux services sociaux.

Le territoire est aussi caractérisé par un paradoxe fort : ici, un maillage insuffisant de transport en commun, mais la présence, là, de voies routières et autoroutières totalement saturées. La Seine-Saint-Denis est par conséquent en proie à une somme de fractures qui creusent encore davantage les inégalités déjà saillantes<sup>61</sup>. L'environnement, enfin, s'est trouvé sacrifié au détriment du développement urbain<sup>62</sup>, les espaces verts restant réduits, les nuisances sonores abondantes et les pollutions de l'air accrues par l'implantation de routes et d'autoroutes. Le coût du traitement de ces héritages variés est par ailleurs une problématique en soi. En effet, si la désindustrialisation a marqué la fin des nuisances directes, les centaines d'hectares ainsi libérés recèlent encore dans leurs sols des pollutions dont l'inventaire et le traitement définitif apparaissent inaccessibles.

Enfin, d'autres nuisances liées à la reconversion économique sont apparues, en raison notamment des transports de matériaux et à la présence quotidienne de poids-lourds, ainsi qu'à l'apparition de pollutions plus sourdes générées par l'implantation d'entreprises de dernière génération, comme

les Data Center. Les héritages lourds et nombreux sont par conséquent la pierre nodale de toute projection du territoire de la Seine-Saint-Denis.

## 2. La perception d'un territoire « maudit » ou le cœur des inégalités vécues

La difficulté, théorique et pratique, de relier l'environnement et le social est l'une des raisons du retard que nous avons aujourd'hui dans la connaissance des inégalités environnementales. Lien qui pourtant semble, en certains lieux, évident. Si, en effet, les zones les plus polluées ou les plus exposées aux risques sont habitées par les populations les plus défavorisées, ce n'est pas seulement en raison d'un habitat plus accessible mais aussi et surtout parce que ce sont dans ces territoires que l'on a implanté ou que l'on plante des activités polluantes ou à risques.

C'est sans doute cette superposition qui explique que les inégalités soient apparues comme éminemment territoriales dans les entretiens que nous avons conduits, et désignés comme telles : *« les inégalités ici sont manifestement territoriales, pour nous ça s'est toujours imposé comme ça. Il y a un rapport de l'ARS de 2003 sur la canicule et les morts que ça a occasionné, et il y a deux pages sur la surmortalité qu'il y a eu en Seine-Saint-Denis : là il y a une factualisation d'une spécificité territoriale qui est reliée à une inégalité sociale donc il y a une logique à parler d'inégalité territoriale »*. Cette qualification est liée à une certaine vision des héritages du territoire, c'est-à-dire à ce qui en fait sa spécificité. C'est une certaine manière de parler du poids d'hier dont il est difficile de s'extraire, mais également du sentiment qu'il s'agit d'une logique perpétuellement reconduite : *« Chez nous, il y a tout : sonore, air, sol. Il y a peut-être juste l'eau pour laquelle on est un peu moins mal logé. Donc il y a les pollutions mais ce qui arrive très vite lorsqu'on parle avec des habitants, c'est le sentiment d'être emprisonné dans le béton et d'être sur un territoire qui est comme maudit depuis un siècle et qui reçoit les déchets des autres. Tous les trucs qu'on n'a pas envie de mettre ailleurs, on les met chez nous : les ouvriers à une certaine époque, les industries, les barres HLM, les autoroutes et maintenant les sièges de grosses entreprises ! »*.

Par ailleurs, parler d'inégalités territoriales a le bénéfice de ne pas spécifier – et donc hiérarchiser – la nature des injustices qui, ici, sont hautement cumulatives : *« ici on retrouve tout, il y a un concentré de toutes les inégalités »*.

---

61. Le parc de La Courneuve par exemple, avec ses 425 hectares, est un projet écologique qui n'est pas relié au territoire, les habitants de la Courneuve eux-mêmes ne pouvant pas y accéder directement.

62. Les aménagements, réaffectations et requalifications réalisés depuis le début des années 2000 ont généré du mieux-être (comme la couverture d'une partie de l'A1), mais le territoire reste caractérisé par une omniprésence du béton et la très faible présence d'espaces verts.

---

Ces discriminations territoriales sont souvent abordées par le truchement des problématiques de santé, entrée aujourd'hui reconnue comme légitime et manifeste<sup>63</sup>. Depuis 2009, en effet, cet enjeu est considéré très sérieusement, et les études santé localisées permettent de révéler des injustices probantes dont les habitants peuvent, s'ils en ont connaissance, se saisir pour revendiquer une égalité de traitement : « Dans le cadre de la préfiguration du Grand Paris, ils ont demandé une étude santé pour le Nord et le Sud et il y a 2 à 3 ans de différence d'espérance de vie. Notre département est l'un des plus affectés au niveau des cancers. Ce n'est pas non plus que l'autoroute, mais s'il y avait des études croisées on pourrait montrer que les discriminations territoriales sont considérables. On a une autoroute à ciel ouvert alors que pendant ce temps-là, à Paris, on se dit qu'on va couvrir ce qui reste de périphérique ! Nous, c'est au nom de l'égalité des territoires qu'on réclame la suppression de ces nuisances ! ». Ces études restent néanmoins diffusées de manière parcellaire et les enjeux trop faiblement étudiés sur des territoires qui sont pourtant directement exposés : « Il existe une connexion objective entre le fait d'habiter au bord d'une rocade ou d'une voie passante, et le nombre de maladies pulmonaires, asthmes, cancers. Ici le nombre d'enfants atteints par un rétrécissement des poumons ou toute autre affection respiratoire est édifiant ! Il y a une connexion aussi avec l'étage où on habite, donc plus on habite bas, plus on est malade. Or, ces connexions-là restent très peu étudiées ». Ces questions d'exposition aux pollutions apparaissent malheureusement souvent, en Seine-Saint-Denis, comme subsidiaires, une prévalence historique étant donnée au social : « Ici, faire un choix entre l'emploi et la pollution, c'est l'emploi qui gagne spontanément ; ils peuvent même trouver que poser la question est étonnant. Du coup faire la connexion entre les inégalités sociales, territoriales et environnementales, c'est vraiment compliqué. Globalement lorsqu'il y a arbitrage entre ces types d'enjeux, la question ne se pose pas longtemps ». Ces enjeux, pourtant tous intriqués, sont faiblement publicisés ; cette invisibilisation rajoute un niveau supplémentaire dans le cumul des inégalités : « la question des inégalités territoriales, au sens écologique du terme, c'est-à-dire l'exposition à des logements insalubres, à des pollutions diverses avec inci-

dences sur la santé, personne n'en parle, il n'y a aucune politique autour de ça. Après, c'est un département pauvre, où il y a beaucoup de chômage et un sous-investissement public, donc il y a clairement cumul des inégalités. Mais au sein de toutes ces inégalités, le lien n'est jamais établi. Cette dimension de l'intersectionnalité personne ne le pose jamais ».

### 3. La perception d'un territoire balaféré ou comment les choix d'hier pèsent encore aujourd'hui

La Seine-Saint-Denis s'est également trouvée au cœur d'enjeux de maillage fortement préjudiciables. En effet, l'histoire des transports sur ce territoire soulève plusieurs inégalités écologiques et sociales. Le développement du rail, implanté précocement et densément en Seine-Saint-Denis, s'est opéré dans un premier temps en donnant la priorité à l'industrie et au commerce, c'est-à-dire aux gares de marchandises et de triages, reléguant à l'arrière-plan les gares de voyageurs. Pollution sonore, vibrations pour les bâtiments situés aux abords des voies et nulle contrepartie de desserte pour les résidents : l'injustice est ici probante. Le réseau de bus, de métro et de RER a par ailleurs longtemps été sous-développé et caractérisé par une faiblesse de liaisons inter-banlieues. Il s'est développé avec lenteur<sup>64</sup> et reste lacunaire. Les routes également, nombreuses et défigurant le territoire, servent surtout à relier la capitale et ne bénéficient donc que peu au territoire lui-même ; enfin, les autoroutes fracturent visuellement et matériellement le territoire et produisent de très importantes pollutions. Dans ce département, dont la position stratégique en fait un lieu de passage, les voies de circulation sont d'importants facteurs de nuisances sonores et respiratoires, mais aussi de rupture dans la continuité urbaine<sup>65</sup>.

La plupart des grands travaux ont été réalisés sans concertation aucune et restent aujourd'hui vécus comme une injustice forte : « Nous, c'est clair, on demande réparation à l'État. C'est lui qui a balaféré notre territoire il y a cinquante ans et donc c'est à lui de le réparer ! »<sup>66</sup>. Cette vision d'un département multiples fois sinistré reste donc forte<sup>67</sup>. L'absence de ressources économiques ne permet pas d'envisager un réel traitement de ces problèmes ; un abandon qui alimente un sentiment

63. L'OMS a reconnu, dès 1994, le concept de santé environnementale et a fait, en 1999, de l'amélioration des conditions environnementales, la clef de la santé. Le débat public sur la relation réelle santé-environnement est lui plus récent. Il date de la commission d'orientation du PNSE de 2004, juste après la canicule de l'été 2003.

64. La prolongation de la ligne 12 du métro jusqu'à la mairie d'Aubervilliers était par exemple attendue depuis plus de 80 ans.

65. Le tracé de l'autoroute A1, décidé en 1964, coupe littéralement en deux le quartier de la Plaine Saint Denis.

66. Le département est traversé par les autoroutes A1 et A4 ainsi que le boulevard périphérique ; s'y ajoutent les autoroutes urbaines maillant le territoire que sont les A3, A86, A103 et A104.

67. Dès 1985, la DDE parlait de la Seine-Saint-Denis comme d'un département sinistré sur le plan du bruit : 7 zones avaient des niveaux de bruits supérieurs à 77 dB et 100 000 personnes vivaient alors à moins de 100 mètres de voies autoroutières considérées comme très bruyantes. Cf. : L. Lestel et A.-C. Lefort-Prost, p. 73.

de relégation : « *Au sein de la galaxie de sujets environnementaux, certains sujets sont délaissés. La pollution bruit par exemple est une vraie catastrophe : entre les autoroutes et les aéroports on est quand même très gâtés. Après, elle est très compliquée à traiter cette question car les murs anti-bruit, c'est des millions d'euros... C'est compliqué, on ne peut quasiment rien faire. Alors, il y a des mobilisations ici et là mais ça ne change rien aux coupures urbaines. Le territoire est totalement morcelé* ». Certes bon nombre de décisions demeurent extraterritoriales et certaines inégalités restent, de fait, extrêmement difficiles à endiguer, mais il n'en demeure pas moins nécessaire d'en imaginer les modalités de résolution.

#### **4. Un territoire aux héritages non traités ou la question des impossibles remédiations**

Avec la désindustrialisation, la Seine-Saint-Denis va connaître la fin des nuisances directement induites par la production industrielle, mais des centaines d'hectares d'espaces libérés vont receler dans leurs sols des pollutions dont l'inventaire et le traitement restent, à ce jour, encore problématique. L'existence de pollutions liées à cet héritage affecte ainsi très directement le territoire. Et si la pollution de l'eau ou la pollution atmosphérique sont relativement connues, la pollution des sols fait, elle, encore l'objet d'un processus lent de mise en visibilité. Pourtant, la dégradation de la qualité des sols est directement connectée à d'autres enjeux : en termes d'inégalités sociales d'exposition, en termes de niveaux de gestion des pollutions ou encore en termes symboliques, relatifs notamment à l'image, persistante et stigmatisante, de territoires conçus comme déshérités. Certes, la complexité scientifique des données ne favorise pas leur reconnaissance institutionnelle et la mise à l'agenda de ces pollutions dites « invisibles » est par conséquent des plus complexes, mais cet aspect reste le stigmate sans doute le plus lourd des territoires anciennement industriels et l'un des poids politiques délicats dans le traitement des programmes de développement urbain actuels.

L'héritage industriel de la Seine-Saint-Denis comporte ainsi des enjeux qui jusqu'ici n'ont, en termes de traitement, jamais semblé prioritaires, et ceci notamment en raison du poids financier que cela représente. La difficulté à gérer le coût de dépollution de sols hautement contaminés produit par ailleurs quelques inepties : « *La Seine-Saint-Denis est une vieille terre industrielle donc c'est pas compliqué partout où il y a eu des usines, il y a probablement de la pollution, alors selon la destination du terrain, l'acheteur est obligé de faire des études sur la dépollution. Donc si on construit des écoles maternelles, c'est extrêmement cher, si on construit des logements, c'est très cher également, dans ce cas-là, on y met un espace vert... si vous voulez, c'est ça aussi le calcul à court terme !* ». Les projets d'aménagement proposent, autrement dit, en guise d'alternative, des techniques qui épargnent une grande partie des dépollutions lourdes et coûteuses mais, par voie de conséquence, déportent aussi une partie des enjeux les plus manifestes. Plus généralement, cette optimisation dans la programmation de la destination des terres suppose une rationalisation<sup>68</sup> fort éloignée de nombreux enjeux, puisqu'elle s'opère selon l'objectif exclusif de générer le moins de coûts possibles. Or, cette adaptation par contrainte induit une prise en compte toute relative des souhaits des habitants vis-à-vis de terrains auxquels ils pourraient désirer donner d'autres usages : « *Vous savez à la Courneuve, il y a des friches industrielles, il y a des endroits adaptés pour ce type d'industrie, donc ce n'est pas leur présence qui nous indispose. C'est bien même d'avoir des entreprises, il faut sortir de cette idée de la banlieue où les gens doivent partir de loin pour aller travailler sur Paris. Mélanger tout cela et proposer des commerces, des entreprises, des parcs, des gens qui vivent : c'est positif. Mais on veut sortir de cette fragmentation : avoir des pistes cyclables, des barrières végétalisées et non plus des blocs de béton, avoir le droit à nos potagers. Bien sûr que tout cela a un coût, mais on investit ! Quand j'en parle on me rétorque systématiquement « quel retour sur investissement ? ». Mais quand on pose une plaque de commémoration, se pose-t-on la question du coût ? Sérieusement, on veut juste une ville vivable !* ».

---

**68.** « *Sur l'héritage d'anciens sites industriels, on réfléchit la programmation future des terrains de façon à essayer d'optimiser l'impact de cet héritage, par exemple certains terrains ont une pollution des sols importante, donc au lieu d'aller construire des immeubles de bureaux avec trois niveaux de sous-sols qui auraient coûté énormément d'argent et exigé des systèmes de ventilation et d'étanchéité de gaz, on a réfléchi différemment pour aller sur d'autres îlots périphériques et mettre sur ce terrain-là : un espace vert !* ».

---

## Conclusion

Il y a certes inégalité lorsqu'une population est soumise à une exposition préjudiciable, mais cette inégalité s'exerce également, et surtout, par rapport à la capacité des habitants à se mobiliser ou non contre les nuisances subies et à interpeller la puissance publique. Une inégalité est, autrement dit, d'autant plus grande que la discussion ou la contestation est rendue impossible. La Seine-Saint-Denis est malheureusement ici aussi un parangon de taille : « *On a essayé d'aller à un conseil municipal, mais vous savez même là, si on ne nous donne pas la parole, on n'a pas le droit de la prendre ! Les habitants ne peuvent pas s'exprimer ; on nous a dit : c'est comme ça, c'est légal* ». Les processus de concertation restent trop tardifs ou à intensité variable, alimentant un sentiment de dénégation des besoins des habitants du territoire, et de puissantes dépossessions : « *L'enquête publique a eu lieu après l'inauguration donc de toute façon tout était plié. Maintenant que tout est construit, que voulez-vous faire ?* ». Cette impression que tout se passe comme en dehors de la population locale, alimente des vécus forts d'injustices, impactant la vision de la façon

dont les politiques publiques sont menées : « *À chaque fois on nous enlève des mètres carrés de respiration. C'est une drôle de vision de l'intérêt général !* ».

Les procédures légales obligatoires, telles que les enquêtes publiques, semblent s'imposer aujourd'hui comme un impératif mais également un outil visant à contenir les possibles revendications, plus qu'à opérer un processus ascendant ayant pour fonction de recueillir les désirs et objections des résidents, pour les prendre en compte dans l'élaboration des projets urbains. Pour autant, leur légalité et leur obligation confèrent à ces formats de concertation, plus déclaratifs qu'instructifs, une contre-productivité manifeste. Cette faiblesse de délibération réelle est hautement préjudiciable à la qualité de vie et à la vitalité démocratique, dans un territoire déjà amplement abîmé vis-à-vis de ces deux enjeux forts. Ce volontarisme fluctuant en fonction des villes, des projets<sup>69</sup> et des enjeux de requalification de zones est en tout cas à interroger fortement pour envisager des politiques de transition audacieuses et saines. Enjeu scientifique et enjeu politique des plus forts, il s'agit assurément ici de reconnaître le vécu habitant comme princeps.

## Bibliographie indicative :

Marianne Chamuel et Stéphane La Branche, « Inégalités écologiques : vers quelle définition ? », *Espace populations, sociétés*, 2008/1.

Valérie Deldrève, *Pour une sociologie des inégalités environnementales*, Peter Lang, Ecopolis, Vol 24, Bern, 2015.

Mathieu Durand et Sylvvy Jaglin, « Inégalités environnementales et écologiques : quelles applications dans les territoires et les services urbains ? », *Flux*, 3/2012, n° 89-90.

Celia Emelianoff, « Connaître ou reconnaître les inégalités environnementales », *ESO, Travaux et Documents*, n° 25, décembre 2006.

Guillaume Faburel, « Les inégalités environnementales comme inégalités de moyens des habitants et des acteurs territoriaux », *Espace populations sociétés*, 2008/1.

Lydie Laigle et Viola Oehler, « Les enjeux sociaux et environnementaux du développement urbain : la question des inégalités écologiques », rapport du CSTB, février 2004.

Catherine Larrère, *Les inégalités environnementales*, Puf, Paris, 2017.

Eloi Laurent, « Les inégalités environnementales en France. Analyse, constat, action », notes de la FEP, n° 3, juin 2014.

Laurence Lestel et Anne-Cécile Lefort-Prost, « Pour un renouveau urbain : gestion des héritages et inégalités. Difficultés sociales et risques environnementaux en Seine-Saint-Denis 1850-2000 », Rapport du Cnam, 2003.

---

**69.** Les petits projets font l'objet de concertation mais sont également ceux qui engagent le moins le visage réel du territoire. Tandis que les grands projets, au sujet desquels une négociation pourrait être espérée, répondent à des stratégies visant davantage à valider qu'à interroger : « *On est sur un territoire où les échelles des projets sont très importants, c'est-à-dire qu'une opération d'aménagement ici c'est entre 20 et 30 hectares. Donc la concertation ne se pose pas de la même manière sur des grands projets d'État et sur la petite échelle. On peut avoir plus de performance sur des grands projets, autant la définition du cadre de ces projets-là, elles procèdent avant tout d'une stratégie politique qui n'est pas nécessairement soumise à autorisation très précise. Après il y a des morceaux de projets pour lesquels il va y avoir des processus de concertation plus poussés, par exemple : des projets d'espace verts. Il y a des processus de concertation dédiés qui viennent prendre place et qui sont d'une plus grande importance finalement que la concertation un peu polie qui a lieu sur des cadres plus engageants, comme une Zac de 30 hectares où il va y avoir 4 ou 5 réunions de concertation et guère plus.* »

---

# Un besoin d'informations fiables sur l'état écologique des territoires

Dans ce contexte, donner les moyens à chaque territoire d'accéder aux ressources lui permettant d'initier et de déployer des politiques de transition écologique adaptées à la donne locale apparaît comme un enjeu majeur. L'État et les Régions, du fait de leurs compétences, ont un rôle à jouer dans le renforcement de l'ingénierie et de l'observation de la transition écologique aux différentes échelles territoriales. Si l'accès des territoires à l'ingénierie est un enjeu qui dépasse largement les questions écologiques, celles-ci ont une dimension technique et scientifique pointue renvoyant à des disciplines diverses (biologie, géologie, écologie, géographie, sociologie, psychologie, sciences politiques...) et des expertises scindées (eau, énergie, climat...) qui rendent leur saisie particulièrement complexe - alors même qu'elles sont systémiques et nécessitent de mobiliser des approches pluridisciplinaires pour les appréhender. Dans ce contexte, développer une expertise transversale pour être en mesure de porter des politiques publiques de transition écologique n'est pas le moindre des défis.

Une autre difficulté est l'accès à une information fiable sur l'état écologique du territoire, car les données disponibles restent très parcellaires. L'empreinte écologique est un indicateur synthétique qui traduit la consommation d'un territoire donné par la surface nécessaire pour la satisfaire, au regard des rendements habituellement constatés (agriculture, énergie...). Cet indicateur permet de rendre compte de l'impact écologique des consommations, de manière spatialisée et unifiée<sup>70</sup>. Quand on le compare à l'espace disponible, il permet de calculer le déficit (ou l'excédent) écologique d'un territoire. Il mérite néanmoins d'être mis en regard avec la population du territoire, afin de prendre en compte les concentrations de population dans l'espace. La France a une empreinte écologique (5,3 ha/habitant) presque trois fois supérieure au

seuil maximal calculé au regard de l'ensemble des ressources disponibles sur Terre (1,9 hectare/habitant). Au niveau mondial, on estime que l'empreinte écologique a dépassé les capacités de la planète depuis la fin des années 1970 pour atteindre aujourd'hui 1,5 planète, ce qui signifie que l'humanité ponctionne davantage de ressources que ce que la nature peut régénérer<sup>71</sup>. Les analyses en termes de métabolisme territorial, quant à elles, présentent un intérêt certain pour disposer d'une vue d'ensemble des flux de matière et d'énergie dont dépend le fonctionnement d'un territoire. Néanmoins, ces démarches sont lourdes et se heurtent à des limites en termes d'accès aux données nécessaires à l'établissement des bilans de matières brutes et d'énergie à l'échelle infra-départementale<sup>72</sup>. Elles nécessitent par ailleurs d'être reconduites à intervalle régulier pour permettre la mesure des évolutions. Au-delà des indicateurs synthétiques, qui permettent une prise de conscience des enjeux, des mesures précises sont nécessaires pour comprendre ce qui se joue dans un territoire donné. Or, le calcul des émissions de gaz à effet de serre émises par un territoire donné est complexe à établir, tout comme la mesure de la consommation des sols naturels et agricoles ou l'érosion de la biodiversité. La construction de ces indicateurs est une part intégrante de l'élaboration de la stratégie de transition écologique. Le choix des indicateurs à retenir est étroitement lié aux objectifs et priorités que l'on se fixe, puisqu'il s'agit d'évaluer l'effet des actions mises en œuvre au regard des progrès recherchés. Le CGDD cite dans sa synthèse de l'Atelier national « cohésion sociale et agendas 21 »<sup>73</sup> les démarches entreprises par les anciennes régions Midi-Pyrénées et Nord-Pas de Calais pour construire une batterie d'indicateurs régionaux de développement durable, avec l'INSEE dans le premier cas, en associant les citoyens dans le deuxième, afin de mettre en discussion les évolutions constatées avec l'ensemble des acteurs

70. Bertrand Zuideau, « Le développement durable territorial : enjeux et perspectives », intervention lors du colloque *Développement local, développement régional, développement durable : quelles gouvernances ?*, Toulouse, octobre 2002.

71. <https://le-cartographe.net/dossiers-carto-91/monde/176-lempreinte-ecologique>

72. Sabine Barles, « L'écologie territoriale et les enjeux de la dématérialisation des sociétés : l'apport de l'analyse des flux de matières », *Développement durable et territoires* [En ligne], Vol. 5, n° 1, février 2014

73. CGDD, *Pour un renouveau des projets territoriaux de développement durable : cohésion sociale et agendas 21*, 2014

du territoire. Les pouvoirs publics ont d'autant plus besoin de tels indicateurs pour suivre les effets des actions mises en place en faveur de la transition écologique dans le territoire que leur impact n'est pas toujours clairement établi à ce jour et que l'existence d'effets rebonds introduit de l'incertitude dans les résultats<sup>74</sup>. Mettre en œuvre prioritairement les actions les plus efficaces est un enjeu au regard des urgences écologiques et de la difficulté à relever certains défis par le passé, en particulier la mitigation du changement climatique et la préservation de la biodiversité et de la santé des sols. L'évaluation peut permettre de mettre cette efficacité en débat, à condition de ne pas se limiter à la dimension quantitative<sup>75</sup>.

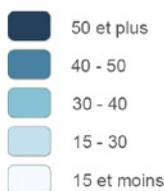
Une troisième difficulté est l'appréhension des inégalités environnementales. Elle peut s'opérer à toutes les échelles, de celle du quartier à

celle de la planète en passant par les échelons intermédiaires<sup>76</sup>, sans que les analyses menées à ces différentes échelles soient nécessairement convergentes. Des travaux de qualification et de cartographie des inégalités environnementales ont été amorcés par plusieurs acteurs<sup>77</sup>. Cependant, la mesure de ces inégalités est extrêmement complexe, reposant tant sur des indicateurs quantitatifs que qualitatifs<sup>78</sup> : le vécu des personnes subissant le préjudice est une dimension incontournable de la qualification des inégalités, mais qui doit être mise en regard d'indicateurs objectifs. En effet, certains impacts environnementaux et sanitaires des activités humaines sont difficiles à appréhender par les populations<sup>79</sup> - par exemple la pollution des sols ou la pollution des eaux souterraines par les nitrates, qui touche particulièrement le nord-ouest de l'Hexagone.

## Pollution des eaux souterraines

Concentration moyenne  
des eaux souterraines en nitrates  
en métropole, en mg/L en 2015 - 2016

Information indisponible pour les DROM

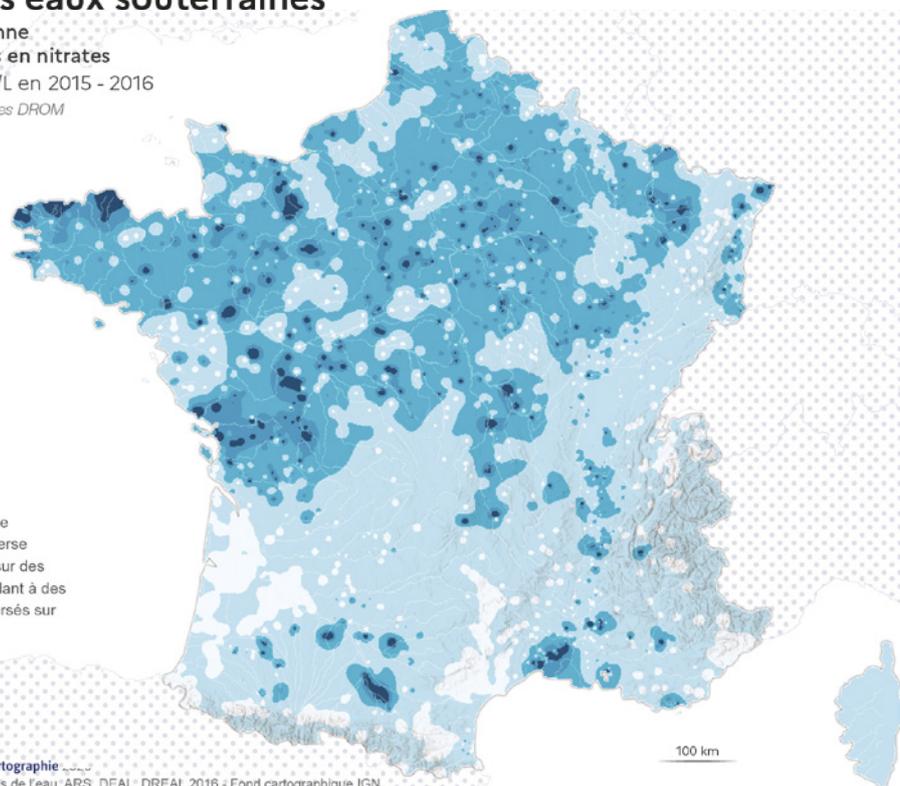


### Méthodologie

Cette carte est le résultat d'une interpolation de type IDW (inverse distance weighting), réalisée sur des points de relevés - correspondant à des stations de mesures - et dispersés sur tout le territoire national.

Réalisation : ANCT pôle ADT - Cartographie

Sources : Agences de l'eau, Offices de l'eau, ARS, DEAL, DREAL 2016 - Fond cartographique IGN.



74. Jacques Theys, « L'aménagement du territoire face au développement durable : sens et limites d'une intégration. Quelle capacité pour le développement durable à déplacer les enjeux de l'aménagement du territoire ? » in : *Recherche et développement régional durable*, Corine Larue (dir.), p. 27-42, Presses universitaires François-Rabelais, 2013.

75. Charles et Bernard Kalaora, « De la protection de la nature au développement durable : vers un nouveau cadre de savoir et d'action ? », *Espaces et sociétés*, 2007/3 (n° 130), p. 121-133.

76. Cyria Emelianoff, « Connaître ou reconnaître les inégalités environnementales ? », *ESO, travaux et documents*, 2006.

77. On peut notamment citer le vaste chantier ouvert par l'INERIS (Institut national de l'environnement industriel et des risques) à partir de 2011 pour cartographier l'exposition aux pollutions, le travail d'identification des situations de cumul d'inégalités réalisé en 2006 par l'Institut français de l'environnement (IFEN, aujourd'hui remplacé par le Service de la donnée et des études statistiques) ou l'analyse publiée par le CESE en 2015 sur les inégalités environnementales et sociales.

78. David Blanchon et al., « Comprendre et construire la justice environnementale », *Annales de géographie*, 2009/1 (n° 665-666), p. 35-60.

79. Mathieu Durand et Sylvie Jaglin, « Inégalités environnementales et écologiques : quelles applications dans les territoires et les services urbains ? », *Flux* 2012/3 (N° 89-90), p. 4-14.

# Pour une transition socio-écologique

La transition écologique à mener étant autant sociale qu'environnementale, il est indispensable d'intégrer les citoyens à la définition de l'horizon et du chemin de transition. C'est à la fois un enjeu démocratique et une condition de réussite de la transition, dans la mesure où elle implique une transformation des modes de vie et une redéfinition des contraintes collectives qui pèsent sur chacun.

Dans la mesure où il n'y a pas de solution unique aux problèmes posés, il apparaît nécessaire d'organiser des temps et des lieux de débat sur les objectifs prioritaires pour chaque territoire et les actions à porter pour les atteindre, ce qui implique de renforcer la concertation entre les acteurs et les pratiques de délibération collective visant à faire émerger des accords pragmatiques<sup>80</sup>. Sans mise en discussion collective du cap et de la trajectoire à suivre, l'acceptabilité sociale et la légitimité démocratique de la transition écologique resteront problématiques.

Selon Jacques Theys, l'insuffisante place donnée aux citoyens dans la prise en charge des questions environnementales est une des principales limites des politiques environnementales passées. Celles-ci, mettant l'accent sur la sensibilisation, auraient survalorisé les marges de manœuvre de l'action individuelle et sous-estimé l'importance de redéfinir des règles du jeu collectives via la délibération démocratique sur la manière d'engager et de conduire la transition écologique.

Les mouvements environnementalistes des années 1960-1970 en France ont contribué à rendre la participation citoyenne incontournable dans les projets d'urbanisme, les procédures d'information et de concertation étant désormais obligatoires

pour un certain nombre de projets et de plans (élaboration ou révision du SCoT ou du PLU, création d'une zone d'aménagement concerté, projets de renouvellement urbain, opérations d'aménagement ou de construction ayant pour effet de modifier de façon substantielle le cadre de vie...)<sup>81</sup>.

L'implication de la population à un niveau local peut faciliter la gestion durable des ressources naturelles et la mise en œuvre de nouvelles voies de développement, en particulier quand les habitants sont porteurs de connaissances vernaculaires sur leur environnement, ainsi que d'une vision du monde et d'une relation à la nature singulières. De ce point de vue, la prise en compte des peuples autochtones en Guyane pour la gestion du parc national<sup>82</sup>, la reconnaissance croissante par les pouvoirs publics de la richesse de leurs savoirs et de leur culture pour la compréhension et la préservation de la biodiversité du territoire constitue un exemple emblématique<sup>83</sup>. Cet élargissement ne va pas évidemment pas sans soulever des questions du point de vue des rapports sociaux et des effets de domination au sein des communautés concernées<sup>84</sup> et, plus largement, des rapports de pouvoir entre les différents acteurs impliqués - dans la mesure où historiquement, les politiques de protection de la nature ont justifié des déplacements de populations autochtones et un strict contrôle de leurs pratiques (les Amérindiens aux États-Unis, les peuples colonisés dans les colonies européennes...)<sup>85</sup>.

Articuler les crises écologiques avec les questions sociales, tout en gardant sans cesse à l'esprit que le processus de transition doit être juste, est l'ambition de ce que l'économiste Eloi Laurent nomme « la transition socio-écologique ».

80. Cyria Emelianoff et Jacques Theys, « Les contradictions de la ville durable », *Le Débat*, 2001/1 (n° 113), p. 122-135.

81. Matthieu Adam, Georges Henry Laffont et Laura Seguin, « Participation et mobilisations habitantes dans l'urbanisme durable : héritage des mouvements sociaux urbains ou évacuation du politique ? », *Développement durable et territoires*, Vol. 6, n° 2, septembre 2015.

82. Cette prise en compte a notamment été facilitée par la loi du 14 avril 2006 relative aux parcs nationaux, aux parcs naturels marins et aux parcs naturels régionaux qui prévoit, dans son article 12 dédié au Parc amazonien de Guyane, que la réglementation et la charte du parc puissent prendre des dispositions plus favorables au bénéfice « des communautés d'habitants qui tirent traditionnellement leurs moyens de subsistance de la forêt, pour lesquelles des droits d'usage collectif sont reconnus pour la pratique de la chasse, de la pêche et de toute activité nécessaire à leur subsistance ».

83. Marc Galochet et Valérie Morel, « La biodiversité dans l'aménagement du territoire en Guyane française », *[VertigO] La revue électronique en sciences de l'environnement*, Volume 15, Issue 1, mai 2015.

84. Richard Laganier, Bruno Villalba et Bertrand Zuideau, « Le développement durable face au territoire : éléments pour une recherche pluridisciplinaire », *Développement durable et territoires*, Dossier 1, septembre 2002.

85. Philippe Descola, « À qui appartient la nature ? », *La Vie des idées*, 21 janvier 2008.

Il avance qu'il n'y aura pas de transition écologique sans transition sociale, que cette transition ne saurait être une transition par l'obéissance, qui enjoindrait les citoyens à faire ce que leur disent les experts, ni une transition par la terreur, qui aurait pour seul moteur la perspective de la catastrophe. Il propose de rompre avec une régulation verticale et descendante des pratiques sur laquelle les habitants n'ont pas de prise, comme par exemple quand l'objectif de maîtrise énergétique des logements se traduit, dans des immeubles du parc social, par l'imposition par le bailleur d'une température maximale de 20 °C auxquels les locataires ne peuvent déroger<sup>86</sup>, sauf à installer en catimini des équipements particulièrement énergivores (radiateurs électriques d'appoint...). Il s'agit de donner aux citoyens les moyens de se prononcer et d'agir dans des domaines qui engagent tant leur vie quotidienne que l'avenir de l'humanité, via une information claire et indépendante, des incitations efficaces, des alternatives politiques et économiques crédibles et une capacité réelle à influencer le débat démocratique.

Ainsi, pour Jacques Theys, « *l'enjeu sera d'imaginer de nouvelles formes d'action collective permettant de surmonter la coupure (...) entre une approche technique, technocratique et industrielle des politiques à conduire et les pré-occupations et les initiatives de la société. (...) Ce qui va être déterminant, c'est notre capacité à redonner à l'environnement toute sa dimension politique, ce qui renvoie (...) à un renouvellement radical de notre fonctionnement démocratique ; aux nouvelles responsabilités de la société civile et des collectivités locales (dont les actions et l'engagement vont être absolument essentiels) ; aux règles de justice et de distribution des coûts et bénéfiques ; au développement de formes innovantes de gestion en bien commun ; et à la coproduction ou la mise en débat de modèles de développement alternatifs et de chemins de transition réalistes* »<sup>87</sup>.

Notre pays est déjà riche d'initiatives citoyennes dans les territoires, qu'ils soient urbains, périur-

bains ou ruraux. Ces initiatives se saisissent des contraintes écologiques pour expérimenter des manières de vivre différentes, proposer des alternatives ici et maintenant et affirmer de nouvelles solidarités et responsabilités envers l'ensemble des êtres humains, les générations futures et les autres êtres vivants de la planète<sup>88</sup>.

La socio-économiste Lydie Laigle distingue trois types de démarches<sup>89</sup> :

- la démarche participative, sur le modèle du mouvement des villes en transition, qui cherche à introduire une rupture dans les modes de production et d'urbanisation par la participation de communautés de citoyens à des initiatives locales reliées entre elles et parfois associées aux projets de territoire portés par les collectivités locales ;
- la démarche coopérative, portée par le secteur de l'économie sociale et solidaire, qui cherche à redéfinir les finalités de l'économie et de l'activité des entreprises pour favoriser le « mieux vivre » à partir d'une délibération avec les usagers ;
- la démarche associative, portée par les associations qui cherchent à soutenir des projets producteurs de bien commun et à aider les personnes à s'émanciper, à augmenter leurs capacités.

Ces trois types de démarches tendent à se ramifier et se mailler entre elles par affinité de valeurs et de modes de fonctionnement, voire à s'hybrider. Ces initiatives constituent autant de ferments pour la transformation à opérer. Un enjeu, pour les pouvoirs publics à toutes les échelles, est de les soutenir, les accompagner et les fédérer autour d'un projet de territoire partagé, pour favoriser les liens, les synergies et la cohérence des transformations engagées. Car la transition écologique des territoires ne peut s'opérer seulement par addition d'initiatives et de projets<sup>90</sup>. L'école néerlandaise de la transition rappelle que « *la dynamique de transition dépend de la mise en synergie des initiatives multi-niveaux et du soutien des acteurs institutionnels aux conditions qui favorisent leur changement d'échelle* »<sup>91</sup>.

---

86. Philippe Hamman et Guillaume Christen, « La transition énergétique face aux inégalités écologiques urbaines », *Géographie, économie, société*, 2017/2 (Vol. 20), p. 267-293.

87. Jacques Theys, « Cinquante ans de politique française de l'environnement : évaluation et perspectives », *Encyclopédie du Développement Durable* n° 246, janvier 2018.

88. Lydie Laigle, « Vers des fondements démocratiques de la transition écologique : quelles éthiques de la justice et de l'action publique ? », colloque *Penser l'écologie politique 2 : Économie, changement social et dynamique des écosystèmes*, juin 2016, Paris.

89. « De la résilience sociétale à la résilience écologique » in : CGDD, *Société résiliente, transition écologique et transition sociale*, Études et documents n° 124, mai 2015

90. Geneviève Besse, « Les initiatives locales de transition, un enjeu de transformation pour l'action publique » in : CGDD, *Société résiliente, transition écologique et transition sociale*, Études et documents n° 124, mai 2015

91. *THEMA – Initiatives citoyennes et transition écologique : quels enjeux pour l'action publique ?*, CGDD, sous la coordination de Geneviève Besse, juin 2017

---

Il s'agit pour les pouvoirs publics d'impulser et de soutenir les initiatives, au-delà de l'aide apportée au coup par coup aux porteurs de projet, par une animation territoriale qui soutienne ces projets sur le temps long et permette d'opérer une montée en échelle. On peut distinguer trois modalités de soutien aux initiatives d'innovation sociale, qui ne sont pas exclusives les unes des autres<sup>92</sup> :

- un rôle de facilitateurs, quand un récit positif commun est proposé, affirmant un ensemble de valeurs et de finalités sur lequel le changement de règles, de comportements et d'attitudes des acteurs peut s'appuyer<sup>93</sup>. C'est également le cas quand l'acteur public met à disposition des données, des ressources matérielles (salle, financements, outils informatiques...), ou encore quand il organise le dialogue entre les différentes expertises et expériences des acteurs du territoire autour de projets portés en commun<sup>94</sup>, afin de permettre une montée en compétences tant de la collectivité territoriale que des porteurs d'initiatives et la mise en place de synergies ;
- un rôle de collaborateur, quand l'acteur public fait évoluer le projet initial en y mettant à disposition sa propre expertise, ou quand il met en place de nouveaux services publics venant compléter le projet ;
- un rôle d'utilisateur, quand l'acteur public utilise les services et innovations proposés, permettant ainsi de tester, consolider le projet, voire financer sa montée en échelle.

De fait, la montée en échelle et l'essaimage territorial des initiatives locales les plus probantes sont des enjeux majeurs. De nombreux réseaux ont été créés à l'initiative de territoires (Réseau territoires à énergie positive, Convention des maires pour l'énergie et le climat, Réseau des centres-villes durables et de l'innovation...), de l'État (Club des Territoires à Énergie Positive pour la Croissance Verte, Réseau paysages, territoires, transitions...) ou de l'Union européenne (Réseau URBACT) pour partager des expériences et favoriser l'essaimage d'innovations locales<sup>95</sup>.

La démarche « Villes pairs, territoires pilotes de la transition écologique »<sup>96</sup>, à partir de l'expérience pionnière de quatre villes françaises en pointe sur la transition écologique - Loos-en-Gohelle, Grande-Synthe, Le Mené et Malaunay - cherche à identifier des enseignements communs en termes de conduite du changement. L'objectif est de favoriser leur transfert à d'autres territoires qui voudraient engager une transition vers la ville durable.

Une autre modalité du changement d'échelle est la remontée de mesures ayant fait leurs preuves localement, pour inspirer des politiques régionales ou nationales. Ainsi, les villes de Barcelone (Espagne) et Fribourg-en-Brigau (Allemagne) ont expérimenté des solutions dans le domaine de la production d'ENR à l'échelle du bâtiment, qui ont inspiré et légitimé la mise en œuvre de politiques nationales dans ce domaine<sup>97</sup>.

L'objectif de transition écologique interroge plus largement les contours de la démocratie représentative. Dans la mesure où il s'agit de garantir les capacités d'existence communes entre les êtres humains présents et futurs et les autres êtres vivants, la question se pose de la prise en compte des intérêts des générations futures et de la nature dans les politiques mises en œuvre. Le philosophe Dominique Bourg et le politiste Kerry Whiteside affirment : « *Les questions environnementales, surtout globales, prennent la démocratie représentative à contrepied. Là où la représentation donne aux citoyens la responsabilité d'autoriser et de contrôler leurs gouvernants en fonction de leur appréhension de leurs propres intérêts, la perception des dégradations environnementales exige des médiations scientifiques.*

*Là où la représentation s'effectue moyennant des élections régulières à courte échéance, la temporalité des problèmes écologiques exige une approche qui mette l'accent sur le long terme.*

---

92. CGET, *Accompagnement au changement d'échelle des projets locaux socialement innovants. Analyse des rôles de l'acteur public*, novembre 2017

93. Eloi Laurent, « La transition sociale-écologique : récit, institutions et politiques publiques », *Cités*, 2018/4 n°76, p. 31-40 et Lydie Laigle, « Vers des fondements démocratiques de la transition écologique : quelles éthiques de la justice et de l'action publique ? », Colloque *Penser l'écologie politique 2 : Économie, changement social et dynamique des écosystèmes*, juin 2016, Paris.

94. CGDD, *THEMA – Initiatives citoyennes et transition écologique : quels enjeux pour l'action publique ?*, sous la coordination de Geneviève Besse, juin 2017

95. Voir par exemple, pour le cas des villes moyennes : CGET, En détail synthèse « Villes moyennes et transition écologique : des actions locales, une attente de cadre national », mai 2019.

96. Pour en savoir plus sur ce projet, qui a bénéficié du soutien de l'Ademe et du CGET : <https://www.ieefc.eu/project/vptpt/>

97. Elsa Mor, « Des initiatives locales européennes pour atteindre le facteur 4 ? », *Développement durable et territoires [En ligne]*, Vol. 2, n° 1, mars 2011.

---

Et là où la représentation repose sur un découpage territorial censé assurer les conditions de la prise en compte de revendications locales, une vision plus large est nécessaire pour répondre aux problèmes environnementaux qui traversent les frontières»<sup>98</sup>.

Pour autant, il ne s'agit en aucun cas de promouvoir un régime écologique autoritaire qui, outre qu'il bafouerait les valeurs démocratiques (égalité, liberté, défense des droits humains fondamentaux...), aurait peu de chance d'être efficace (suppression de la circulation des informations fiables, stratégies de dissimulation et de subversion face aux changements imposés d'en haut...). Associer les citoyens à l'élaboration des lois et au contrôle des gouvernants est la condition de l'acceptation des politiques mises en œuvre et des contraintes qu'elles imposent. Certains considèrent qu'il faudrait davantage écouter les signaux envoyés par la nature (dérèglement climatique, déséquilibre des écosystèmes...), d'autres qu'il faudrait introduire des garde-fous législatifs envers les décisions mettant en danger le vivant ; d'autres, enfin, voudraient lui donner une place dans les institutions démocratiques, par exemple avec la création de collèges spécifiques au Parlement<sup>99</sup> ou en faisant des milieux géographiques (bassins-versants, massifs montagneux, façades littorales, mers...) des sujets politiques dont les humains seraient les mandataires<sup>100</sup>. Dominique Bourg et Kerry Whiteside proposent de combiner ces différentes propositions au sein d'une refonte du système démocratique. Il s'agirait de fixer de nouveaux principes et objectifs constitutionnels faisant de la protection de la biosphère – en particulier le respect des limites de la planète – et des droits environnementaux des populations présentes et futures une responsabilité majeure de la nation. Aux côtés de l'Assemblée nationale, un nouveau Sénat serait dédié aux enjeux environnementaux de long terme. Son rôle serait d'élaborer des propositions de lois relatives à la transition écologique et il aurait un droit de veto sur les propositions de loi qui contreviendraient aux objectifs institutionnels. Constitué de personnalités qualifiées et éventuellement de citoyens tirés au sort, il s'appuierait sur les travaux d'une Académie du futur, un collège de scientifiques,

philosophes et intellectuels chargé de produire des connaissances sur les enjeux environnementaux de long terme. Enfin, l'Assemblée nationale devrait intégrer dans le processus d'examen des lois l'audition d'ONG accréditées et la mise en place de procédures délibératives impliquant des citoyens tirés au sort<sup>101</sup>. De tels mécanismes restent à expérimenter.

La mise en place de la convention citoyenne pour le climat par le Gouvernement en 2019 constitue une première avancée, bien que circonscrite au sujet de la mitigation du changement climatique. Composée de 150 citoyens tirés au sort - avec un contrôle en termes de représentativité de la société française, cette assemblée a été appelée à formuler des propositions pour « réduire les émissions de gaz à effet de serre d'au moins 40 %, « dans un esprit de justice sociale »<sup>102</sup>. 150 propositions ont été élaborées à l'issue d'un travail délibératif de huit mois amorcé en octobre 2019, s'appuyant sur des auditions et une gouvernance originale assurée par des personnalités qualifiées et un collège de garants qui a veillé au respect des règles d'indépendance et de déontologie<sup>103</sup>. Les 149 mesures transmises au Gouvernement devraient être soumises au vote du Parlement, à référendum ou directement appliquées par la voie réglementaire.

Certains territoires expérimentent également de nouvelles formes de démocratie pour relever l'enjeu de la transition écologique. On peut par exemple citer l'exemple de Saillans, commune rurale de la Drôme, qui a mis en place de 2014 à 2020 un fonctionnement collégial et participatif afin de construire collectivement « un bien-vivre-ensemble respectueux de l'autre et de l'environnement ». Des commissions participatives thématiques (dont la commission environnement, énergie et mobilité) définissaient une stratégie partagée et des actions sur une thématique clé dont la mise en œuvre était réalisée par des groupes d'action-projet. L'expérience a pris fin le 28 juin 2020, mais a fait des émules. Ainsi, à Dieulefit, également situé dans la Drôme, la liste citoyenne élue le 28 juin revendique l'héritage de Saillans.

---

98. Dominique Bourg et Kerry Whiteside, « Démocratie écologique », *Dictionnaire de la pensée écologique*, Dominique Bourg et Alain Papaux (dir.), 2017

99. Marie Drique et Caroline Lejeune, « Penser la justice sociale dans un monde fini », *Revue Projet* 2017/1 (N° 356), p. 15-22.

100. Philippe Descola, « Humain, trop humain », in : Rémi Beau (dir.), *Penser l'Anthropocène*, Paris, Presses de Sciences Po, « Académique », p. 19-35, 2018.

101. Dominique Bourg et Kerry Whiteside, *Vers une démocratie écologique*, La république des idées, 2010

102. <https://www.conventioncitoyennepourleclimat.fr/>

103. <https://www.lecese.fr/content/patrick-bernasconi-et-francois-de-rugy-installent-le-comite-de-gouvernance-de-la-convention-citoyenne-pour-la-transition>

---

De son côté, la Région Centre-Val de Loire a initié en 2017 la démarche expérimentale « Faisons vivre la démocratie permanente en Région Centre-Val de Loire » qui a donné lieu à un ensemble de mesures adoptées par le Conseil régional.

C'est aussi dans cette région que se déroule le projet de création d'un Parlement de la Loire porté par le POLAU-pôle arts & urbanisme, qui vise à définir les formes et fonctionnements d'un parlement dans lequel la faune, la flore et les différents composants matériels et immatériels du fleuve seraient représentés. L'objectif de ce projet est de « donner la possibilité à un fleuve et

aux entités vivantes et non vivantes qui le constituent, de s'exprimer et défendre leurs intérêts à travers un système de représentation interspécifique, humains et non-humains, afin de donner voix aux conflits qui les opposent »<sup>104</sup>. À l'issue d'une série d'auditions publiques initialement prévues d'octobre 2019 à mai 2020 (mais qui ont connu un report du fait de la crise sanitaire), la commission en charge de ce projet rédigera ses conclusions et les transmettra au Parlement, au Gouvernement et aux territoires traversés par la Loire, dans l'objectif d'inspirer des politiques faisant place aux acteurs non-humains à côté des acteurs humains.

---

104. <http://polau.org/actualites/auditions-parlement-loire-1/>

---

# « NOTRE TRAVAIL MONTRE QUE LES ÉLUS LOCAUX, EN PARTICULIER LES MAIRES, JOUENT UN RÔLE ESSENTIEL DANS LES DYNAMIQUES LOCALES. »



**Nicolas Laruelle**

Urbaniste à l'Institut Paris Région

*L'Institut Paris Région a une double mission : accompagner les politiques spatiales de la région Île-de-France et de ses partenaires dans le cadre du programme d'études mutualisé ou de contrats, et mettre à disposition des ressources (connaissances, méthodes et outils) auprès de l'ensemble des acteurs franciliens de l'aménagement, y compris le grand public. La transition écologique fait partie de son champ d'intervention. Nicolas Laruelle y est chargé d'études. Il travaille à la prise en compte des enjeux écologiques dans l'aménagement du territoire.*

**Vous avez engagé un travail sur les « hauts lieux de la transition », ces lieux qui concentrent un grand nombre d'initiatives de transition. Quels sont les objectifs de ce projet ?**

**Nicolas Laruelle :** En 2015, nous avons décidé de travailler sur un noyau de trois grandes transitions qui nous semblent motrices pour l'Île-de-France, parce qu'elles font système entre elles et avec d'autres évolutions (accroissement des inégalités sociales, vieillissement de la population, développement du numérique...) : la transformation économique, pour faire face au risque de marginalisation de l'Île-de-France, de la France et de l'Europe dans la compétition économique mondiale ; la transition énergétique et matérielle, pour répondre au défi de la raréfaction des ressources non-renouvelables (terres rares, gaz, pétrole...) ; enfin, l'adaptation au changement climatique, qui est étroitement liée à la lutte contre l'érosion de la biodiversité.

Trois hypothèses ont guidé notre travail.

1. L'approche de ces grands défis doit être transversale : on ne peut pas en aborder un sans tenir compte des autres.

2. On ne peut pas aborder ces grands défis uniquement par la vulnérabilité, car si on empile les cartes régionales de vulnérabilité, tous les territoires franciliens apparaissent vulnérables à

un titre ou à un autre - sur le plan économique, énergétique ou climatique. Il faut trouver une entrée plus mobilisatrice, en rassurant les acteurs des territoires sur le fait qu'ils ne partent pas de rien et en reconnaissant qu'ils expérimentent déjà localement des réponses aux grands défis.

3. L'Institut Paris Région a vocation, en tant que centre de ressources, à compiler et compléter les nombreux recensements thématiques ou territoriaux de « bonnes pratiques » qui existent déjà (établis par des agences telles que l'Ademe ou l'Arc, des départements, des collectifs d'associations...), pour pouvoir en extraire des listes et des cartes d'initiatives remarquables à l'échelle de territoires donnés.

Plutôt qu'à de vastes territoires, nous avons rapidement décidé de nous intéresser plus particulièrement aux lieux qui concentrent ces initiatives remarquables dans un espace limité, de l'ordre d'un kilomètre carré. Ces lieux nous semblaient pouvoir offrir une expérience sensible, à hauteur de femme et d'homme, de ce que pourrait être la ville (ou la campagne !) de demain. Nous avons alors entrepris d'identifier ces « hauts lieux de la transition » puis de les décrire dans une carte interactive en ligne qui compte aujourd'hui plus de 30 lieux urbains, périurbains ou ruraux. Cette carte permet de télécharger pour chaque lieu un « guide de découverte » présentant, de manière factuelle,

neutre et lisible pour un large public, toutes les initiatives visibles depuis l'espace public que nous y avons recensées (plus de 20 initiatives remarquables par haut lieu en moyenne)<sup>105</sup>.

L'objectif de notre travail est de permettre de diffuser la dynamique de ces « hauts lieux de la transition » au sein des territoires franciliens et, au-delà, en faisant de ces lieux tout à la fois :

- des démonstrateurs pour des élus et agents des collectivités locales à la recherche d'idées, avec l'organisation de visites apprenantes sur le terrain, qui permettent la discussion et une connaissance plus sensible des politiques menées ;
- des terrains d'étude privilégiés, pour les chercheurs et les évaluateurs de politique souhaitant par exemple analyser, dans des contextes très divers, l'articulation des initiatives de transition entre elles et avec le « déjà-là » ;

- des polarités urbaines d'un type nouveau sur lesquelles les aménageurs et les urbanistes peuvent s'appuyer pour structurer des territoires, comme ils le font traditionnellement avec les quartiers de gare, les centres anciens, les grands campus... C'est ce qu'on observe déjà dans l'Est parisien, où l'établissement public territorial Est Ensemble et la ville de Paris souhaitent utiliser notre travail sur les « hauts lieux de la transition » pour structurer le territoire du futur « Parc des hauteurs », qui concerne une dizaine de communes : à la trame de nature qui s'appuiera sur les grands parcs pour irriguer l'ensemble du territoire, il s'agira d'entremêler une trame d'innovation urbaine et sociale qui s'ancrera dans les hauts lieux de la transition pour donner à découvrir le dynamisme, la créativité et la solidarité qui font l'Est parisien.



Visite apprenante, L'Ile-Saint-Denis, juin 2019 © : Institut Paris Région

---

<sup>105</sup>. Ces initiatives sont très diverses, allant d'un rucher pédagogique, des hôtels à insectes et des nichoirs à oiseaux à Fontenay-sous-Bois (94) à une unité de méthanisation et une écostation d'épuration à La Boissière-Ecole (78), en passant par une voie verte cyclable et une cressonnière à Saint-Hilaire (91) ou encore des bâtiments basse-consommation et des jardins partagés dans le quartier Clichy-Batigolles à Paris (75).

---

## Quelles sont les dynamiques d'acteurs qui portent ces initiatives locales, en Île-de-France ?

**N. L. :** Dans chaque « haut lieu de la transition », on trouve un ou des acteurs moteurs, mais les configurations sont différentes d'un lieu à l'autre. Pour comprendre ces configurations, nous mobilisons un outil spécifique : le sociogramme des acteurs, un diagramme qui permet de représenter le jeu d'acteurs en montrant qui connaît qui et qui travaille avec qui, et donc d'identifier les acteurs qui jouent un rôle pivot. Nous utilisons cet outil notamment dans le cadre des visites apprenantes que nous proposons aux collectivités locales, qui ont la responsabilité d'accompagner au mieux le foisonnement d'initiatives de transition, qu'elles en soient à l'initiative ou non. Il s'agit pour elles de suggérer, créer ou faciliter les passerelles entre les initiatives pour les faire « monter en échelle », mais aussi de s'assurer que toutes les catégories de leur population et toutes les parties de leur territoire sont bien « embarquées », ensemble, dans la transition.

Pour ce faire, elles sont susceptibles de mobiliser divers registres d'action, qui vont de l'impulsion des projets à l'accompagnement des acteurs, jusqu'à la mise en récit de la dynamique locale

pour fédérer les initiatives autour d'une histoire commune. Quand elles agissent sur ces trois leviers en même temps, cela démultiplie les énergies.

Notre travail montre que les élus locaux, en particulier les maires, jouent un rôle essentiel dans les dynamiques locales, avec toutefois une grande diversité de postures - selon leur personnalité, leur histoire personnelle, leurs réseaux politiques ou professionnels... Certains laissent venir à eux les initiatives, les accueillent et les accompagnent, en aidant notamment à dénouer les tensions ou conflits inhérents à toute innovation. D'autres sont plus moteurs et suscitent les initiatives.

En plus de configurations d'acteurs différentes, les « hauts lieux de la transition » présentent des colorations variables, selon que les réponses aux défis sont essentiellement techniques, ou comprennent une forte dimension sociale, culturelle et artistique. Dans ce dernier cas, le capital social susceptible de naître de la coopération entre acteurs est considéré comme un objet d'action publique, un facteur à renforcer pour permettre la transition du territoire. Le renforcement de ce capital social passe notamment par la proposition par les élus locaux d'un récit commun, capable de fédérer les initiatives.



Prairie de l'hôtel de ville de Sceaux (92) - Anaïs Béji © L'Institut Paris Region

# « L'ÉCHELON DÉPARTEMENTAL, AU REGARD DE SES COMPÉTENCES, EST LE GARANT DE LA COHÉSION SOCIALE ET TERRITORIALE DE SON TERRITOIRE. »



**Gilbert Favreau**

Président du conseil départemental des Deux-Sèvres

**Quels sont, selon vous, les enjeux spécifiques aux Deux-Sèvres du point de vue de la participation de tous à la transition écologique du territoire ?**

**Gilbert Favreau :** Dans un territoire fortement rural comme les Deux-Sèvres, il est essentiel pour le Département de travailler à la prévention de la montée des conflits entre le monde agricole et le reste de la population autour des questions d'usage et de préservation des ressources naturelles, en particulier de l'eau.

Cette démarche de partage est menée en complémentarité avec les actions que le Département conduit en faveur de la pérennité de l'agriculture. L'activité agricole est essentielle pour la survie et le développement économique des territoires, mais aussi pour la qualité des paysages ; elle contribue déjà, dans un certain nombre de pratiques culturelles, à la préservation des ressources naturelles.

Le sud-est du département des Deux-Sèvres est constitué de plaines céréalières qui ont réussi à maintenir plus longtemps qu'ailleurs des structures d'élevage. De ce fait, les zones de plaines céréalières des Deux Sèvres gardent une plus grande biodiversité qu'ailleurs. Elles sont considérées comme une des dernières terres d'accueil pour l'outarde canepetière en Europe, oiseau qui fait l'objet d'un programme de protection européen porté par le Département. Le reste du territoire compte d'importantes zones humides – le Marais poitevin - et de bocages - Gâtine poitevine, Bocage Bressuirais - où se pratique l'élevage sur système herbager. Le maintien des prairies sur les sols granitiques des zones bocagères, peu gourmandes en intrants, est indispensable à la préservation de la qualité de la ressource en eau. La Gâtine poitevine est

reconnue comme « le château d'eau du Poitou ». Elle est le point de départ des principaux cours d'eau qui irriguent la Vienne et les Deux-Sèvres.

**Quelles sont les principales actions conduites par le département pour favoriser des politiques de transition écologique inclusives au plan social et territorial ?**

**G. F. :** Nos actions en la matière se structurent autour de trois axes : préserver la richesse de la biodiversité en accompagnant la mobilisation des scientifiques et des acteurs du territoire, garantir l'accès de tous à une ressource en eau suffisante et de qualité et enfin accompagner les nécessaires mutations du modèle de production agricole et des modes d'alimentation grâce au Plan alimentaire territorial.

En ce qui concerne la sensibilisation des citoyens aux enjeux de protection de la biodiversité, le Département agit en lien avec sa compétence en matière d'éducation. Il conduit des actions pédagogiques en partenariat avec l'Éducation nationale auprès des élèves de CM2 et de 6<sup>e</sup>. Le dispositif Ecorce a pour objectif d'apprendre aux enfants la construction d'une démarche de raisonnement scientifique sur des thématiques liées à l'évolution de la biodiversité et de l'agriculture du territoire.

Le Département est aussi partenaire du Centre d'études biologiques de Chizé au cœur du plus grand massif forestier du territoire. Ce laboratoire du CNRS accueille un des 13 dispositifs nationaux de recherche interdisciplinaires hommes-milieux : la Zone Atelier « Plaine et Val de Sèvre ».

La Zone Atelier « Plaine et Val de Sèvre » s'étend sur 450 km<sup>2</sup> de plaine céréalière au sud de Niort autour de l'Unité CNRS de Chizé. Pour moitié de sa superficie, elle bénéficie aussi du statut de zone Natura 2000 pour protéger la biodiversité remarquable des espèces d'oiseaux. Elle comprend environ 450 exploitations agricoles, 13000 parcelles agricoles et est étudiée depuis 1994. Les équipes scientifiques y expérimentent



**Élevage en zone humide : vaches maraîchines – Deux-Sèvres** © Laurent Mignaux / Terra

notamment des pratiques culturelles alternatives afin d'assurer une gestion durable des ressources en partenariat, et c'est essentiel, avec le monde agricole.

Le Département assure l'animation de plusieurs zones Natura 2000 sur le périmètre de la zone atelier. En proximité immédiate des laboratoires du CNRS, le Département possède un parc animalier dédié à la présentation de la faune européenne. Seul équipement à destination du grand public en résonance avec les problématiques étudiées à Chizé, le parc assure la présentation d'espèces emblématiques de la faune sauvage européenne, mais son équipe scientifique contribue également aux actions de conservation d'espèces européennes menacées : l'outarde canepetière et le vison d'Europe.

L'inégalité d'accès des deux-sévriens à la ressource en eau, quel qu'en soit l'usage, est un problème majeur. Du fait de sa géologie, une partie conséquente du nord du département n'a pas de ressource en eau souterraine ; le reste du nord et le centre disposent de ressources peu profondes, vulnérables aux pollutions du sol. La volonté du Département de garantir à tous les usagers un accès équitable à une eau de qualité en quantité suffisante l'a amené, depuis plusieurs décennies, à développer des formes d'action publique originales dans ce domaine.

Afin de garantir l'approvisionnement quantitatif et qualitatif de son territoire en eau potable, le Département a construit et gère deux retenues d'eau importantes et pratique une politique foncière spécifique sur les terres agricoles en proximité de ses retenues et des zones de captage.

Il mobilise pour ce faire l'ensemble de ses compétences en aménagement foncier. L'acquisition et la gestion foncière peuvent être des outils efficaces de protection de l'eau et de maintien des terres à l'usage agricole, grâce à des baux ruraux à clauses environnementales. Le remaniement du foncier permet d'améliorer la structuration des exploitations et de rendre compatible activité agricole et protection de la ressource en eau. Ces actions participent à la diffusion d'un modèle agricole plus économe en intrants.

Conscient du renforcement des risques de pénurie que fait peser le changement climatique sur la ressource en eau de ses retenues, le Département vient de lancer la révision de son schéma départemental de l'eau avec pour premier objectif d'assurer la sécurisation de l'accès à l'eau de sa population ainsi que le partage équilibré de la ressource.

Les Deux-Sèvres comptent près de 6 500 exploitations agricoles. Dans le nord et le centre du territoire, le mode cultural dominant est la polyculture-élevage. Nous sommes le premier département français producteur de lait de chèvre, le 9<sup>e</sup> producteur de volailles et d'ovins et 10<sup>e</sup> de bovins-viande. Mais le secteur de l'élevage, en crise continue depuis deux décennies, est en constant recul au profit de la céréaliculture. Les raisons sont multiples et cumulatives : dérégulations européennes, crises sanitaires, changements climatiques (la sécheresse met en péril la production de fourrage pour nourrir le bétail), perte récente de l'ICHN (indemnité compensatoire de handicap naturel) impactant 1 022 exploitations et baisse continue de la consommation de viande.

Le Département souhaite mobiliser un nouveau levier d'intervention à travers son plan alimentaire territorial (Pat) pour aider le monde agricole à répondre aux nouvelles attentes sociétales : qualité des produits, circuits courts de distribution, valorisation des filières de qualité, bien-être animal, pratiques environnementales vertueuses, découvertes des modes de production et des produits à travers l'agritourisme ce qui contribuera à améliorer le revenu des agriculteurs.

D'un point de vue environnemental, ce plan est en cohérence avec les actions de la collectivité en matière de protection de l'eau par la promotion de productions agricoles moins consommatrices d'intrants près des zones d'approvisionnement en eau. Il a concrètement pour objectifs :

- d'augmenter la production de valeur ajoutée dans les exploitations locales ;
- en rapprochant le producteur du consommateur, en limitant les intermédiaires, en développant des filières de proximité (maraîchage) qui contribuent par une meilleure valorisation économique à augmenter le revenu des agriculteurs ;
- en renforçant l'approvisionnement local dans la restauration collective ;

- en développant des produits de qualité dont bio, à forte valeur ajoutée ;
- de développer les approvisionnements en produits locaux de qualité, dont bio, auprès des publics cibles du Département. Il s'agit de travailler en particulier sur la restauration hors domicile (collèges, population en situation de précarité...);
- d'organiser des temps pour l'éducation alimentaire et la connaissance des produits (saisonnalité, etc.).

L'échelon départemental, au regard de ses compétences, est le garant de la cohésion sociale et territoriale de son territoire. Il est le pilier de l'action sociale de proximité et le premier partenaire du développement des territoires. À ce titre, face aux enjeux de la transition écologique, il mobilise désormais une partie de ses moyens d'action pour apporter sa contribution à la protection de l'écosystème territorial, réparer et prévenir sa dégradation, afin d'assurer la pérennité des équilibres associant développement économique et territorial et préservation du cadre de vie.



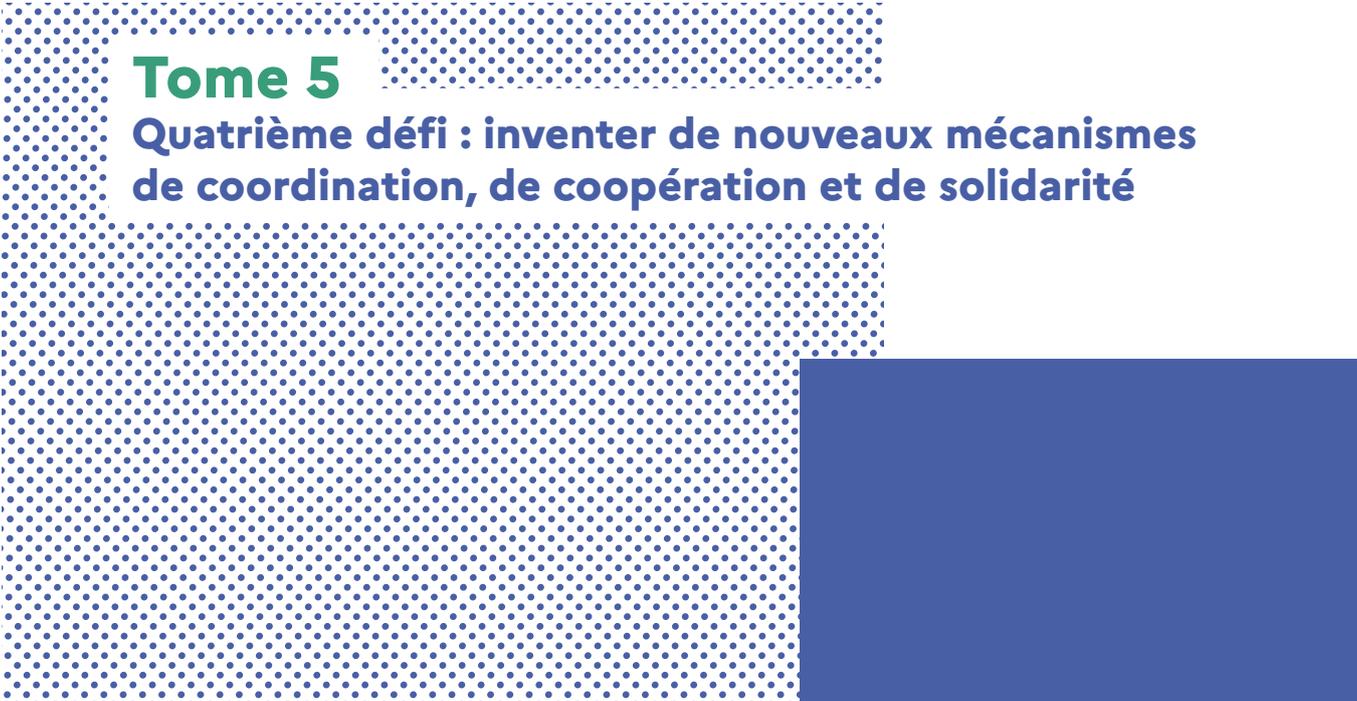
La Sèvre niortaise – Deux-Sèvres © Samuel Montigaud / Terra







# La transition écologique comme moteur de la cohésion des territoires



## Tome 5

Quatrième défi : inventer de nouveaux mécanismes  
de coordination, de coopération et de solidarité



# Sommaire - Tome 5

## **Quatrième défi : inventer de nouveaux mécanismes de coordination, de coopération et de solidarité** ————— 4

- **Une inadéquation entre transition écologique et modalités classiques de l'action publique** ————— 6
- **La nécessité d'inventer de nouvelles modalités d'action fondées sur le dialogue et la transaction** ————— 9

Article - Changements climatiques et disparités locales : enjeux, exemples et défis pour la coopération territoriale. Elsa Richard

Témoignage - Laurent Roy, directeur général de l'agence de l'Eau Rhône Méditerranée Corse

Interview - Nicolas Castay, directeur du GIP Littoral et Gaëlle Vives, chargée de mission environnement

Interview - Pierre-Emmanuel Reymund, responsable de la mission « prospective, partenariats et innovations territoriales », Toulouse Métropole

# Introduction

La transition écologique n'est ni une compétence propre ni une compétence spécifique de l'État ou d'un niveau de collectivité territoriale : tous disposent de leviers pour agir. Or, la mise en œuvre de stratégies et d'actions non coordonnées peut donner lieu à une compétition entre territoires pour l'appropriation de ressources et les dégradations écologiques sur un territoire peuvent résulter d'actions effectuées dans d'autres territoires plus ou moins éloignés. Surtout, la transition écologique des territoires ne se résume pas à une déclinaison homothétique des objectifs et des modalités d'action définis à l'échelle nationale ou internationale : les engagements globaux doivent être traduits localement en tenant compte des spécificités de chaque territoire et du projet propre des acteurs. Dès lors, l'enjeu de coordination de l'action publique est triple : entre les différents niveaux (commune, intercommunalité, département, région...), entre État et collectivités territoriales, mais aussi entre les différentes compétences pour passer d'actions sectorielles à une politique transversale en faveur de la transition écologique.

Ces constats appellent également la mise en place de coopérations entre territoires concernés par des enjeux communs pour mettre en place des outils partagés, mutualiser des financements, équipements ou compétences, porter ensemble des politiques à l'échelle pertinente au regard des enjeux écologiques traités, qui dépassent bien souvent les frontières administratives. En particulier, les complémentarités fortes qui existent entre les grandes aires urbaines et leurs territoires avoisinants dans les domaines de l'alimentation, des transports ou de l'énergie favorisent les relations de réciprocité.

Enfin, la transition écologique réinterroge les mécanismes de solidarité financière entre territoires. De nouveaux outils de péréquation entre collectivités sont à inventer pour permettre à toutes de porter des politiques de transition écologique ambitieuses. Des bonifications de dotation ou de subventions de la part de l'État et des Régions pourraient également être imaginées à destination des territoires qui engagent une politique de transition écologique particulièrement volontariste.

# 5

## **Quatrième défi : inventer de nouveaux mécanismes de coordination, de coopération et de solidarité**

- Une inadéquation entre transition écologique et modalités classiques de l'action publique
- La nécessité d'inventer de nouvelles modalités d'action fondées sur le dialogue et la transaction



Ardèche, réunion familiale © *Éric Bouvet*

# Une inadéquation entre transition écologique et modalités classiques de l'action publique

L'action publique en termes de la transition écologique s'est organisée autour de textes (accords, protocoles, lois, etc.) fixant des objectifs à l'échelle internationale, européenne et nationale. Dans ce contexte, tous les territoires, selon leurs enjeux, leurs ressources et leurs moyens, sont amenés à agir (cf. tome I).

Néanmoins, la transition écologique ne peut résulter de la simple addition d'interventions menées en parallèle par les acteurs publics à différents niveaux superposés. De fait, elle pose des défis en termes de coordination, de coopération et de solidarité entre territoires pour au moins cinq raisons.

**La transition écologique n'est ni une compétence propre ni une compétence spécifique de l'État ou d'un niveau de collectivité territoriale.**

La répartition des compétences fait que l'État et les collectivités contribuent à la transition écologique du fait de leurs responsabilités en matière d'aménagement du

territoire, d'environnement, d'énergie, de transports, etc. Il résulte de cette répartition un triple enjeu de coordination : entre niveaux de l'action publique (nationale, régionale, départementale, locale) et entre État et collectivités territoriales lorsqu'une compétence est partagée, mais également entre les différentes compétences pour passer d'actions sectorielles (énergie, transport, etc.) à des politiques transversales en faveur de la transition écologique.

La question se pose alors, pour l'État comme pour les collectivités territoriales, de trouver une organisation politique et technique adaptée. On observe deux options principales : faire de la transition écologique une politique spécifique avec une organisation et des moyens dédiés, avec le risque d'un isolement, voire d'une mise en concurrence avec les autres politiques publiques, ou bien intégrer la transition écologique dans les politiques, budgets et organisations sectoriels, au risque qu'elle soit quelque peu négligée, reléguée au second plan.

## La répartition des compétences entre les collectivités territoriales et l'État dans les domaines concernés par la transition écologique<sup>1</sup>

	Régions	Départements	Bloc communal	État
<b>Urbanisme</b>			- PLU (plan local d'urbanisme), SCoT (schéma de cohérence territoriale), permis de construire, ZAC (zone d'aménagement concerté)	- PIG (projet d'intérêt général), OIN (opérations d'intérêt national), DTA (directive territoriale d'aménagement)
<b>Environnement</b>	- Espaces naturels	- Espaces naturels	- Espaces naturels	- Espaces naturels
	- Parcs régionaux			- Parcs nationaux
		- Déchets (plan départemental)	- Déchets (collecte, traitement)	
	- Eau : participation au SDAGE (schéma d'aménagement et de gestion des eaux)	- Eau : participation au SDAGE	- Eau : distribution, assainissement	- Eau : police, SDAGE
		- Énergie : distribution	- Énergie	
<b>Grands équipements</b>	- Ports fluviaux	- Ports maritimes, de commerce et de pêche	- Ports de plaisance	- Ports autonomes et d'intérêt national
				- Voies navigables
	- Aéroports	- Aéroports	- Aéroports	- Aéroports
<b>Voirie</b>	- Schéma régional	- Voies départementales	- Voies communales	- Voies nationales
<b>Transports</b>	- Transports ferroviaires régionaux	- Transports routiers et scolaires hors milieu urbain	- Transports urbains et scolaires	- Réglementation
<b>Développement économique</b>	- Aides directes et indirectes	- Aides indirectes	- Aides indirectes	- Politique économique
<b>Culture, vie sociale, jeunesse, sports et loisirs</b>	- Culture (patrimoine, éducation, création, bibliothèques, musées, archives) - Sport (subventions) - Tourisme	- Culture (éducation, création, bibliothèques, musées, archives)	- Culture (éducation, création, bibliothèques, musées, archives) - Sport (équipements et subventions) - Tourisme - Enfance (crèches, centres de loisirs)	- Culture (patrimoine, éducation, création, bibliothèques, musées, archives) - Sport (formation, subventions) - Tourisme

1. Source : <https://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/approfondissements/repartition-competences-entre-collectivites-territoriales-etat.html?xtor=RSS-13>

## Les questions écologiques font fi des périmètres administratifs.

Elles dessinent des territoires d'enjeu qui se situent parfois à cheval sur plusieurs collectivités territoriales (la pollution de l'eau par exemple), voire à une échelle planétaire (le changement climatique notamment).

## L'espace des problèmes n'est pas toujours celui des solutions.

Les dégradations écologiques d'un territoire peuvent résulter d'actions effectuées dans d'autres territoires, plus ou moins éloignés. Cette disjonction entre le lieu d'origine d'une dégradation environnementale et le lieu de manifestation de ses effets explique, dans un contexte de compétition entre les territoires, le choix de certains d'exporter vers d'autres les coûts, en particulier écologiques, de leur développement pour en maximiser les bénéfices<sup>2</sup>.

On parle de « durabilité exportée » quand la trajectoire de transition écologique d'un territoire intègre d'entrée de jeu la solidarité avec les autres territoires et se fait sans report sur d'autres territoires des nuisances générées par son fonctionnement (gestion des déchets...), la « durabilité importée » désignant la situation contraire<sup>3</sup>.

## La transition écologique des territoires ne se résume pas à une déclinaison homothétique des objectifs et des modalités d'action définis à l'échelle nationale ou internationale.

Il s'agit de traduire les engagements globaux à l'échelle locale, en tenant compte des spécificités des territoires (par exemple, en matière énergétique, les potentiels de production de différentes énergies renouvelables sont différenciés au regard des surfaces disponibles, des caractéristiques climatiques, des ressources organiques à disposition, etc.), mais également de mettre en capacité les territoires de conduire leur projet de transition, c'est-à-dire de donner à chacun les moyens d'accéder aux ressources lui permettant d'initier et de déployer des solutions adaptées à la donne locale, selon le projet propre des acteurs locaux qui ne se formule pas uniquement en termes de survie ou d'équité planétaire<sup>4</sup>.

## Paradoxalement, la mise en œuvre de stratégies et d'actions en matière de transition écologique peut donner lieu à une compétition entre les territoires<sup>5</sup> pour l'appropriation de ressources.

Par exemple, plusieurs collectivités locales voisines souhaitant développer une filière bois peuvent viser l'exploitation d'une même forêt<sup>6</sup>. Sans coordination permettant la définition de règles de gestion communes, la viabilité de chacun de ces projets locaux de transition énergétique est conditionnée aux capacités de renouvellement de la forêt, sous peine d'épuiser rapidement la ressource bois locale.

---

2. Corinne Larue, « Politique d'aménagement du territoire et développement durable », in Bertrand Zuindeau (dit.), *Développement durable et territoire*, Presses universitaires du Septentrion, 2010.

3. François Mancebo, « Quelles territorialisations pour le développement durable ? », ASRDLF 2007, p. 1-10

4. Olivier Godard, « Le développement durable. Projets et recompositions par les échelles territoriales », *Pouvoirs Locaux : les cahiers de la décentralisation*, 1997, III (34), p. 34-38.

5. Audrey Tanguy, « Le rôle des compétitions territoriales dans la transition énergétique », *Flux*, 2019/2 (n° 116-117), p. 176-191.

6. CLER, *Nouvelles solidarités urbain-rural*, novembre 2018.

---

# La nécessité d'inventer de nouvelles modalités d'action fondées sur le dialogue et la transaction

Au regard de ces constats, le dialogue et la transaction sont des modalités d'action essentielles. Si des mécanismes existants peuvent être renforcés pour favoriser la coordination, la coopération et la solidarité entre territoires, de nouveaux outils sont également à inventer.

de filières bénéficiant aux deux territoires, loin d'une logique de « territoire servant »<sup>8</sup>. Ces coopérations peuvent prendre différentes formes : contrat de réciprocité « ville-campagne », syndicat mixte (dans les domaines de l'eau, de l'énergie et des transports...), etc.

## La coopération entre territoires

Il s'agit pour des territoires d'établir des relations de réciprocité et d'engager des actions communes dans le domaine de la transition écologique. Ces coopérations concernent en premier lieu les aires urbaines et leurs territoires avoisinants dans le champ de la transformation des modes de production et de consommation. En effet, la densité de population des aires urbaines est telle qu'elles ne peuvent produire sur leurs sols les ressources permettant de couvrir l'ensemble des besoins des habitants (en termes d'alimentation, d'énergie, de matériaux...). Les coopérations nouées entre les aires urbaines et les territoires avoisinants permettent ainsi d'organiser l'approvisionnement durable en denrées alimentaires, matériaux ou énergie et aux seconds d'assurer aux producteurs locaux des débouchés sur le moyen terme donc de sécuriser leurs investissements. Dans le cadre d'un projet alimentaire territorial<sup>7</sup> par exemple, de telles coopérations peuvent permettre de soutenir la conversion des exploitations situées dans les campagnes aux pratiques agroécologiques et à la production biologique - conversion qui se traduit généralement par une perte temporaire de revenus pour les agriculteurs, le temps que les milieux trouvent un nouvel équilibre écologique (3 à 5 ans). Il s'agit donc de porter un projet commun de structuration

### ZOOM

#### **Le contrat de réciprocité ville-montagne entre Montpellier Méditerranée Métropole et la communauté de communes Monts de Lacaune et Montagne du Haut Languedoc**

**La filière bois est un des principaux axes de ce contrat de réciprocité ville-montagne, aux côtés du tourisme et de la santé. Le contrat prévoit la mise en place d'une coopération autour de la filière bois envisagée de manière transversale afin de pérenniser la ressource bois et de consolider l'économie locale à travers différentes actions :**

- systématiser l'intégration du bois-matériau et du bois-énergie local dans les projets de construction et de rénovation des bâtiments publics ;
- développer l'utilisation du bois-matériau local dans le mobilier urbain et le mobilier intérieur et appuyer le développement des entreprises de la filière (ex : en nouant des partenariats avec les acteurs du design et du mobilier bois : l'école d'architecture, l'école des beaux-arts, des designers indépendants de l'aire métropolitaine, les fabricants locaux, etc.) ;
- mobiliser des moyens financiers innovants issus de la politique environnementale et de transition énergétique bénéficiant aux deux territoires ;
- faire connaître la forêt et les produits bois.

7. Issus de la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt de 2014, les projets alimentaires territoriaux ont pour objectif de relocaliser l'agriculture et l'alimentation dans les territoires en soutenant l'installation d'agriculteurs, les circuits courts ou les produits locaux dans les cantines. Ils sont élaborés de manière collective à l'initiative des acteurs d'un territoire (collectivités, entreprises agricoles et agroalimentaires, artisans, citoyens etc.). Pour en savoir plus : <http://rnpaf.fr/>

8. Voir interview de Pierre-Emmanuel Reymund p. 26.

D'autres coopérations entre territoires se nouent autour d'éléments naturels afin de faciliter la préservation d'un patrimoine naturel ou la bonne gestion collective d'une ressource. C'est tout l'objet des agences de l'eau<sup>9</sup> ou du GIP Littoral néo-aquitain<sup>10</sup>.

Une piste pour favoriser la montée en puissance des coopérations serait d'assurer le financement d'une ingénierie dédiée dans les territoires - par l'Union européenne, l'État ou encore les Régions - dans la mesure où le montage et l'animation des coopérations interterritoriales nécessitent des moyens humains et des compétences spécifiques.

Il manque également de lieux où penser des stratégies globales de coopération, pour dépasser l'établissement de projets bilatéraux au coup par coup. Ces stratégies de coopération pourraient s'établir à l'échelle régionale, en particulier lors de l'élaboration des schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (Sraddet) qui deviendraient alors des schémas stratégiques en termes de coopérations interterritoriales. Enfin, l'expérimentation constitue une piste à investir pour inventer de nouveaux mécanismes de coopération interterritoriale (mécénat de compétences...), à condition que le droit à l'expérimentation soit assoupli. Il reste aujourd'hui fortement circonscrit dans le droit français : une fois l'expérimentation conduite par une collectivité territoriale pendant la durée prévue (5 ans maximum), soit la disposition est supprimée, soit elle est généralisée à l'échelle nationale. Nombre de collectivités sont ainsi découragées d'expérimenter : elles craignent que la disposition ne puisse être maintenue si sa généralisation pose question, même si elle démontre sa pertinence localement, et ceci alors que la procédure d'autorisation des expérimentations est jugée particulièrement lourde pour les collectivités<sup>11</sup>.

## Les mécanismes de solidarité financière

En 2019, l'État a mis en place une dotation à hauteur de 5 millions d'euros à destination des communes dont une part importante du territoire est couverte par une zone Natura 2000, à condition qu'elles remplissent certains critères

en termes de population et de potentiel fiscal. Dans le cadre de la loi de finances pour 2020, le législateur a complété le dispositif en créant une « dotation de soutien aux communes pour la protection de la biodiversité » de 10 millions d'euros qui concerne, outre les communes visées en 2019, les communes de moins de 10 000 habitants dont le territoire est en tout ou partie dans un cœur de parc national ou dans un parc naturel marin (sous condition de richesse et au prorata de la population et de la superficie de la commune). La création de cette dotation traduit l'idée que ces communes assument des charges liées à la protection de la biodiversité sur leur territoire, du fait d'un zonage dont elles ne sont pas à l'initiative (les communes doivent par exemple spécifiquement évaluer les incidences de leurs projets ou interventions sur les sites concernés), et que cette protection est bénéfique pour la France dans son ensemble.

Pour autant, de nouveaux outils sont à inventer afin de permettre à toutes les collectivités de porter des politiques de transition écologique ambitieuses, soit via la péréquation horizontale, entre collectivités d'une même catégorie (communes, intercommunalités, départements, régions), soit via la péréquation verticale, de l'État vers les collectivités - par exemple en faveur de la dépollution des sols des territoires les plus impactés, pour rétribuer la durabilité importée d'un autre territoire ou pour compenser l'externalisation vers d'autres territoires de nuisances, déchets et pollutions. Des bonifications de dotation ou de subventions pourraient également être imaginées par l'État et les Régions, afin de soutenir les territoires qui dépassent leurs engagements initiaux et qui contribuent fortement aux objectifs nationaux en termes de protection de la biodiversité, de réduction des émissions de gaz à effet de serre et de la production de déchets.

## Les instances de coordination entre acteurs publics

Si les stratégies de transition écologique sont élaborées en impliquant une diversité d'acteurs et de niveaux de collectivités territoriales (à titre d'exemples, la feuille de route de

---

9. Voir interview de Laurent Roy p. 20.

10. Voir interview de Nicolas Castay et Gaëlle Vives p. 23.

11. Jean-René Cazeuneuve et al., Rapport parlementaire « Expérimentation et différenciation territoriale. Autonomie financière des collectivités territoriales », mai 2018.

---

l'Agenda 2030 a impliqué plus de 300 acteurs publics et privés<sup>12</sup>, les Sraddet sont élaborés en concertation avec les intercommunalités...), cette co-construction n'est généralement pas pérennisée après leur adoption. Le dialogue est pourtant nécessaire dans la durée pour pouvoir ajuster et préciser collectivement les orientations initiales, au gré de l'évolution du contexte, des enseignements tirés de la mise en œuvre de la stratégie, etc. Sans cela, la bonne coordination des stratégies portées par les différents acteurs peut difficilement être assurée dans le temps.

Les Régions sont les collectivités les plus à même d'assurer une coordination dans le domaine de la transition écologique. La loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles du 27 janvier 2014 (dite loi Maptam) fait en effet des Régions les cheffes de file en matière de protection de la biodiversité, du climat, de la qualité de l'air, de l'énergie et du développement durable du territoire. En outre, la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République les charge de réaliser un document de planification intégrateur, le Sraddet. La Cour des comptes, dans un rapport daté de septembre 2019<sup>13</sup>, préconise d'ailleurs de renforcer le chef de file des Régions en matière de transition écologique. Dans ce contexte, il semblerait pertinent d'instaurer une instance de dialogue au niveau régional pour faciliter la coordination et la cohérence des politiques de transition écologiques portées aux différents niveaux. Les conférences territoriales de l'action publique créées par la loi Maptam pourraient davantage être mobilisées en ce sens. Ces conférences rassemblent les élus de la région, des départements, des agglomérations et de l'État (préfet de Région) sous la présidence du président du conseil régional pour débattre et rendre des avis sur tous les sujets relatifs à l'exercice de compétences et à la conduite de politiques publiques nécessitant une coordination ou une délégation de compétences entre les collectivités territoriales et leurs groupements, à travers des commissions thématiques. Les conférences sont censées adopter un « pacte de gouvernance territoriale », qui définit un schéma d'organisation des compétences entre collectivités territoriales et peut prévoir la création de services communs, de guichets uniques

et l'articulation des financements des collectivités. Tout l'enjeu, dans une perspective de transition écologique des territoires, est que la discussion s'organise de manière suffisamment transversale pour coordonner les politiques publiques dans les domaines de l'eau, de la biodiversité, de l'agriculture, de l'urbanisme, du développement économique, etc.

Une coordination des politiques menées en matière de transition écologique est également nécessaire à l'échelle nationale. Force est de constater que malgré l'utilisation du terme de transition écologique, qui renvoie à une transformation systémique (cf. tome 1), le sujet est largement traité de manière thématique (déchets, pollutions, biodiversité, climat...), sans que les interrelations entre les différentes thématiques soient systématiquement prises en compte.

La création en mai 2019 du conseil de défense écologique, conseil des ministres restreint réunissant régulièrement sous la présidence du président de la République les principaux ministres chargés de la transition écologique ainsi que les opérateurs de l'État mobilisés sur ce sujet, constitue une avancée dans ce sens. Elle a en effet pour but de fixer des priorités en matière de transition écologique (notamment dans les domaines de la lutte contre le changement climatique, de la préservation de la biodiversité et de la protection des milieux et ressources naturels), de les inclure dans l'action des ministères concernés et de vérifier leur mise en œuvre. De plus, la mise en place de « comités État-régions » trimestriels pour assurer la coordination et la co-conception des politiques publiques partagées entre l'État et les Régions a été annoncée par le Gouvernement. La transition écologique, au regard des prérogatives des Régions en la matière, devrait logiquement être un des objets de ces comités.

Enfin, l'État est attendu en termes de soutien technique, méthodologique ou financier aux territoires qui en ont besoin pour mener à bien la transition écologique à leur échelle et plus encore pour gérer des situations de non-durabilité trop lourdes pour être portée uniquement à l'échelle locale (héritages en termes de pollution des sols par exemple), afin que la transition écologique ne se traduise pas par des inégalités territoriales et écologiques aggravées (cf. tome 4).

---

12. [https://www.agenda-2030.fr/sites/default/files/2019-09/Feuille\\_de\\_route\\_France\\_Agenda2030.pdf](https://www.agenda-2030.fr/sites/default/files/2019-09/Feuille_de_route_France_Agenda2030.pdf)

13. « Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics »

---

## ZOOM

# Des attentes exprimées par les communes et intercommunalités de taille moyenne envers l'État pour le soutien aux politiques locales de transition écologique

Une enquête menée début 2019 auprès des villes moyennes par le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) en partenariat avec Villes de France et le Commissariat général au développement durable<sup>14</sup> a montré que la bonne articulation entre les échelles de collectivités territoriales pour conduire la transition écologique n'était pas encore complètement acquise aujourd'hui.

Les communes et intercommunalités de taille moyenne expriment trois principales attentes envers l'État pour le soutien aux politiques locales de transition écologique des villes moyennes :

- **la définition d'un cadre national clair et cohérent.**

Les collectivités font aujourd'hui face à une pluralité de stratégies nationales en faveur de la transition écologique (stratégie nationale pour la biodiversité, stratégie nationale bas carbone, plan national d'adaptation au changement climatique...). Disposer d'un cadre englobant et articulant ces différentes stratégies aiderait les communes et les intercommunalités à appréhender la transition écologique de manière systémique et à articuler les actions menées dans les différents domaines. La feuille de route nationale des objectifs de développement durable (ODD) publiée en septembre 2019 est susceptible de répondre à cette préoccupation, puisqu'elle propose une vision nationale à l'horizon 2030, une approche ODD par ODD et des modalités de mise en œuvre et de suivi. Ce nouveau cadre devrait permettre de trouver un langage commun aux différents acteurs territoriaux (collectivités, associations, entreprises, habitants), de conduire des politiques territoriales plus cohérentes et, du fait de l'approche systémique adoptée, de donner plus de force et de sens aux actions menées dans des programmes sectoriels. Une attention spécifique est également à porter sur la bonne coordination et la bonne cohérence entre les modes d'action de l'État, des Régions et ceux qu'offrent les instruments européens (fonds structurels, programme Life...), en particulier dans le cadre de la future programmation 2021-2027 ;

- **l'accompagnement technique (mise à disposition d'outils, de méthodologies, d'indicateurs), le partage des bonnes pratiques, l'apport d'expertise et de conseils.**

À côté des Régions, l'État pourrait contribuer à rendre plus visible l'offre en matière d'aide à l'ingénierie dans le domaine de la transition écologique, via par exemple une cartographie des acteurs de l'ingénierie de la transition écologique mobilisables par les collectivités ;

- **un soutien de l'État aux actions des villes moyennes en faveur de la transition écologique qui ne relève pas uniquement des appels à projet.**

En effet, ceux-ci peuvent mettre à l'écart les collectivités qui ont des difficultés à dégager les moyens humains nécessaires à l'élaboration ou au suivi des dossiers.

---

14. CGET, En détail synthèse « Villes moyennes et transition écologique : des actions locales, une attente de cadre national », mai 2019. <https://www.cget.gouv.fr/ressources/publications/villes-moyennes-et-transition-ecologique-des-actions-locales-une-attente-de-cadre-national>

---

# CHANGEMENTS CLIMATIQUES ET DISPARITÉS LOCALES : ENJEUX, EXEMPLES ET DÉFIS POUR LA COOPÉRATION TERRITORIALE



**Elsa Richard**

Chargée de recherche (PhD)  
en aménagement du territoire  
et urbanisme, Auxilia / elsa.  
richard@auxilia-conseil.com

## Introduction

Le phénomène de changements climatiques constitue, dans le champ environnemental, un objet d'analyse illustratif des interactions – subies comme initiées - entre territoires. L'urgente nécessité de répondre au problème anthropique des dérèglements climatiques, en France et à l'échelle locale, exacerbent - voire créent - des inégalités nouvelles entre les territoires. Qu'il s'agisse de réduire la quantité de gaz à effet de serre (GES) émis sur un territoire (*l'atténuation*), ou de prévenir et réduire les impacts négatifs des changements climatiques (*l'adaptation*), les disparités sont nombreuses. Aussi, face au problème climatique, nous pouvons faire l'hypothèse que les défis à relever en matière d'atténuation (réduire les émissions de GES, réduire la demande en énergie, développer la production d'énergies renouvelables) et d'adaptation (réduire les vulnérabilités aux changements climatiques, augmenter les capacités d'adaptation) appellent des mécanismes de solidarité territoriale renouvelés sinon inédits qui passent – et passeront - par des interactions et des échanges entre échelons territoriaux. Déjà, nous avons pu conclure de travaux précédents (Bertrand F. & Richard E., 2012) que les changements climatiques, par l'exacerbation de certaines disparités à l'échelle locale, pouvaient être l'occasion de renforcer des coopérations interterritoriales<sup>15</sup> existantes, notamment autour du partage d'instruments

(comme les observatoires ou les systèmes de veille et d'alerte), et de faire émerger des coopérations intra-territoriales (au sein même d'une ville ou d'une région). Est-ce à dire que les changements climatiques pourraient constituer un facteur de cohésion territoriale<sup>16</sup> ? Nous souhaitons ici actualiser cette discussion, à l'aune du rapport du CGET sur la cohésion des territoires<sup>17</sup> (2018) et après plusieurs années d'observation de construction et de généralisation des politiques climatiques en France, tant sur le volet atténuation qu'adaptation : *En quoi les réponses climatiques locales influencent-elles ou sont-elles influencées par la cohésion territoriale ? En quoi les transitions énergétiques et climatiques favorisent-elles, à l'échelle locale, les démarches de coopération territoriale ?* Après avoir exposé plusieurs disparités territoriales amenées par le problème climat (1), des exemples de dispositifs de coopérations territoriales initiés en réponse au changement climatique seront présentés (2).

## 1. Les disparités territoriales face au problème climat

Le problème de changement anthropique du climat produit, à l'échelle locale, des conséquences qui peuvent être relativement disparates d'un territoire à l'autre. D'un point de vue global, il pose en effet des questions d'inégalités spatiales (entre les territoires) – par la déconnexion des causes et des effets du changement climatique notamment, ainsi que par la variabilité des impacts et de leur géographie – et temporelles (entre les générations) – liée à l'inertie du système climatique associée aux longues durées de vie des gaz à effet de serre (plus de 100 ans pour le dioxyde de carbone). Dans ce contexte de gestion locale du changement climatique et des disparités induites, quatre enjeux

15. Nous définissons la coopération, de manière sommaire, comme « l'intervention sur les liens entre les territoires » (CGET, 2018 : 32).

16. Nous retenons dans cet article la définition du CGET (2018) selon laquelle « l'ambition de cohésion vise à mettre au cœur des politiques ce qui tient les territoires ensemble, ce qui les rend fonctionnellement et politiquement solidaires. Et ce, pas seulement parce qu'une solidarité redistributive s'impose à eux par le haut, mais parce qu'une volonté de faire ensemble est posée comme étant le cœur de la politique publique globale des territoires » (CGET, 2018 : 32).

17. Selon le Commissariat général à l'égalité des territoires (2018), la transition écologique constitue, avec la transition socio-environnementale, l'un des « six facteurs de cohésion à activer prioritairement » et devant guider la transformation du cadre d'action publique territoriale.

majeurs de l'aménagement du territoire<sup>18</sup> semblent singulièrement ranimés<sup>19</sup> : la réduction des disparités territoriales ; l'adaptation de la distribution spatiale des populations et des activités ; le main-

tien de l'habitabilité des territoires ; le maintien du fonctionnement écologique des espaces et la préservation des ressources naturelles.

## Représentation synthétique de défis de l'aménagement du territoire face au problème climat

Source : Elsa Richard, septembre 2019

		Enjeux face aux changements climatiques	
		En matière d'adaptation	En matière d'atténuation
Enjeux renouvelés pour l'aménagement du territoire	Réduire les disparités territoriales	Intégrer dans les politiques d'aménagement les nouvelles inégalités liées à : l'exposition aux impacts des changements climatiques sur le territoire, la capacité d'adaptation du territoire, la perception des risques localement	Intégrer dans les politiques d'aménagement les inégalités en matière : de potentiel d'énergies renouvelables d'un territoire, d'intensité d'émissions de gaz à effet de serre de ses secteurs d'activités, de moyens d'actions (ingénierie, budget, population...)
	Assurer l'habitabilité des territoires	Adapter les constructions et bâtiments à des fortes variations de température ; Améliorer la résilience des infrastructures voire les adapter (réseaux de communication/ transport)	Assurer les conditions d'approvisionnement en énergie renouvelable des ménages et des activités Adapter les infrastructures et les réseaux (transport, chaleur, communication...) à l'ère post-carbone
	Adapter la répartition spatiale des populations et des activités	Assurer la sécurité des populations face aux « risques climatiques »	Accompagner la transformation vers des activités post-carbone
	Assurer la protection de l'environnement et la gestion soutenable des ressources	Adapter l'utilisation des ressources aux conditions climatiques modifiées ; Assurer le fonctionnement écologique des espaces naturels	Assurer les conditions de renouvellement des ressources énergétiques locales (bois, hydraulique, biocarburant...)

Tout d'abord, en termes d'aménagement du territoire, l'objectif d'une répartition géographique optimale pose directement la question de la gestion des disparités spatiales associées aux effets des changements climatiques et aux efforts d'atténuation à fournir. La déconnexion spatiale et temporelle entre les causes (les émissions de GES) et les conséquences des changements climatiques soumet en effet les territoires à des conséquences inégales (tous les territoires ne subissent pas les mêmes effets) et inéquitables (ce n'est pas nécessairement les plus émetteurs qui subissent le plus les conséquences négatives des changements climatiques). En matière d'efforts d'atténuation, là encore, les situations territoriales s'avèrent très inégales, notamment au regard de leurs secteurs

d'activité plus ou moins émetteurs en gaz à effet de serre (élevage, industrie, infrastructure aéroportuaire, tertiaire, résidentiel...). Ces situations peuvent même apparaître inéquitables lorsque les modes de comptabilisation des émissions de GES ne tiennent compte que des territoires de production des biens ou services et non des territoires de consommation.

À titre d'exemple, les émissions de GES d'un bassin d'élevage qui nourrit l'ensemble du territoire national sont comptabilisées, dans le cadre d'un bilan carbone, sur l'ardoise de son territoire d'implantation – et non réparties sur l'ensemble des lieux de consommation. Or, la production de biens ou de services émetteurs en GES sur un territoire nourrit bien souvent une consommation nationale,

18. Nous considérons la définition selon laquelle « Organiser l'espace national et aménager le territoire consiste en effet à élaborer une politique dont l'objectif est de rechercher une répartition géographique optimale des activités économiques et sociales en fonction des diverses ressources naturelles, culturelles et humaines » (Alcaud et al., 2010 : 470)

19. Nous nous appuyons notamment sur certains dilemmes fondamentaux de l'aménagement déjà évoqués par Pierre Merlin (2002 : 21) :

- « Le rapport à la planification et aux idées libérales, actuellement dominantes ;
- Les conflits possibles entre la priorité au développement économique et la volonté d'égaliser les chances sur le plan spatial ;
- Les contradictions entre la recherche d'efficacité et celle de l'équité ;
- Les oppositions possibles entre l'aménagement et la protection de l'environnement »

voire internationale. Les disparités s'observent également sur le potentiel de production d'énergies renouvelables qui varie également largement d'un territoire à un autre selon les ressources naturelles (bois, eau, marée, vent, géothermie...) dont chacun dispose.

Ensuite, dans sa mission de répartition des populations et des activités, l'aménagement du territoire doit intégrer les conséquences des variations climatiques sur les espaces bâtis et non bâtis. L'évolution des conditions climatiques semble en effet en mesure de modifier la carte de certains établissements humains et économiques actuels sous l'effet de l'élévation du niveau de la mer ou de la diminution de l'enneigement dans certaines stations de moyenne montagne par exemple. Certains territoires ne seront plus nécessairement à même de perdurer autour des mêmes ressources économiques ou foncières. De la même façon, la réduction des émissions de GES appelle à une sortie des énergies carbonées, conduisant à une plus grande maîtrise de la demande en énergie et à de nouvelles énergies renouvelables, nécessitant des réseaux et infrastructures adaptés à ces nouvelles pratiques post-carbone. Les évolutions climatiques

viennent également modifier les conditions de fonctionnement et de viabilité des espaces et interrogent ainsi l'habitabilité des territoires. C'est un enjeu majeur pour l'aménagement du territoire que d'assurer les conditions de fonctionnement et d'opérationnalité des espaces habités (évacuation des eaux, gestion des espaces verts, limitation de la pollution atmosphérique, circulation d'air, qualité des réseaux de transport, etc.) sous les nouvelles conditions climatiques et sans énergie fossile.

Enfin, la préservation des ressources naturelles et du fonctionnement écologique des espaces constitue également un enjeu majeur pour l'aménagement du territoire. Le déplacement des espèces sous l'effet de l'augmentation de la température ou l'exacerbation des pressions environnementales, constitue une conséquence potentielle des changements climatiques auxquelles l'aménagement du territoire devrait répondre. Le développement des énergies renouvelables appelle également à un contrôle accru des conditions de régénération des ressources naturelles mobilisées (notamment bois, hydraulique) et des ressources matières utilisées pour la production de ces nouvelles centrales de production énergétique.

### Exemples de facteurs de disparités territoriales face au problème de gestion locale des changements climatiques

Source : Elsa Richard, septembre 2019

Atténuation	Émissions de gaz à effet de serre
	Potentiel de développement des énergies renouvelables
	Potentiel de maîtrise de la demande d'énergie
Adaptation	Exposition aux impacts
	Capacité d'adaptation
	Perception des impacts et des risques

## 2. Des démarches de coopérations territoriales pour répondre au problème climat

En réponse à ces disparités territoriales amenées par le problème climat, l'aménagement du territoire voit également ses cadres d'action mis à l'épreuve, en particulier en matière d'organisation des acteurs.

Une recomposition des rôles comme des relations entre acteurs et entre échelons semble s'opérer, du moins partiellement, pour répondre au problème climat.

### Atténuation

Afin d'atténuer les émissions de GES à l'échelle locale dans l'objectif du Facteur 4<sup>20</sup>, voire d'un ter-

20. Objectif de la France de diviser par un facteur 4 les émissions nationales de gaz à effet de serre du niveau de 1990 d'ici 2050, inscrit dans le Grenelle de l'Environnement (2007).

ritoire à énergie positive (Tepos)<sup>21</sup>, plusieurs leviers peuvent être activés : développer les énergies renouvelables, augmenter le stockage de carbone et réduire la demande en énergie. Pour chacun de ces leviers, des besoins d'articulation et d'interactions entre acteurs et entre échelons territoriaux peuvent être recensés.

Tout d'abord, concernant les projets d'énergie renouvelable, la coopération territoriale se révèle comme un catalyseur, voire un déterminant, de leur développement. Elle semble offrir également une plus grande maîtrise publique sur les opérations. De nombreux exemples peuvent être cités dans ce sens.

La charte éolienne de la communauté d'agglomération de La Rochelle<sup>22</sup> « a vocation à montrer que le territoire s'est emparé de la question éolienne et qu'il compte faire valoir sa vision. En rassemblant les collectivités autour d'une position commune, elle renforce leur capacité à négocier avec les développeurs et à faire infléchir positivement les projets, y compris ceux déjà engagés. »<sup>23</sup>. Cette charte permet d'engager l'opérateur-développeur et, pour la collectivité, de maîtriser davantage la production d'énergie éolienne sur son territoire.

Les contrats de réciprocité ville-campagne, signés entre deux intercommunalités souhaitant faire valoir leur complémentarité, inscrivent la question énergétique comme l'un des principaux axes d'échange. Il s'agit par exemple d'organiser un débouché sur le territoire de Brest Métropole pour la filière bois-énergie développée dans le pays du Centre ouest Bretagne<sup>24</sup>, ou encore de mettre en cohérence des plans de mobilité entre Toulouse Métropole et le pays des Portes de Gascogne notamment pour favoriser l'accessibilité aux services publics et à l'emploi<sup>25</sup>. Le défi énergétique semble jouer le rôle de révélateur des interdépendances entre les espaces consommateurs densément urbanisés et les territoires producteurs peu denses, et motiver ainsi l'émergence de ces dispositifs, bien qu'encore expérimentaux.

Les nombreuses sociétés d'économie mixte

dédiées au développement des projets d'énergie renouvelable apparaissent pour leur part comme la traduction de coopérations horizontales, entre acteurs publics et privés, nécessaires à la mise en œuvre des projets<sup>26</sup>. Leur statut incarne ces échanges entre acteurs, tout en relevant d'une gouvernance majoritairement publique, dans l'intérêt des collectivités territoriales.

Ensuite, face à l'enjeu de préservation des puits de carbone – autrement dit des espaces naturels, agricoles et forestiers – la coopération intercommunale apparaît déjà, depuis de nombreuses années, comme un outil de mutualisation et de rationalisation de l'espace. Alors que l'objectif de zéro artificialisation nette des sols a été introduit par le plan biodiversité (2018)<sup>27</sup>, ces coopérations entre collectivités pourraient continuer de se renforcer. Cet objectif induit une mise en exergue des inégalités en matière d'urbanisation entre territoires, notamment selon leur rythme d'urbanisation (ou leur maîtrise de la consommation foncière) passé. À l'échelle d'une agglomération ou d'une métropole par exemple, l'arrêt de la consommation de nouvelles terres agricoles pourrait appeler à des rééquilibrages entre la ville centre, souvent déjà largement urbanisée et disposant en conséquence de peu de foncier disponible (friches, logements vacants, disponibilité de zones d'activités...), et les communes voisines, disposant de taux de remplissage des zones d'activités souvent moindres et d'un plus grand potentiel de densification de leur tissu urbain. Autrement dit, l'objectif de zéro artificialisation nouvelle des espaces pourrait susciter une nouvelle appréhension des capacités d'accueil à l'échelle de l'intercommunalité, en vue d'un rééquilibrage des dynamiques territoriales (Club PLUi, 2015 : 10). Le besoin de déploiement de mécanisme de solidarité territoriale « permettant de dépasser la logique de concurrence entre collectivités au profit d'un projet de développement partagé à l'échelle du bassin de vie » est souligné par le Club PLUi (2015), et accentué par l'objectif d'augmentation de la capacité de stockage carbone des territoires.

---

21. « Un territoire à énergie positive vise l'objectif de réduire ses besoins d'énergie au maximum, par la sobriété et l'efficacité énergétiques, et de les couvrir par les énergies renouvelables locales (« 100 % renouvelables et plus ») », d'après le site du CLER <http://www.territoires-energie-positive.fr/presentation/qu-est-ce-qu-un-territoire-a-energie-positive>.

22. Charte éolienne de la Communauté d'agglomération de La Rochelle. Disponible en ligne : [http://www.clavette.fr/file/ANIMATIONS-CdA/Conseil\\_Communaire\\_du\\_29\\_Mars\\_2018-part.pdf](http://www.clavette.fr/file/ANIMATIONS-CdA/Conseil_Communaire_du_29_Mars_2018-part.pdf)

23. Extrait du Conseil communautaire de l'agglomération de La Rochelle du 29 mars 2018 [https://www.agglo-larochelle.fr/documents/10839/11903708/Conseil\\_communaire\\_du\\_29\\_mars\\_2018/62f32a0a-1f51-4737-ae5f-9c82c835b9c6?version=1.2](https://www.agglo-larochelle.fr/documents/10839/11903708/Conseil_communaire_du_29_mars_2018/62f32a0a-1f51-4737-ae5f-9c82c835b9c6?version=1.2)

24. D'après le *Contrat de réciprocité ville campagne, valant contrat de coopération territoriale, entre Brest métropole et le pays du Centre Ouest Bretagne*, validé en mars 2015 et consulté en ligne en juillet 2019 [https://www.adeupa-brest.fr/system/files/publications/2016\\_contrat-reciprocite-signé.pdf](https://www.adeupa-brest.fr/system/files/publications/2016_contrat-reciprocite-signé.pdf)

25. D'après le contrat de réciprocité entre Toulouse Métropole et le pays des portes de Gascogne [https://www.paysportesdegascogne.com/wp-content/uploads/2019/04/Contrat-de-r%C3%A9ciprocit%C3%A9-sign%C3%A9\\_compressed.pdf](https://www.paysportesdegascogne.com/wp-content/uploads/2019/04/Contrat-de-r%C3%A9ciprocit%C3%A9-sign%C3%A9_compressed.pdf)

26. On citera à titre d'exemples les Sem : ENR 64, Énergie 44, Alter énergie (49), Énergies Hauts-de-France, Corrèze Énergies Renouvelables, Nièvre Énergies, ou encore en Ile-de-France, Énergies Positif, SDESM Énergies et SIP'EnR.

27. Signé par le comité interministériel biodiversité du 4 juillet 2018 : [https://www.ecologique-solaire.gouv.fr/sites/default/files/18xxx\\_Plan-biodiversite-04072018\\_28pages\\_FromPdf\\_date\\_web\\_PaP.pdf](https://www.ecologique-solaire.gouv.fr/sites/default/files/18xxx_Plan-biodiversite-04072018_28pages_FromPdf_date_web_PaP.pdf)

---

Enfin, depuis la Loi dite de transition énergétique de 2015<sup>28</sup>, les collectivités locales peuvent, à travers le règlement de leur plan local d'urbanisme (Plu), fixer une norme de performances énergétiques plus ambitieuse qu'au niveau national ou imposer la production d'énergies renouvelables sur de nouvelles constructions par exemple<sup>29</sup>. En autorisant ainsi la prescription d'une norme énergétique locale, l'échelon national donne des moyens réglementaires nouveaux à l'échelon local. Les pratiques observées témoignent toutefois d'un usage varié de ce nouveau dispositif réglementaire (Richard et al, 2019) ; en particulier les territoires ne disposant pas d'une grande attractivité peinent à l'appliquer. Deux raisons sont principalement évoquées<sup>30</sup> : d'une part, il s'agit de ne pas mobiliser de contraintes supplémentaires pour pouvoir continuer à développer le territoire et ne pas risquer de décourager l'installation des entreprises et des particuliers (il s'agit de ne pas imposer de surcoûts aux projets de construction, au-delà des normes en vigueur, pour ne pas décourager les investissements potentiels) ; d'autre part, il s'agit de limiter les risques d'effet pervers, contre-productifs en matière d'atténuation, d'une contrainte trop forte sur le foncier en cœur de ville quand la réglementation est moins contraignante sur les territoires voisins, tel l'étalement urbain. En revanche, cette situation ne se rencontre pas sur un territoire attractif, à l'instar de Paris, qui peut alors se permettre d'édicter une norme locale ambitieuse en matière énergétique. Si des moyens réglementaires sont donnés de manière égale à l'ensemble des collectivités, en pratique leur application demeure inéquitable, les situations territoriales étant inégales (certains territoires jouissent d'une grande attractivité, d'autres en manquent). L'articulation et la coopération entre l'échelon national et l'échelon local restent requises pour permettre des ajustements progressifs et corriger ces disparités. La production d'une norme nationale plus ambitieuse s'appliquant à tous ou l'instauration de mesures compensant le manque à gagner pour les collectivités ambitieuses, sont des pistes évoquées par les acteurs locaux (Richard et al, 2019).

## Adaptation

Les effets des changements climatiques s'expriment le plus souvent à l'échelle locale, et les

disparités dans les impacts sur les territoires sont nombreuses. Plus précisément, la gestion des effets des changements climatiques, l'adaptation, contient au moins trois facteurs d'inégalités territoriales : l'exposition aux aléas (des territoires littoraux, montagnards ou très urbanisés par exemple semblent particulièrement exposés aux impacts de ces changements), l'appréciation des effets de ces changements (variable selon les échelles spatio-temporelles et les contextes socio-culturels) et les capacités d'adaptation (dont les facteurs d'influence sont multiples et disparates). En considérant l'approche des environnementalistes anglais (Adger et al., 2009), qui définissent la capacité d'adaptation comme la triple faculté de réduire la sensibilité du système, d'en modifier l'exposition et d'en accroître la résilience, le territoire, dans ses multiples dimensions (physiques, sociales, politiques, institutionnelle, économique, etc.), rassemble des facteurs d'influence majeurs des réponses d'adaptation, à la fois endogènes et exogènes (Adger et al., 2009 : 350). Au moins quatre facteurs favorisant les capacités d'adaptation sont identifiés (une cohésion sociale importante, une économie diversifiée, une structuration politico-institutionnelle permettant le dialogue et la coopération entre acteurs, et des conditions de vie favorables). Les déterminants de la capacité d'adaptation sont donc manifestement multifactoriels ; ils sont aussi spécifiques et inégalement distribués d'un territoire à l'autre (Magnan, 2009). Devant ce constat de disparités climatiques et territoriales, des dispositifs de coopération s'observent. En particulier, le besoin de connaissances localisées des effets des changements climatiques, considéré comme préalable à l'action d'adaptation, suscite des initiatives de coopération, régionales ou infrarégionales (Bertrand & Richard, 2012 ; Richard, 2013). Cet enjeu de mutualisation de la production des connaissances sur les vulnérabilités et les changements climatiques à l'échelle locale s'est d'abord observé plus nettement sur des espaces biogéographiques (massifs montagneux, espaces littoraux, corridors fluviaux, forêts...), ou en lien avec des ressources symboliques et identitaires jugées essentielles et potentiellement menacées (telles que certains vignobles, paysages ou cultures agricoles). On peut citer à titre d'exemple l'Observatoire pyrénéen du changement climatique<sup>31</sup>, le projet Interreg CClimaTT sur le massif alpin<sup>32</sup> ou encore

---

28. Loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte.

29. L'article L151-21 du Code de l'Urbanisme précise que « Le règlement peut définir des secteurs dans lesquels il impose aux constructions, travaux, installations et aménagements de respecter des performances énergétiques et environnementales renforcées qu'il définit. À ce titre, il peut imposer une production minimale d'énergie renouvelable, le cas échéant, en fonction des caractéristiques du projet et de la consommation des sites concernés. Cette production peut être localisée dans le bâtiment, dans le même secteur ou à proximité de celui-ci. »

30. Résultats du projet de recherche ASCENS, 2015-2019 (APR Modeval-Urba de l'Ademe), coordonné par Elsa Richard (Auxilia) en partenariat avec l'EIVP, Eracles, CRJ Pothier, I4CE, Brest Métropole, Syndicat Mixte de SCOT du Grand Douaisis, Agence Parisienne du Climat.

31. <https://opcc-ctp.org/fr/contenido/presentation-opcc>

32. <http://www.cclimatt.eu>

---

le groupement d'intérêt public Littoral aquitain<sup>33</sup>. Des coopérations s'organisent également pour constituer des groupes régionaux d'expertise sur le climat afin d'assurer une production mutualisée de données climatiques pour les territoires et d'assurer, autant que faire se peut, un transfert entre la science et l'action. Ce sont le cas des dispositifs Aclimaterra en Nouvelle-Aquitaine<sup>34</sup>, de la plateforme Uranos-AURA en Auvergne-Rhône-Alpes, du Groupe régional d'experts sur le climat Sud en région Sud Provence-Alpes-Côte d'Azur<sup>35</sup>, ou du Réseau d'expertise sur les changements climatiques en Occitanie<sup>36</sup>.

Si des coopérations territoriales s'organisent pour produire des connaissances climatiques, elles s'avèrent bien moindres dès lors qu'il s'agit de mettre en œuvre l'adaptation ou d'équilibrer les capacités d'adaptation entre les territoires. Certes, des coopérations nouvelles se créent entre des territoires exposés à des enjeux semblables, comme on peut l'observer sur certaines intercommunalités littorales qui se regroupent pour construire une stratégie de gestion durable de leur bande côtière et mutualiser les accompagnements nécessaires<sup>37</sup>. Toutefois, des coopérations entre des territoires variablement impactés par les changements climatiques ne semblent guère s'observer à l'échelle locale, tout comme la mise en œuvre de mécanismes de redistribution ou de compensation des disparités introduites par les changements climatiques, dans lesquelles s'exprimeraient des formes renouvelées de solidarité territoriale. Cela pourrait néanmoins advenir avec l'intensification et la mise en visibilité des impacts des changements climatiques sur les territoires. L'élévation du niveau de la mer menaçant directement et de manière inégale les territoires littoraux, révélant leurs interdépendances avec l'arrière-pays, des coopérations pourraient émerger afin d'organiser l'accueil des populations et des activités migrantes. L'hypothèse d'un développement progressif de dispositifs coopératifs visant à compenser les disparités territoriales qui font jour face aux changements climatiques pourrait être formulée. L'augmentation des épisodes caniculaires, par exemple, vient possiblement transformer la géographie des espaces d'attrait touristique en

été. Certaines stations balnéaires de Normandie, de Bretagne et des Hauts-de-France semblent gagner en fréquentation touristique estivale lors d'épisodes caniculaires, à l'instar de juillet 2019<sup>38</sup>, durant lesquels la « fraîcheur » devient un argument touristique affiché<sup>39</sup>, au détriment des régions du sud de la France. Les territoires absorberont-ils progressivement ces changements ou des coopérations seront-elles recherchées entre les perdants et les gagnants pour favoriser l'adaptation ?

## Conclusion : les politiques climatiques, vecteur de rééquilibrage entre territoires ?

Nous l'avons vu, les enjeux de solidarité et d'égalité entre les territoires face aux effets des changements climatiques se posent dès lors que le problème climat est spatialisé. Au-delà de la déconnexion temporelle (on subit aujourd'hui les effets d'activités passées), c'est en effet une déconnexion spatiale (on subit ici les effets d'activités conduites parfois ailleurs) qui s'observe dans la manifestation de ces effets, constituant un exemple emblématique d'une inadéquation entre *l'espace-problème* et *l'espace-solution* (Berdoulay & Soubeyran, 2000). En réponse, l'approche territoriale permet a priori d'appréhender ces inégalités face aux changements climatiques et de renouveler et d'actualiser les mécanismes de solidarité territoriaux, car la cohésion des territoires est un objectif à atteindre autant qu'un facteur déterminant la capacité d'adaptation des territoires face au problème climat.

L'observation, depuis une dizaine d'années, de la généralisation des politiques climatiques montre que des coopérations s'organisent entre territoires dès lors que peut être identifié un intérêt commun (entre territoire producteur d'énergie renouvelable et territoire consommateur par exemple). En revanche, le problème climat – sur le volet de l'atténuation comme sur celui de l'adaptation – ne semble guère avoir suscité, jusque-là, un renouvellement du registre argumentaire au profit d'un réel rééquilibrage ou d'une redistribution entre les territoires qui sont impactés et ceux qui sont épargnés, voire en tirent un certain

---

33. <https://www.giplittoral.fr/>

34. [www.acclimaterra.fr](http://www.acclimaterra.fr)

35. <http://www.grec-sud.fr/le-grec-sud/>

36. <https://reco-occitanie.org/>

37. On peut citer à titre d'exemple les réponses locales formulées à l'appel à projet « Notre littoral pour demain » : la communauté urbaine Caen la Mer, la communauté de communes Cœur de Nacre et la communauté de communes Normandie Cabourg Pays d'Auge se sont réunies pour y répondre conjointement ; idem en Basse-Normandie, où les communautés de communes du littoral Ouest Manche (communauté d'agglomération du Cotentin, communautés de communes Côte Ouest Centre Manche, Coutances mer et bocage et Granville Terre et Mer) ont formulé une réponse conjointe.

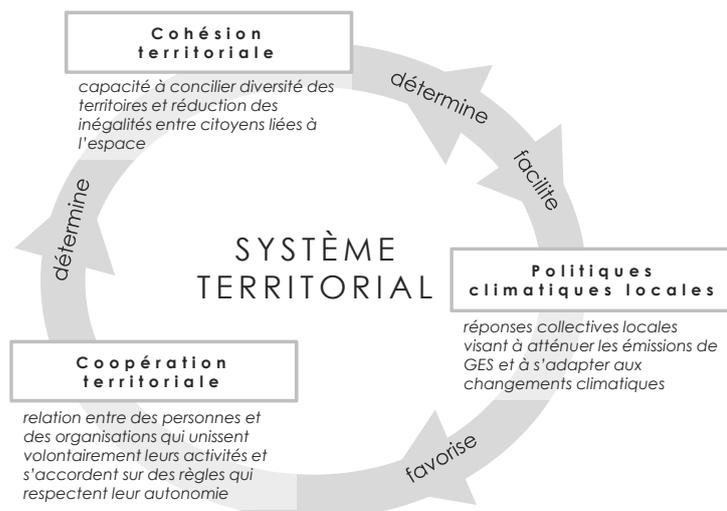
38. <https://www.senat.fr/rap/r03-195/r03-19512.html>

39. <https://www.lesechos.fr/industrie-services/tourisme-transport/tourisme-une-saison-dete-contrastee-pour-la-destination-france-1122100>

---

## Représentation schématique des interrelations entre la cohésion territoriale, la coopération territoriale et les politiques climatiques locales

Source : Elsa Richard, septembre 2019



bénéfice. On peut toutefois faire l'hypothèse, au regard de l'intensification à venir des changements climatiques et de leur plus grande matérialisation à l'échelle locale, que ces situations, révélatrices de disparités territoriales croissantes, donneront progressivement lieu à des expressions renouvelées de solidarité, au fur et à mesure de l'émergence et de l'augmentation de problèmes tangibles pour les territoires associés aux impacts des changements climatiques. Finalement, dans le champ environnemental, le problème climat constitue clairement un

nouveau facteur de cohésion territoriale. La justice spatiale, dont l'intérêt conceptuel a pu être souligné<sup>40</sup> notamment en matière d'encapacitation de l'action territoriale (Jones et al., 2019), ne peut plus être pensée aujourd'hui sans la notion connexe de justice climatique entre territoire. L'action publique territoriale doit désormais composer avec de nouvelles conditions, tant climatiques qu'énergétiques, et intégrer en conséquence l'objectif, inédit à l'échelle locale en France, de justice climatique.

### Bibliographie

- W. Neil Adger et al., « Are there social limits to adaptation? », *Climatic Change*, 93, pp. 335-354, 2009.
- David Alcaud et al., *Dictionnaire de sciences politiques*, Ed. Dalloz, collection Sirey, 2010 (2<sup>e</sup> éd.)
- Vincent Berdoulay et Olivier Soubeyran, « Les perspectives du développement durable », pp. 247-254, in Vincent Berdoulay et Olivier Soubeyran, *Développement durable, milieu et colonisation : Perspectives géographiques sur l'aménagement*, L'Harmattan, 2000.
- Jean-Marie Bergère, « Trois raisons de coopérer », pp. 396-404, In: Pauline Scherer *Chantiers ouverts au public*, ouvrage collectif de La 27<sup>e</sup> Région, La Documentation Française, 2015.
- François Bertrand, *Planification et développement durable : vers de nouvelles pratiques d'aménagement régional ? L'exemple de deux Régions françaises, Nord-Pas-de-Calais et Midi-Pyrénées*, Thèse de doctorat en Aménagement de l'espace et Urbanisme, sous la direction de M<sup>me</sup> Larrue, Université François Rabelais de Tours, 2004.
- François Bertrand et Elsa Richard, « Les initiatives d'adaptation aux changements climatiques », *Territoire en mouvement Revue de géographie et aménagement* [En ligne], 14-15, 2012.
- CGET, *Rapport sur la cohésion des territoires*, juillet 2018.
- Club PLUi, « Les objectifs de modération de la consommation d'espaces dans le PLUi », *Fiche méthodologique n° 2, PLUi & modération de la consommation d'espace*, 2015.
- Rhys Jones et al., « Re-conceptualising territorial cohesion through the prism of spatial justice: critical perspectives on academic and policy discourses », pp. 97-119, In: T.Lang and F. Görmar (eds.), *Regional and Local Development in Times of Polarisation*, New Geographies of Europe, 2019.
- Alexandre Magnan, « Proposition d'une trame de recherche pour appréhender la capacité d'adaptation au changement climatique », *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement* [En ligne], Volume 9 Numéro 3, décembre 2009.
- Pierre Merlin, *L'Aménagement du territoire*, Presses universitaires de France, Paris, 2002.

40. Il serait par exemple plus facile de se battre « pour la justice » plutôt que « contre la périphérisation » des territoires, ou de se baser sur une notion basée sur le « droit à » plutôt que sur la « redistribution de » (Jones et al, 2019).

# « LA SOLIDARITÉ TERRITORIALE EST CONSUBSTANTIELLE À LA GESTION DE L'EAU. »



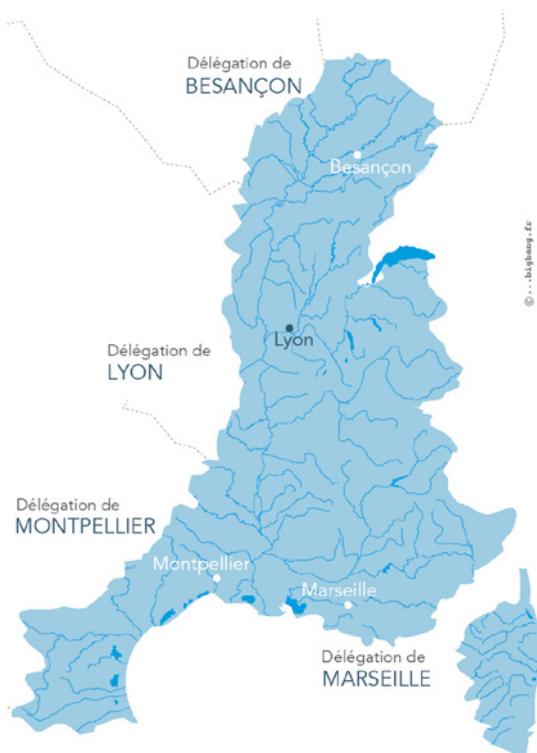
**Laurent Roy**

Directeur général  
de l'agence de l'Eau  
Rhône Méditerranée Corse

*Les agences de l'Eau sont des établissements publics administratifs de l'État placés sous la tutelle du ministère de la Transition écologique et solidaire pour assurer la reconquête du bon état des eaux et du bon fonctionnement des milieux aquatiques et humides. Elles sont financées par des redevances des usagers de l'eau qui sont assises sur la quantité prélevée et sur les flux polluants rejetés par chacun.*

*L'agence de l'eau Rhône Méditerranée Corse, dont Laurent Roy est le directeur général, est compétente sur tout le bassin français de la Méditerranée, soit un quart du territoire métropolitain. Son périmètre d'intervention est marqué par l'importance de la façade littorale et des massifs montagneux. Il comprend aussi de grandes métropoles et d'importantes zones agricoles spécialisées (viticulture, arboriculture, maraîchage). L'agence s'appuie sur deux instances de concertation, les comités de bassin Rhône-Méditerranée et Corse, composés de représentants de l'État, d'élus des collectivités locales, de représentants des milieux socioprofessionnels et des associations, et de personnes qualifiées.*

## Territoire de compétence de l'agence de l'eau Rhône Méditerranée Corse



« Sur le territoire couvert par l'agence de l'eau Rhône Méditerranée Corse, trois enjeux se manifestent avec une acuité particulière.

D'abord, en matière de qualité de l'eau, la priorité va à la lutte contre les pollutions diffuses, notamment la réduction de la pollution de l'eau par les pesticides car la viticulture et l'arboriculture sont encore très consommatrices de ces produits. Il y a eu globalement de gros progrès en termes de qualité de l'eau depuis les années 1970, avec une très forte réduction des sources de pollution ponctuelles (industries, villes...) grâce à la mise en place de bons systèmes d'assainissement. On est passé de 30 % de cours d'eau en bon état physico-chimique en 1990 à 80 % aujourd'hui. La lutte contre les pollutions diffuses, celles d'origine agricole, mais aussi celles qui proviennent des ruissellements en temps de pluie, est maintenant la priorité. La conversion écologique de l'agriculture est un enjeu fort de ce point de vue.

La deuxième priorité, c'est la restauration du bon fonctionnement écologique des milieux aquatiques et humides. Les rivières ont en effet été trop souvent artificialisées, les zones humides asséchées, et la restauration des écosystèmes est nécessaire du point de vue des services qu'ils rendent aux populations comme de celui de la préservation de la biodiversité.

La restauration des milieux marins occupe dans ce cadre une place particulière, car la Méditerranée est un milieu spécifique qui se caractérise par un fort intérêt écologique et une forte vulnérabilité dans la mesure où c'est une mer fermée, avec des zones habitées denses et en expansion sur son littoral. L'agence porte une action résolue pour réduire les pollutions sur la partie française du littoral méditerranéen et préserver les habitants marins.

Enfin et surtout, le changement climatique est un sujet majeur. Nous sommes le premier bassin de France à avoir adopté un plan d'adaptation au changement climatique en 2014. Aujourd'hui, tous les bassins ont adopté un plan de ce type. La région méditerranéenne connaît des périodes de sécheresse depuis toujours. Les acteurs s'y sont donc adaptés de longue date en veillant à la gestion économe de l'eau, en développant une agriculture adaptée au climat et en créant des ouvrages qui facilitent la gestion quantitative des eaux (canaux et barrages comme ceux du Verdon et de la Durance). C'est efficace mais pas suffisant pour envisager sereinement l'avenir. 40 % du bassin était déjà déficitaire pour les eaux de surface à l'adoption du dernier SDAGE (schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux), fin 2015. Cela signifie que la ressource y est insuffisante pour satisfaire tous les besoins dans le respect du bon fonctionnement des milieux aquatiques. Avec le changement climatique, ce déficit va s'aggraver : le débit des cours d'eau sera moindre pendant le printemps et l'été du fait de la baisse de l'enneigement et de périodes de sécheresse plus longues et plus intenses et les températures seront plus élevées. Il y a donc un fort enjeu à économiser l'eau (évolution des modes d'irrigation, lutte contre les fuites dans les réseaux d'eau potable...) et à restaurer une gestion équilibrée de la ressource en eau dans les territoires déficitaires. Des ressources alternatives peuvent être mobilisées (réutilisation des eaux traitées pour l'arrosage des espaces verts ou de certaines cultures) et les solutions fondées sur la nature ont un fort rôle à jouer, comme par exemple la désimperméabilisation pour permettre aux nappes de se reconstituer (parkings végétalisés...) ou la reconnection des rivières et des zones humides, qui jouent un rôle de régulation hydraulique. Des projets de substitution par transfert ou stockage peuvent également être envisagés (par exemple, puiser l'eau dans le Rhône, qui garde un débit assez important, plutôt que dans des nappes et petites rivières qui ne peuvent pas le supporter).

Pour traiter ces priorités, l'agence de l'eau Rhône Méditerranée Corse recherche des partenariats avec les territoires, en proposant notamment une démarche contractuelle aux EPCI et aux syndicats mixtes qui gèrent les cours d'eau à l'échelle des bassins versants. Cela permet de définir des priorités stratégiques partagées, de se mettre d'accord sur ce qui va être fait ensemble et donc de décliner les actions en fonction des singularités de chaque territoire. L'agence incite pour ce faire à la structuration des acteurs au bon niveau, c'est-à-dire d'une part au niveau du bassin versant, de l'autre à l'échelle intercommunale. Elle facilite cette structuration en subventionnant les études nécessaires et ensuite, elle finance prioritairement les projets et actions qui s'inscrivent dans ce cadre.

La solidarité territoriale est de fait consubstantielle à la gestion de l'eau. Ainsi, les agences de l'eau génèrent de puissants flux financiers du monde urbain vers le monde rural : les prélèvements de redevances pèsent surtout sur les usages urbains et, avec l'argent ainsi collecté, l'agence aide les zones de revitalisation rurales (ZRR) à rattraper leur retard d'équipement, pour l'assainissement et l'eau potable. Les ZRR combinent une faible densité de population avec un faible potentiel fiscal, ce qui se traduit par une moindre capacité d'investissement. C'est pourquoi l'agence de l'eau accorde des subventions plus élevées dans ces territoires qu'ailleurs.

Les agglomérations ont d'ailleurs besoin des territoires ruraux qui les entourent pour une bonne gestion de l'eau. Pour préserver la qualité de leur eau potable tout d'abord, car c'est en zone rurale que sont localisés les champs captants qui les alimentent. Il est donc légitime que ces agglomérations apportent des financements pour y permettre des pratiques agricoles plus durables et cela se développe de plus en plus. Par exemple, Lons-le-Saunier a pris conscience de la nécessité de préserver les nappes phréatiques situées dans la plaine qui l'entoure, menacées par les pesticides. La ville garantit donc aux agriculteurs que s'ils se convertissent au bio, elle leur assure un débouché commercial grâce aux achats de la restauration municipale et des cantines scolaires. Une légumerie, cofinancée par l'agence de l'eau, à cette fin, a été créée pour stocker les denrées alimentaires et assurer un approvisionnement toute l'année.

De même, les agglomérations ont tout intérêt à avoir des rivières et des espaces naturels de qualité à proximité car c'est un facteur d'attractivité économique, résidentielle et touristique (cadre de vie, usages récréatifs...). Ainsi, Lyon a financé une partie des aménagements du parc Miribel Jonage, qui est le plus grand espace récréatif le long du Rhône à proximité de la ville, mais aussi un espace naturel remarquable, un champ d'expansion de crue et la zone de protection des captages qui alimentent Lyon en eau potable.

L'agence attache également une grande importance à la solidarité entre amont et aval car on ne peut porter une politique efficace de gestion quantitative et qualitative de l'eau qu'à l'échelle du bassin versant. Les agences de l'eau ont la particularité d'avoir un périmètre d'intervention correspondant à une logique géomorphologique, et non pas administrative. Sur ce périmètre, elles veillent à la cohérence de l'action à l'échelle des bassins versant, notamment pour la mise en œuvre de la compétence

de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations (Gemapi). Les territoires en aval des cours d'eau, souvent plus urbanisés, ont ainsi vocation à contribuer au financement des politiques Gemapi en amont car elles réduisent les risques d'inondation sur leur territoire.

La société française est de plus en plus urbaine, mais les villes ne sont pas hors sol. Pour que les villes se développent de manière durable, elles ont besoin des territoires naturels et ruraux environnants, qui les font vivre, les nourrissent, fournissent l'eau potable, des espaces récréatifs pour ses habitants, les protègent des inondations, etc. Il faut rompre avec un mode de développement qui découple la ville des contingences du vivant et retisser les liens de proximité entre les différents territoires. Reconstituer ces circuits de proximité passe par des coopérations entre les villes et les territoires environnants. Mais il est essentiel, pour que les territoires coopèrent, d'avoir une vision claire de l'intérêt bien compris de chacun ».



Parc Miribel Jonage @Balloide

# « LE GIP LITTORAL PERMET DE FAIRE TRAVAILLER ENSEMBLE DIFFÉRENTS NIVEAUX DE COLLECTIVITÉS AUTOUR DE PROJETS COMMUNS D'AMÉNAGEMENT ET DE GESTION DURABLE. »



**Nicolas Castay**

Directeur du Gip Littoral

**Gaëlle Vives**

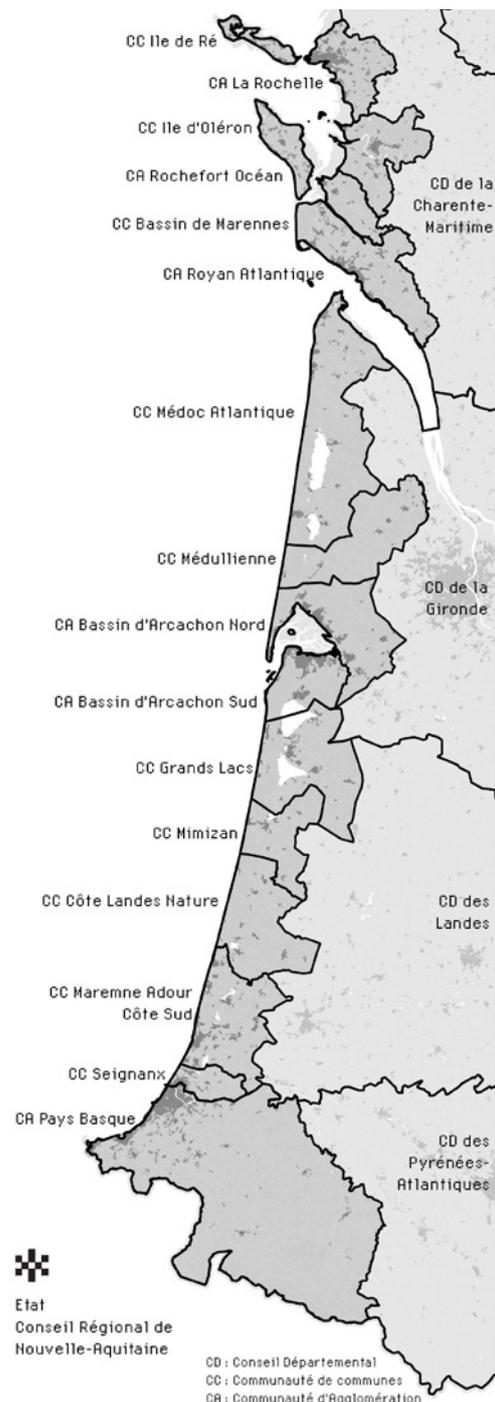
Chargée de mission environnement

*Le groupement d'intérêt public (Gip) Littoral rassemble au sein d'une même instance, en tant que membres ou signataires, l'État, la Région Nouvelle-Aquitaine, les Départements de Charente-Maritime, Gironde, Landes et Pyrénées-Atlantiques ainsi que douze intercommunalités littorales. Il vise à promouvoir un développement équilibré et durable du littoral de Nouvelle-Aquitaine, fondé sur un modèle économique vertueux intégrant les enjeux environnementaux. Le Gip Littoral est un lieu de réflexion stratégique et de production d'études à caractère prospectif sur le littoral néo-aquitain et un outil de concertation, de mise en cohérence des projets et d'échanges d'expériences entre ses membres et partenaires. Nicolas Castay, aménageur, est le directeur du Gip Littoral. Gaëlle Vives, écologue, est chargée de mission environnement.*

**Le GIP Littoral est un exemple de coopération noué entre l'État et les collectivités territoriales concernées à l'échelle d'un grand territoire : le littoral de Nouvelle-Aquitaine. Quelles sont les priorités partagées par les partenaires ?**

**Nicolas Castay :** Créé en 2009 à l'initiative de l'État et de la région Aquitaine, le Gip Littoral Aquitain a vu son périmètre s'étendre lors de la création de la région Nouvelle-Aquitaine, issue de la fusion des régions Aquitaine, Poitou-Charentes et Limousin. Il a donc fallu mettre à plat les enjeux du littoral à cette nouvelle échelle. Le diagnostic, réalisé en 2018, a permis de formuler le constat d'une pression démographique extrême et d'une littoralisation autour de villes très dynamiques : Bordeaux, Bayonne, La Rochelle. Le littoral de la Nouvelle-Aquitaine est apparu comme un territoire très convoité, mais fragile au plan des écosystèmes et des aléas (inondation, érosion côtière...).

## Le territoire d'intervention du Gip Littoral



Pour faire face à ces défis, quatre axes de travail ont été identifiés :

- la gestion de l'attractivité, ce qui implique de repenser l'accueil et l'accessibilité des territoires (foncier, mobilités...);
- la préservation et la valorisation des espaces et des sites naturels, en partenariat notamment avec le Conservatoire du littoral et l'Office national des forêts et les départements ;
- la gestion des risques littoraux face à l'érosion côtière (protection, réduction de la vulnérabilité) ;
- l'évolution du modèle économique du territoire, en essayant de trouver des solutions moins impactantes pour l'environnement, qui s'appuient sur des ressources locales. Cet axe concerne principalement une transformation de l'offre touristique d'un modèle de masse à un modèle extensif, viable sur le long terme. Il s'agit par exemple de valoriser les activités de loisirs de plein air, saisonnières, qui induisent une pression non continue sur les milieux et permettent la sensibilisation des publics au respect des équilibres naturels, ou bien d'aménager de manière plus vertueuse les stations balnéaires et les plages, tout en améliorant les conditions d'accueil des touristes (grâce notamment à la mise en place de navettes ou d'infrastructures pour les modes actifs de déplacement).

L'objectif du Gip est d'élaborer des méthodes qui aident les collectivités à développer leurs propres solutions dans ces différents domaines.

**Gaëlle Vives :** Il y a effectivement un important enjeu de conciliation entre attractivité

des territoires et préservation des espaces sensibles. Nous portons un souci permanent d'aménagement raisonné et de préservation des milieux dans les projets. Dans un contexte de hausse démographique, l'idée est de limiter la consommation d'espace et d'encadrer les fréquentations pour maîtriser les impacts, plutôt que laisser faire et devoir gérer par la suite des impacts trop importants. Le Gip propose des outils et accompagne les collectivités pour gérer la fréquentation aux abords des plages et dans les espaces naturels ouverts au public, mieux encadrer les cheminements pour éviter le piétinement des végétaux ou de la dune, limiter la place de la voiture et encourager l'usage des modes actifs de déplacement... La prise en compte des questions de biodiversité dans les projets reste cependant à consolider dans les années à venir. L'objectif de développement durable est au cœur de la construction du Gip, mais la nature est encore souvent envisagée sous l'angle du bien-être et de la préservation des paysages ; sa valeur en tant que telle et tous les services dont nous bénéficions en la préservant ne sont pas évidents pour tous.

Le cadre de travail construit par le Gip permet de faire travailler ensemble différents niveaux de collectivités autour d'un projet commun d'aménagement ou de gestion durable. Le Gip est une instance où, à force de discussions, tout le monde finit par se mettre d'accord sur un cadre régional et des déclinaisons locales. Ensuite, les territoires mettent en œuvre concrètement ce projet commun.



**Aménagements réalisés dans le cadre de la démarche d'aménagement durable des plages © Gip Littoral**

Ainsi, le projet partagé de transition écologique produit de la cohésion entre les territoires du littoral néo-aquitain.

### En quoi la prospective est-elle essentielle à l'activité du Gip ?

**N. C. :** Le Gip Littoral met en avant les approches prospectives sur plusieurs de ses thématiques d'intervention. En 1999, la Région Aquitaine s'est dotée d'un observatoire pour suivre l'évolution du trait de côte. En s'appuyant sur les données recueillies, le Gip s'est saisi, en 2013, d'un appel à projet du ministère en charge de l'écologie pour lancer une démarche prospective concernant l'évolution du trait de côte à l'horizon 2030-2040. Il s'agissait de permettre la projection dans le futur, de caractériser et concrétiser les phénomènes à venir, de favoriser une prise de conscience susceptible d'alimenter les stratégies et de susciter l'action. On s'est projeté avec des acteurs du territoire dans différents scénarios possibles, en s'intéressant aux tendances lourdes et aux dynamiques territoriales. On a décliné les scénarios sur différents territoires représentatifs pour combiner les approches régionale et locale. C'est par l'approche locale qu'on a pu montrer des effets de seuil, imaginer des scénarios qui permettaient de dépasser les blocages économiques, donc affiner les projections et analyses macro. Cela a bien fonctionné, car tous les territoires qui ont été outillés par ce biais ont mis en œuvre les actions d'adaptation préconisées. Un autre exercice prospectif a été mené sur la

question démographique à l'échelle des SCoT du littoral à l'horizon 2040. Il fournit une base de données fiable concernant l'évolution de la population pour les vingt prochaines années au regard des tendances à l'œuvre (mobilités résidentielles, pyramide des âges, taux de natalité, etc.), et ce pour chaque EPCI. Ce travail a vocation à nourrir les exercices de planification à différentes échelles (PLU-I, SCoT). Les élus peuvent le mobiliser pour construire leur projet en matière d'accueil de population et fixer les orientations et prescriptions en matière d'aménagement et de développement des territoires (consommation de foncier, logements, équipements, services, commerces, etc.).

**G. V. :** Nous avons également lancé en 2018 le projet « Évolution des espaces naturels, agricoles et forestiers » sur le territoire des SCoT du littoral de Nouvelle-Aquitaine, qui couple une approche rétrospective et une approche prospective. Nous produisons, à partir de photographies aériennes, une cartographie de l'occupation du sol autour de 1985 que l'on compare à l'occupation du sol sur une période récente (2000, 2009, 2015). Nous identifions les tendances lourdes à l'œuvre mais aussi des signaux faibles que l'on projette dans le futur. L'objectif est de proposer un outil opérationnel fondé sur des données objectives à l'échelle des SCoT, sur lesquels les territoires peuvent s'appuyer pour une gestion économe des espaces lorsqu'ils élaborent leurs documents de planification (SCoT en particulier).



Aménagements réalisés dans le cadre de la démarche d'aménagement durable des plages © Gip Littoral

# « LES DYNAMIQUES MÉTROPOLITAINES NE SERONT SOUTENABLES QU'À LA CONDITION D'UNE ALLIANCE ÉQUILIBRÉE ENTRE LES TERRITOIRES URBAINS ET RURAUX. »



**Pierre-Emmanuel Reymund**

Responsable de la mission « prospective, partenariats et innovations territoriales », Toulouse Métropole

**Pourquoi, selon vous, la métropole de Toulouse doit-elle développer des coopérations territoriales pour mener sa politique de transition écologique ? Dans quelle mesure cela réinterroge-t-il les politiques publiques, en particulier à l'échelle intercommunale ?**

**Pierre-Emmanuel Reymund :** Les métropoles - et Toulouse n'y échappe pas - sont face à de nombreux défis ; ceux de l'attractivité et de la compétitivité, pour elles-mêmes comme au bénéfice de l'ensemble du pays, ne sont pas les moindres. Pour autant, ces défis ne peuvent être durablement relevés que si elles engagent des politiques très volontaires respectueuses de l'environnement.

Ce défi de la transition écologique, elles ne peuvent, pour l'essentiel, le relever seules. Elles sont, dans ce cadre, réellement dépendantes des territoires, notamment ruraux, environnants. C'est vrai en termes d'alimentation saine et durable ; c'est également vrai en termes d'approvisionnement en eau, en quantité comme en qualité ; c'est aussi vrai concernant les ressources énergétiques renouvelables.

Il y a, incontestablement et sur tous ces sujets, des alliances objectives et équilibrées à développer entre les métropoles et leurs espaces périphériques. La métropole toulousaine, avec une croissance économique et démographique particulièrement soutenue, est, par nécessité comme par volonté politique, particulièrement sensible à la réalité et la force de ces enjeux.

**Pourriez-vous présenter une ou deux actions emblématiques en matière de coopération interterritoriale au service de la transition écologique ?**

**P.-E. R. :** La métropole toulousaine s'est engagée, comme d'autres, dans la définition et la mise en œuvre d'un projet alimentaire territorial (Pat). À ceci près que notre projet alimentaire a été écrit, pour partie, en commun avec le pays des Portes de Gascogne (PETR) avec lequel nous avons signé, en 2017, un des premiers contrats de réciprocité mis en œuvre au niveau national. Ce Pat, dès l'abord commun entre nos deux territoires, permet d'aller plus vite et plus loin dans les actions engagées, qu'il s'agisse de la commande publique de la cuisine centrale de la ville de Toulouse (35 000 repas par jour) orientée vers nombre de produits gascons ou de l'implantation en cours d'un « cash fermier » rassemblant, sur notre marché d'intérêt national Toulouse-Occitanie, une vingtaine de producteurs gersois. Nous avons la chance d'être dans une région occitane leader en termes d'agriculture raisonnée et biologique ; sachons en faire profiter les Métropolitains dans un bénéfice gagnant-gagnant avec le monde agricole.



Marché d'intérêt national Toulouse-Occitanie © P. Nin

### En quoi ces actions contribuent-elles à la cohésion des territoires ?

**P.-E. R. :** On pressent tous bien que les dynamiques métropolitaines ne seront soutenables, en termes écologique comme social, qu'à la condition d'une alliance équilibrée entre les territoires urbains et ruraux. Dans ce cadre, la cohésion territoriale n'est pas un objectif optionnel ou la traduction généreuse d'un « supplément d'âme » métropolitain en direction de sa ruralité de proximité. Il suffit, pour s'en persuader, d'entendre le président de l'association des éleveurs de « veau sous la mère » du Gers, évoquer, grâce à la commande publique de la cuisine centrale toulousaine, la structuration de sa filière de production, y compris le maintien de l'abattoir d'Auch, dont l'avenir était incertain. L'essor (les sorts) de nos territoires est durablement lié.

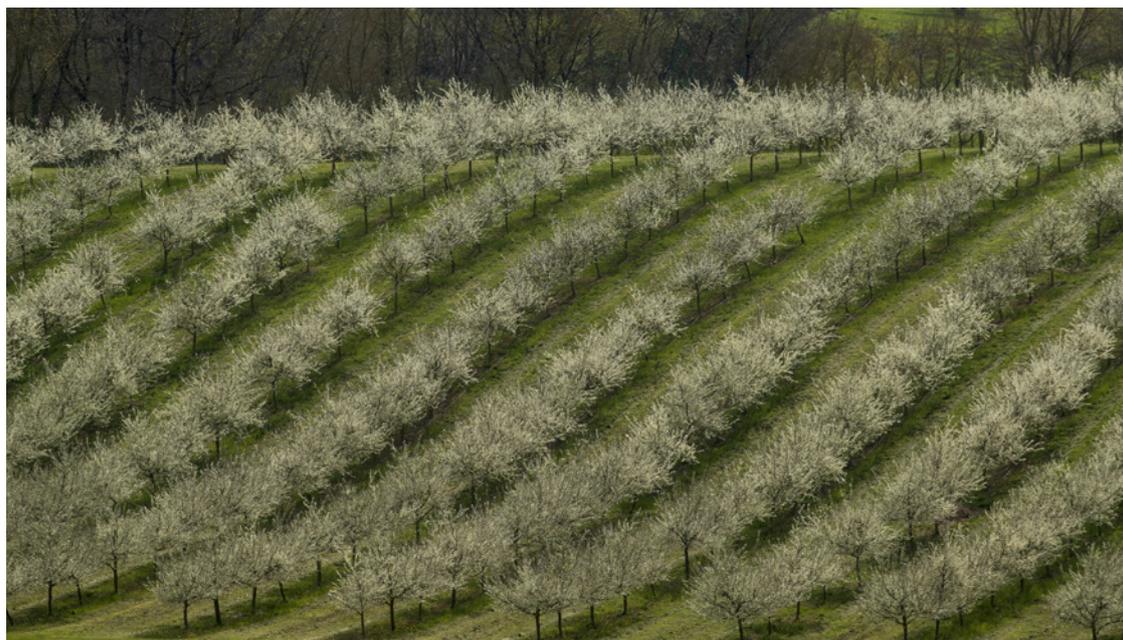


Gers © P. Nin

### Selon vous, quels outils ou mécanismes faudrait-il inventer pour favoriser les coopérations interterritoriales en matière de transition écologique ?

**P.-E. R. :** Ces outils existent pour l'essentiel. Encore faut-il les laisser s'exprimer dans un rapport de proximité et sans imposer des modèles de gouvernance « auto-bloquant » (par exemple, l'expression assumée de la compétence Gemapi est à mettre en regard avec le déséquilibre de représentation urbaine dans les syndicats de rivière). Les métropoles, qui n'ont pas vocation à « subventionner » le développement rural alors que l'Europe, l'État, les régions et les départements le font déjà, disposent d'ores et déjà de mécanismes potentiels d'appui. La transaction peut-être un formidable vecteur de partage et de solidarité horizontale de proximité (typiquement, via une commande publique bien orientée donc libérée de certaines contraintes réglementaires d'un autre temps !). La loi nous a aussi mis à contribution via des mécanismes de compensation, qu'ils soient agricoles ou en matière de biodiversité.

À côté de la solidarité verticale qui s'exprime notamment via la dotation, la péréquation et la subvention, la transaction et la compensation peuvent ainsi constituer d'intéressants outils pour développer une alliance de proximité entre les territoires urbains et ruraux. Nul besoin, dans cette relation entre la métropole et ses pays ruraux de proximité, d'institutions ou de dispositifs intermédiaires. Faisons confiance aux territoires et aux contrats bilatéraux.



Gers © P. Nin





La transition écologique est désormais une ambition partagée. Promue en France comme ailleurs, elle a nécessairement une dimension territoriale : elle désigne la transformation profonde et progressive du fonctionnement d'un territoire et d'une société, conduite par différents acteurs, pour réduire l'empreinte des activités humaines sur l'environnement et parvenir à un développement durable. De fait, le constat est sans appel : les dégradations environnementales causées par les activités humaines passées et présentes remettent en question l'habitabilité de la Terre et seule une action volontariste est susceptible d'enrayer ce processus à moyen terme. Si tous les territoires sont concernés, les enjeux diffèrent selon leur situation géographique, démographique, économique et sociale, leur trajectoire et leurs ressources propres. A quelles conditions la transition écologique peut-elle participer de la cohésion des territoires - c'est-à-dire des liens entre territoires, et entre les territoires et le pays ? C'est la question à laquelle l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) a cherché à répondre à travers la publication *La transition écologique comme moteur de la cohésion des territoires*, composée de 5 tomes.

Quatre défis sont à relever pour que la transition écologique soit un moteur de la cohésion des territoires : l'intégration du vivant (composé des humains, des autres espèces, des processus écologiques...) dans les politiques d'aménagement ; la transformation des modèles de production, de consommation et de vie dans les territoires ; la mise en œuvre d'une transition écologique juste, inclusive et démocratique ; et enfin la mise en œuvre de mécanismes de coordination, de coopération et de solidarité entre territoires. L'ouvrage *La transition écologique comme moteur de la cohésion des territoires* présente ces défis, montre que de nombreux acteurs sont d'ores et déjà mobilisés dans les territoires pour les relever mais que de nombreux chantiers sont encore devant nous. Aussi esquisse-t-il des pistes d'évolution de l'action publique.

Cette publication s'appuie sur les expertises de l'ANCT, sur les travaux de dix chercheurs issus de diverses disciplines et sur les témoignages de trois élus et de sept professionnels qui, tous, cherchent à faire de la transition écologique une réalité pour les territoires français et un facteur de cohésion.



**RÉPUBLIQUE  
FRANÇAISE**

*Liberté  
Égalité  
Fraternité*

**AGENCE  
NATIONALE  
DE LA COHÉSION  
DES TERRITOIRES**

Retrouvez l'Agence sur :

[agence-cohesion-territoires.gouv.fr](https://agence-cohesion-territoires.gouv.fr)

