



RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE

*Liberté
Égalité
Fraternité*

AGENCE
NATIONALE
DE LA COHÉSION
DES TERRITOIRES

COMPRENDRE



Transition écologique et cohésion des territoires : quatre défis à relever

Synthèse

Directeur de publication : Yves Le Breton (ANCT) ; **Responsable de collection :** Agnès Reiner (ANCT) ;
Directrice éditoriale : Annabelle Boutet (ANCT) ; **Autrice :** Anaïs Lefranc-Morin (ANCT) ; **Suivi d'édition :** Muriel Thoin (ANCT) ;
Mise en page : Audace ; **Contact presse :** Kathleen André (Equancy), kathleen.andre@equancy.com ; **Illustration de couverture :**
Paysages en transformation, Mission photographique de la Datar, 1986 © Jean-Louis Garnell / ADAGP 2020
Date de publication : octobre 2020

La transition écologique est une notion récemment apparue dans le vocabulaire des politiques publiques. Elle désigne la transformation profonde et progressive du fonctionnement d'un territoire 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. La transition écologique vise à préserver une Terre viable et habitable pour les générations présentes et futures, et manifeste donc un principe d'équité en vertu duquel tous les êtres humains devraient pouvoir bénéficier d'un environnement sain, quels que soient leurs époques et lieux de vie.

Tous les territoires sont concernés par les enjeux écologiques, mais de manière variable selon leur situation géographique, leurs spécialisations économiques et leurs ressources propres. Pour que la transition écologique devienne une réalité pour tous, quatre défis sont à relever : l'intégration du vivant dans les politiques territoriales ; la transformation des modes de production, de consommation et de vie ; la prise en compte des enjeux de justice territoriale et sociale ; la création de nouveaux mécanismes de coopération et de solidarité entre les territoires.

Ces défis réinterrogent en profondeur la vie des territoires et les modalités de l'action publique ainsi que le montre l'ouvrage *La transition écologique comme moteur de la cohésion des territoires* dont est issue la présente synthèse. Cette publication est le fruit du travail conduit en 2019 par l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) avec des élus, des chercheurs et des praticiens pour expliciter ces enjeux, dessiner des pistes de solutions et identifier des actions initiées dans les territoires, partout en France.

I. Intégrer le vivant dans les politiques d'aménagement du territoire

Ce défi consiste à 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...). 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... Les pratiques agricoles intensives et l'artificialisation des sols - en particulier quand elle se traduit par une imperméabilisation des sols et par du mitage urbain (habitat dispersé) - jouent un rôle majeur dans l'érosion de la biodiversité, qui s'accélère à un rythme préoccupant.

Ces constats invitent à aller au-delà de la définition d'espaces protégés et de leur mise en réseau, pour tenir compte, partout sur le territoire, des services que se rendent mutuellement les sociétés humaines et les milieux naturels. Cette exigence nécessite une collaboration beaucoup plus importante qu'aujourd'hui entre les métiers de l'aménagement et ceux de la protection de la nature.

NOTES

1. Pour en savoir plus : ANCT, *Forum des solutions. L'innovation en partage dans les cœurs de ville*, juin 2020 <https://agence-cohesion-territoires.gouv.fr/action-coeur-de-ville-42>

2. Les oiseaux spécialistes sont ceux qui vivent dans un milieu spécifique : agricole, forestier ou bâti.

Du côté des territoires

Porté par le collectif régional de la biodiversité de la Région Grand Est (qui rassemble la Dréal, l'Office français de la biodiversité, le conseil régional, les trois agences de l'eau, ainsi que d'autres partenaires comme EDF), le projet « Rhin vivant » va permettre la renaturation de 100 km de Rhin et de bras du Rhin. L'objectif est de préserver la biodiversité exceptionnelle qu'accueillent les reliquats de forêt primaire en bordure du fleuve, de reconnecter les populations avec le Rhin (découverte de la biodiversité, loisirs de nature, îlots de fraîcheur en été...) et de développer la navigation fluviale, en particulier pour le fret (en remplacement des camions).

Dans le quartier d'Amiens Nord, la mise en place progressive d'un plan de paysage vise à le rendre « perméable à la nature » et à améliorer les conditions de vie dans ce quartier prioritaire de la politique de la ville. Cela passe notamment par un décloisonnement des îlots résidentiels, la transformation des parkings sous-utilisés en jardins et la mise en place de cheminements piétonniers et pistes cyclables bordés de végétation¹.

« En France, les populations d'oiseaux spécialistes² ont connu une baisse d'effectifs de 32 % en moins de trente ans (1989-2017), évolution significative quant à la dégradation de l'état de la biodiversité dans les territoires ».

II. Transformer les modes de production, de consommation et de vie dans les territoires

La transition écologique implique de transformer profondément nos modèles de production et de consommation. Force est de constater que la production et la consommation de masse, devenues les modèles prééminents en France au cours du XX^e siècle, s'accompagnent d'impacts négatifs sur les territoires : 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...

Agroécologie, écologie industrielle et territoriale, économie circulaire, économie de la fonctionnalité, circuits courts, monnaies locales sont autant de pistes d'ores et déjà explorées pour réduire l'impact écologique de nos modes de vie, mais aussi favoriser la reterritorialisation des activités et la création d'emplois locaux.

Cependant, l'émergence de ces alternatives dans les territoires ne constitue pas une réponse suffisante aux enjeux de transition écologique et de cohésion des territoires : des changements plus massifs dans le système économique et les logiques sociales sont nécessaires pour faire véritablement basculer nos modes de productions et de consommation vers un modèle durable, visant l'augmentation du bien-être collectif en symbiose avec les écosystèmes naturels.

« L'extraction mondiale de matières (eau exclue) est passée de 22 milliards de tonnes au total en 1970 (environ 6 tonnes par habitant et par an) à 70 milliards de tonnes en 2010 (plus de 10 tonnes par habitant et par an) ».

Du côté des territoires

L'agglomération du Havre a constitué une « Toile alimentaire » qui répertorie et géolocalise tous les acteurs jouant un rôle dans la dynamique alimentaire locale (producteurs, transformateurs, transporteurs, distributeurs et consommateurs) et identifie les flux alimentaires entre eux. Cet outil vise à repérer des opportunités pour mettre en place des circuits courts et lancer de nouveaux projets permettant de renforcer le tissu agricole et alimentaire local.

La plateforme industrialo-portuaire de Dunkerque met en œuvre les principes de l'écologie industrielle. Il s'agit de réduire la consommation de matière, les déchets et les rejets polluants par des transferts de matière et d'énergie entre acteurs situés sur un même territoire. 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.



© Arnaud Bouissou / Terra

III. Mettre en œuvre une transition écologique juste, inclusive et démocratique

La transition écologique ne pourra être menée à bien que si elle est juste et inclusive. Aujourd'hui, l'héritage du développement non durable des dernières décennies (pollutions, friches...) fait peser une importante charge sur certains territoires. D'autres sont particulièrement exposés aux risques climatiques. D'autres encore sont spécialisés dans des secteurs d'activités très vulnérables aux effets du changement climatique et de l'érosion de la biodiversité (tourisme de sport d'hiver, de plage ou urbain, production AOC associée à un climat et un écosystème particuliers...). Certains, enfin, cumulent la concentration de pollutions et nuisances environnementales avec des difficultés socio-économiques. Identifier ces vulnérabilités demande de renforcer la connaissance sur l'état écologique des territoires.

Les crises sociales récentes ont par ailleurs montré la nécessité d'anticiper les effets territoriaux et sociaux de la transition écologique. L'objectif est de faire émerger des accords pragmatiques sur la prise en charge des vulnérabilités induites par les dégradations environnementales et sur la répartition équitable des efforts et investissements nécessaires à la transition écologique, tant entre les territoires qu'entre les individus. Des innovations démocratiques sont expérimentées dans ce sens, comme le Parlement de la Loire en région Centre-Val de Loire, qui vise à ce que tous les acteurs du territoire, humains et non-humains, puissent être représentés afin de trouver de nouvelles voies de résolution des conflits qui les opposent¹.

« On estimait en 2015 que 30% des 36681 communes françaises étaient soumises à un niveau d'exposition moyen au changement climatique et 16% à un niveau d'exposition fort ».

Du côté des territoires

Le collectif « Roubaix en transition » créé en 2016, vise à fédérer population, associations et institutions afin de développer un programme territorial de transition écologique et sociale, à partir des initiatives économiques, sociales et culturelles développées localement et d'une démarche de formation et d'éducation populaire pour outiller les habitants. Le collectif investit des friches urbaines pour mettre en place des projets sobres et solidaires à Roubaix.

Pour faire vivre son plan climat air énergie territorial (PCAET) dans la durée, Saint-Quentin-en-Yvelines a créé Esqymo, un écolaboratoire du climat dédié à la transition énergétique et à l'adaptation au changement climatique. Cette plateforme est née de l'ambition de permettre aux habitants de suivre les actions et les événements mis en place, de donner leur avis sur les projets, mais aussi de s'engager dans des actions et d'en proposer des nouvelles.



Pascal, Marianne, Joseph et Enné © Éric Bouvet

NOTES

1. Pour en savoir plus sur cette démarche initiée par le POLAU-pôle arts & urbanisme en 2019 : <http://polau.org/actualites/auditions-parlement-loire-1/>

IV. Inventer de nouveaux mécanismes de coordination, de coopération et de solidarité entre territoires

La transition écologique soulève des questions de gestion durable des ressources, de réduction des pollutions, de production d'énergie, de préservation de la biodiversité ou encore de réduction des émissions de gaz à effet de serre qui dépassent les périmètres administratifs et sectoriels. En outre, 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.

L'enjeu de coordination de l'action publique est alors triple : entre État et collectivités territoriales, entre collectivités territoriales, mais aussi entre les différentes compétences pour passer d'actions sectorielles à une politique transversale en faveur de la transition écologique.

Aujourd'hui déjà, des coopérations entre territoires émergent sur le sujet de l'alimentation, de l'eau, de l'énergie, notamment entre les villes et leurs territoires avoisinants pour permettre l'approvisionnement de proximité et de qualité pour les unes, la sécurisation des investissements et la diversification des débouchés pour les autres. Il peut également s'agir de mettre en place une gestion à l'échelle pertinente à travers des contrats ou la création de syndicats mixtes réunissant plusieurs collectivités locales.

La transition écologique réinterroge également les mécanismes de solidarité financière entre territoires. Aujourd'hui, la transition écologique est très peu intégrée dans les mécanismes de péréquation entre collectivités territoriales : il n'existe pas de mécanisme qui tienne compte des vulnérabilités des territoires au regard des enjeux environnementaux ou qui valorise les efforts des collectivités locales en matière de gestion durable des ressources, de réduction des émissions de gaz à effet de serre ou d'amélioration de la biodiversité, efforts qui bénéficient pourtant à la nation et aux autres territoires. La dotation « biodiversité » créée en 2020 introduit cependant une nouveauté en aidant des territoires qui ont des charges spécifiques en matière de biodiversité du fait d'une politique nationale (parcs nationaux) ou européenne (zones Natura 2000), sous conditions de richesse, de surface et de taille de population.

Du côté des territoires

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 et autres intrants chimiques. La ville garantit désormais aux agriculteurs de cette plaine un débouché commercial s'ils se convertissent au bio, grâce aux achats de la restauration municipale et des cantines scolaires. Une légumerie, cofinancée par l'agence de l'eau, a conjointement été créée pour stocker les denrées alimentaires et assurer un approvisionnement de la cantine toute l'année.

Le contrat de réciprocité ville-montagne entre Montpellier Méditerranée Métropole et la communauté de communes Monts de Lacaune et de la Montagne du Haut Languedoc a pour principale ambition de pérenniser la ressource bois et de consolider l'économie locale grâce à la structuration d'une filière bois-locale, avec l'appui de l'association des collectivités forestières d'Occitanie. Plusieurs actions ont déjà été mises en œuvre : livraison de plaquettes de bois en provenance de la communauté de communes pour approvisionner une chaufferie métropolitaine, construction de nouvelles chaufferies bois, constructions en bois (groupe scolaire, bâtiment public multifonction, immeuble de bureaux, immeuble de logements participatif, jardinières...), organisation de formations à l'attention des directions maîtres d'ouvrages en matière de bâtiments au sein de la Métropole et des différentes collectivités locales qui la composent, etc.

« En 2020, une "dotation de soutien aux communes pour la protection de la biodiversité" de 10 millions d'euros a été créée pour les communes dont le territoire est en tout ou partie dans une zone Natura 2000, dans un cœur de parc national ou dans un parc naturel marin ».

La transition écologique comme moteur de la cohésion des territoires

La transition écologique, si elle est une ambition largement partagée en France, peut-elle participer de la cohésion des territoires ? C'est la question à laquelle l'Agence nationale pour la cohésion des territoires (ANCT) a cherché à répondre dans son ouvrage *La transition écologique comme moteur de la cohésion des territoires* (en 5 tomes). Après un retour sur les liens entre politiques nationales d'aménagement du territoire et politiques environnementales depuis la fin du XIX^e siècle, celui-ci montre que de nombreux acteurs sont d'ores et déjà mobilisés pour faire de la transition écologique une réalité pour les territoires français, mais que de nombreux chantiers sont encore devant nous. Il présente quatre grands défis à relever pour que la transition écologique soit un facteur de cohésion des territoires et esquisse des pistes d'évolution de l'action publique. S'appuyant sur les expertises de l'ANCT, cet ouvrage mobilise non seulement la carte et la photographie, mais aussi les travaux de dix chercheurs issus de diverses disciplines et les témoignages de trois élus et de sept professionnels œuvrant pour la transition écologique dans les territoires.

La transition écologique comme moteur de la cohésion des territoires se compose des cinq tomes suivants :

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

Téléchargeable sur : <https://agence-cohesion-territoires.gouv.fr/transition-ecologique-cohesion-territoires>

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. À 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*.

Le présent document présente, en quatre pages, les quatre défis identifiés dans l'ouvrage pour que la transition écologique soit un moteur de cohésion des territoires.

Retrouvez l'Agence sur :

agence-cohesion-territoires.gouv.fr



RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE

Liberté
Égalité
Fraternité

AGENCE
NATIONALE
DE LA COHÉSION
DES TERRITOIRES