



RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE

*Liberté
Égalité
Fraternité*

AGENCE
NATIONALE
DE LA COHÉSION
DES TERRITOIRES

COMPRENDRE



La transition écologique comme moteur de la cohésion des territoires

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

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

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.

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 - **Illustration de couverture :** Espaces urbains, Centre et Sud-Ouest, Mission photographique de la Datar, 1985 © Jean-Louis Garnell / ADAGP 2020 - **Dépôt légal :** octobre 2020



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^e 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^e 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^e 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



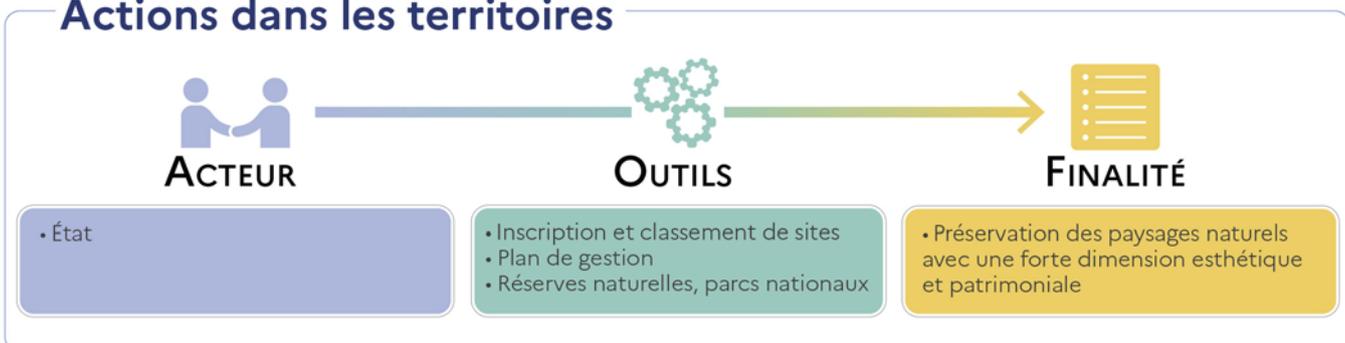
Espaces urbains, Centre et Sud-Ouest, Mission photographique de la Datar, 1985 © Jean-Louis Garnell / ADAGP 2020

Durant la première moitié du XX^e 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^e 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^e 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 requise¹. 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.

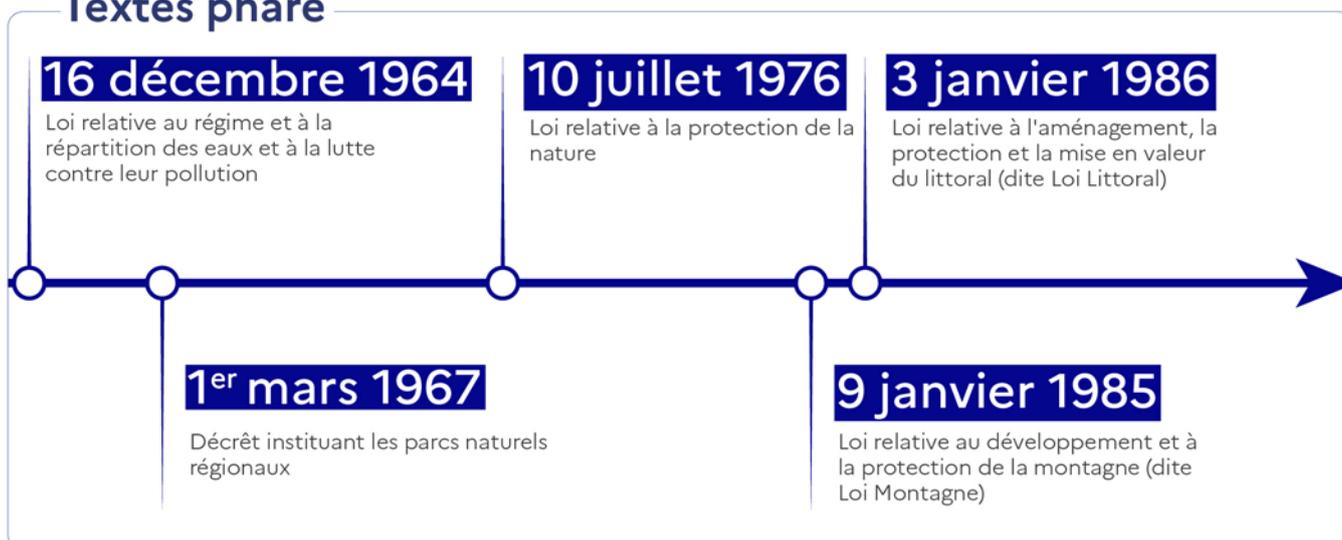
Environnement

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

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 loi².

Le décret de création des parcs naturels régionaux (PNR) du 1^{er} 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. »³. 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. »⁴

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.

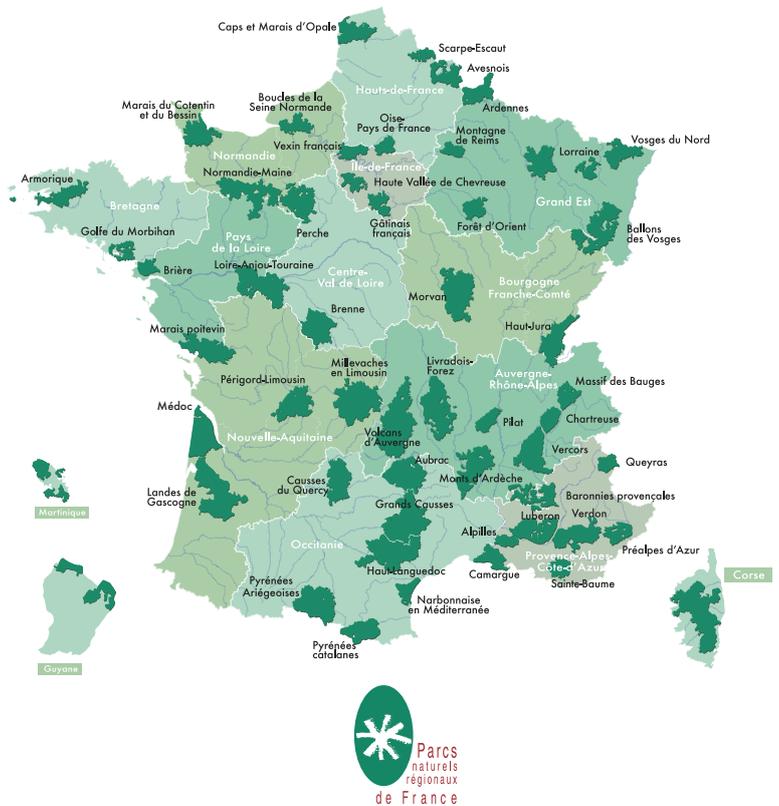
3. Jacques Lepart et Pascal Marty, « Des réserves de nature aux territoires de la biodiversité. L'exemple de la France », *Annales de géographie*, 2006/5 (n° 651), p. 485-507.

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. »⁵. 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 »⁶. 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 territoire⁷.

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 jour⁸. 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 entier⁹, 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 contraignants¹⁰.

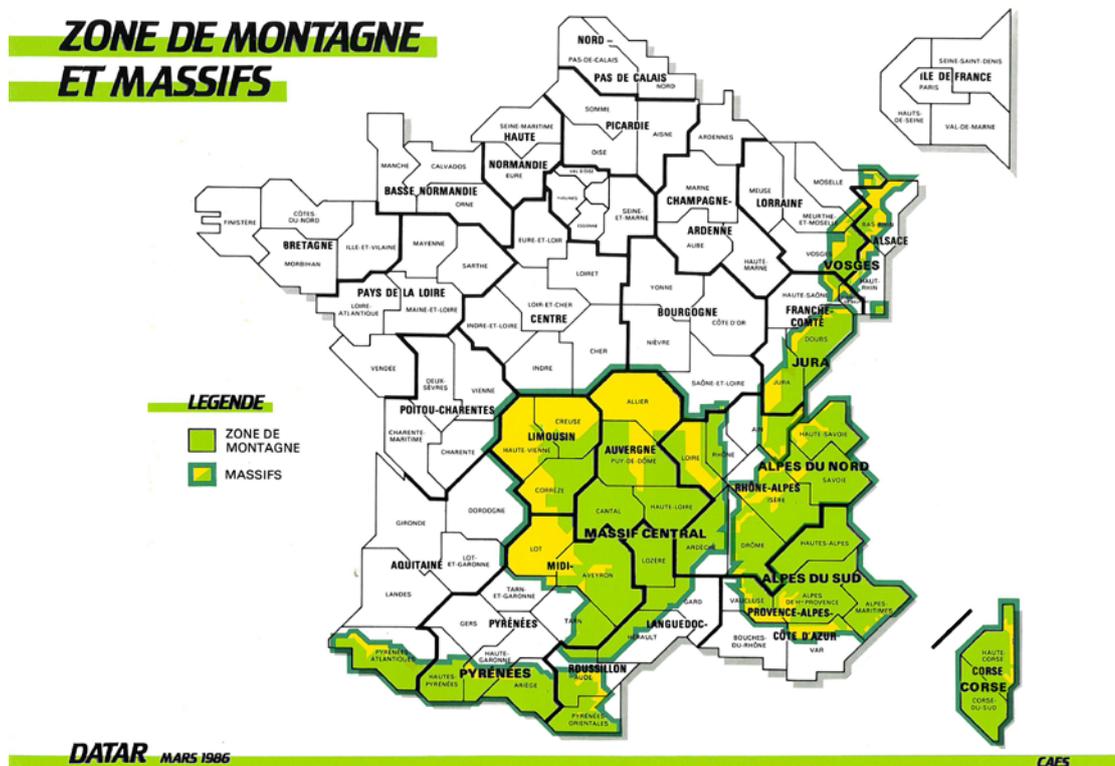
8. Encyclopédie Universalis.

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)¹¹, 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)¹², 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 1985¹³ (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).

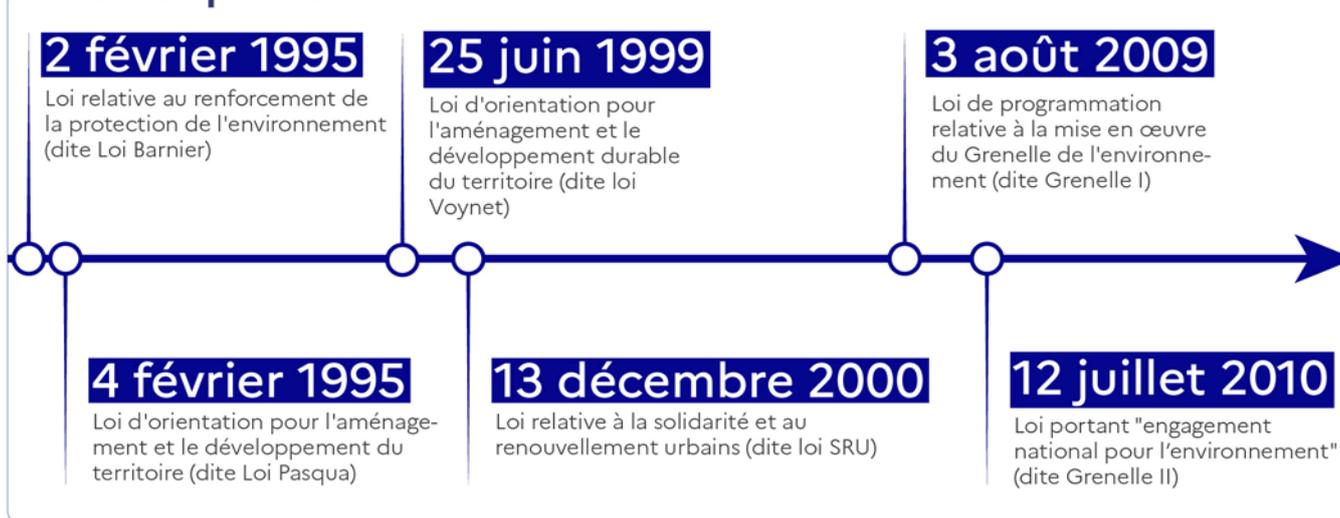
En France, les liens étroits entre aménagement du territoire et qualité de l'environnement sont pointés en 1993 par Michel Barnier, alors ministre de l'Environnement : « *Sur le fond, l'aménagement du territoire et la politique de l'environnement sont indissociables. Leurs objectifs se recoupent : en 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* »¹⁴.

La France intègre le développement durable comme objectif directeur en 1995 avec la loi Barnier¹⁵ 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

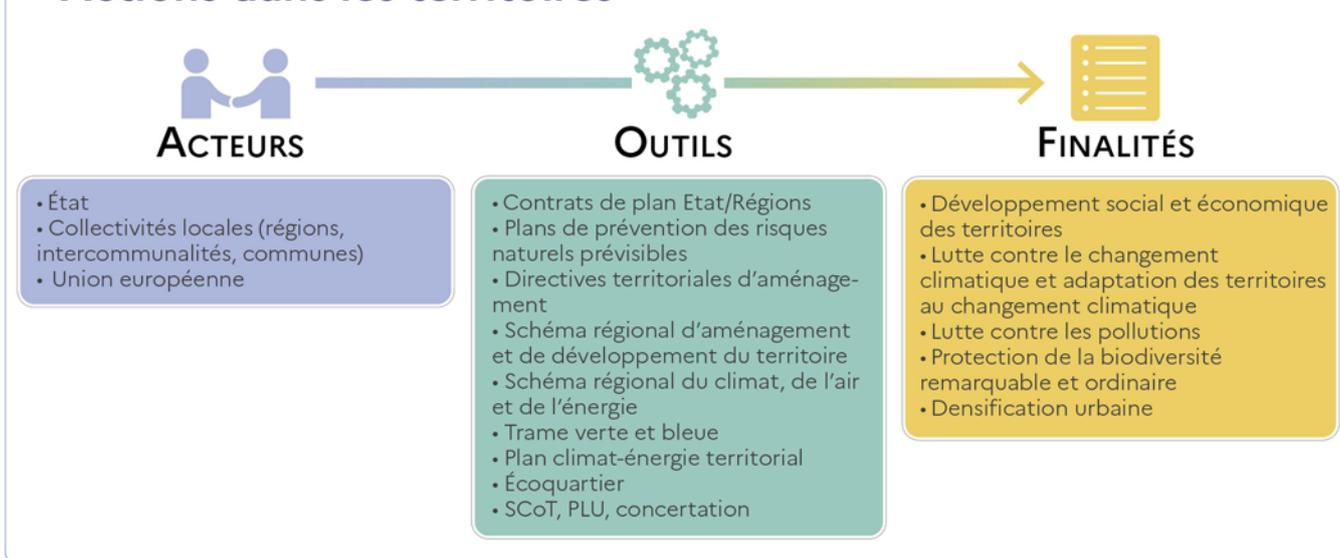
14. Michel Barnier, « Environnement, aménagement du territoire et décentralisation », *Aménagement et nature* n° 110, 1993.

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'aménagement¹⁶. L'élaboration du schéma national d'aménagement et de développement du territoire n'est pas menée à son terme¹⁷. Seules quelques Régions ont élaboré un schéma régional d'aménagement et de développement du territoire (Languedoc-Roussillon, Haute-Normandie, Nord-Pas-de-Calais...)¹⁸. 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 lyonnaise¹⁹.

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>

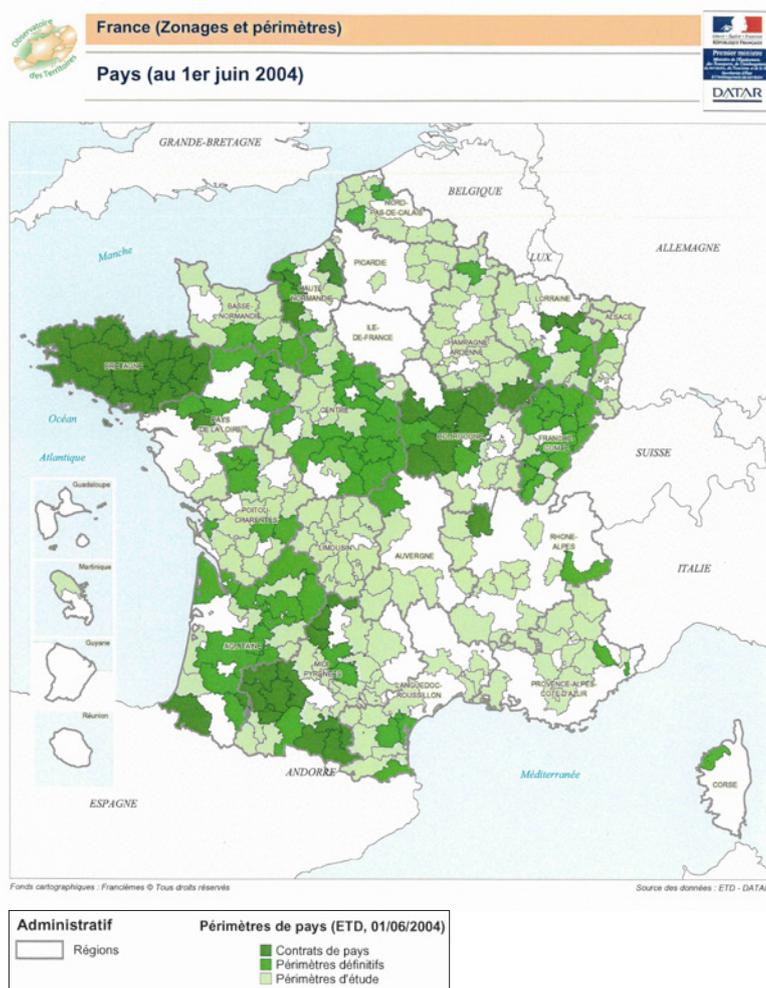
18. Vincent Belhassen, *Inégalités écologiques, territoires littoraux & développement durable*, Presses Universitaires du Septentrion, 2018.

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 territoriale²⁰. 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 pays²¹. 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 »²², dont la mission est de mettre en œuvre une charte élaborée par une grande diversité d'acteurs du territoire (acteurs publics, associations, entreprises...)²³. 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 »²⁴.

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.

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 membres²⁵. 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 paneuropéen²⁶.

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 financières²⁷. 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 Sarkozy²⁸. 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'État²⁹. Elle permet le rattrapage du retard pris par la France dans la mise en conformité avec les textes européens sur l'environnement³⁰. 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.

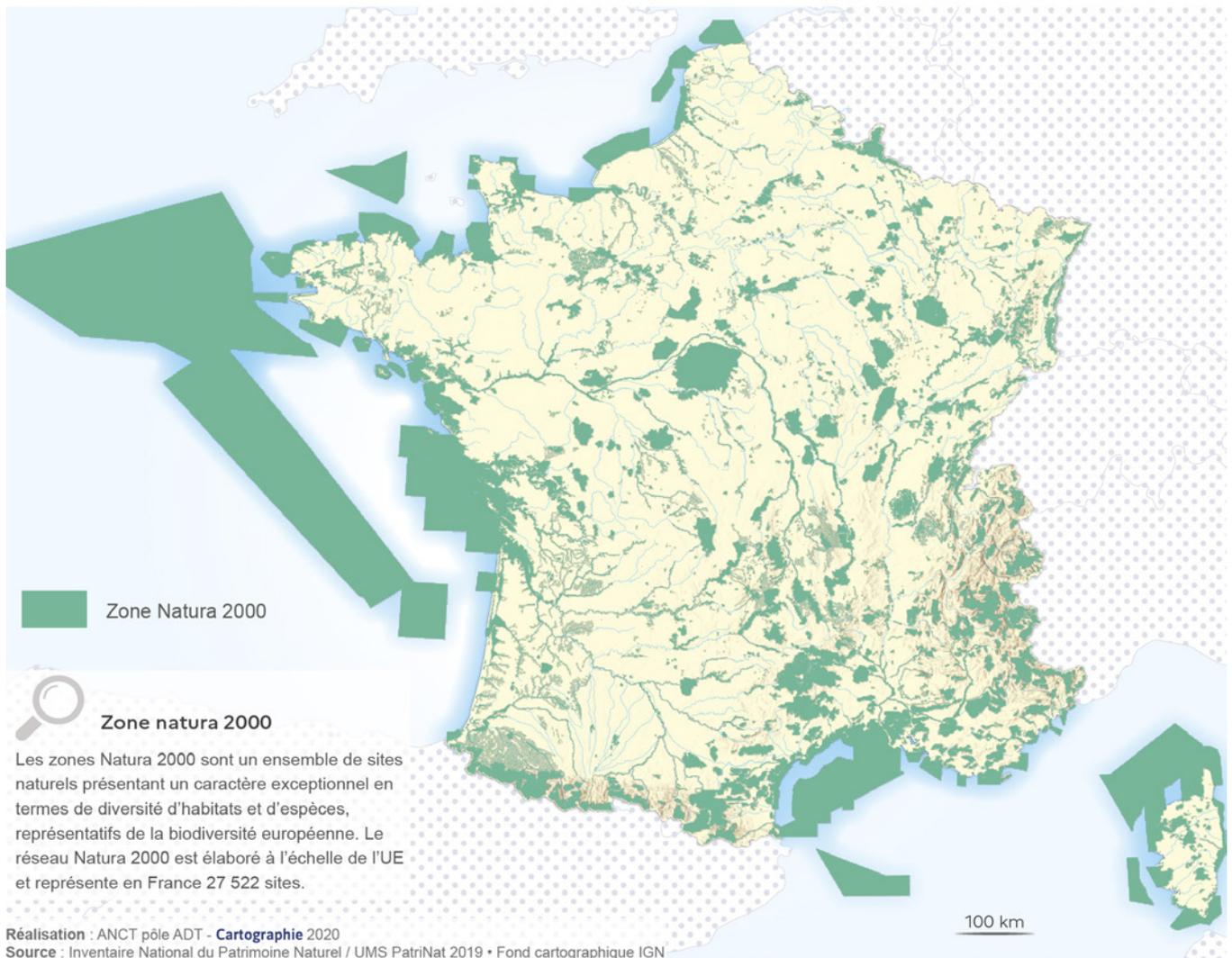
27. Julien Betaille, « Le Grenelle de l'environnement » la France comble son retard ?, In : *Revue Européenne de Droit de l'Environnement*, n° 4, 2007. p. 437-454.

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 groupements³¹. 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* »³² ;
- 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 autres³³. 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 sociétés³⁴.

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 écosystémiques³⁵ 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'œkoumène³⁶ : « *On vit sur une biosphère³⁷ 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* »³⁸.

33. Voir <https://lapenseeecologique.com/les-institutions-au-defi-des-limites-planetaires-2/> ; 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*³⁹ 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 moderne⁴⁰ 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 Larrère⁴¹ 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 Descola⁴² 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 Lussault⁴³ et aux expérimentations écopolitiques⁴⁴ 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 sidération⁴⁵ : 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'englobement⁴⁶ 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 habitent⁴⁷. 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 aménagistes⁴⁸. 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 jalons⁴⁹.

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 Clément⁵⁰. Dans ce but, on pourrait commencer par réapprendre à observer les vivants non humains que la culture moderne nous a fait perdre de vue⁵¹, 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 Morizot⁵² 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 précurseuses : 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 parlements⁵³ 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 Guattari⁵⁴ 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'équilibre⁵⁵. 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 militante⁵⁶ 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 2017⁵⁷.

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 durable⁵⁸ 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)⁵⁹.

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 »⁶⁰. 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...)⁶¹. 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 »⁶² 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*)⁶³, 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 écosystèmes⁶⁴, 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 marque⁶⁵.

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 Zuideau (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 fonctionnement⁶⁶, 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 pourraient 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 risques⁶⁷ 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* »⁶⁸. 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 territoriale⁶⁹.

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...) ⁷⁰. 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'essences⁷¹. 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

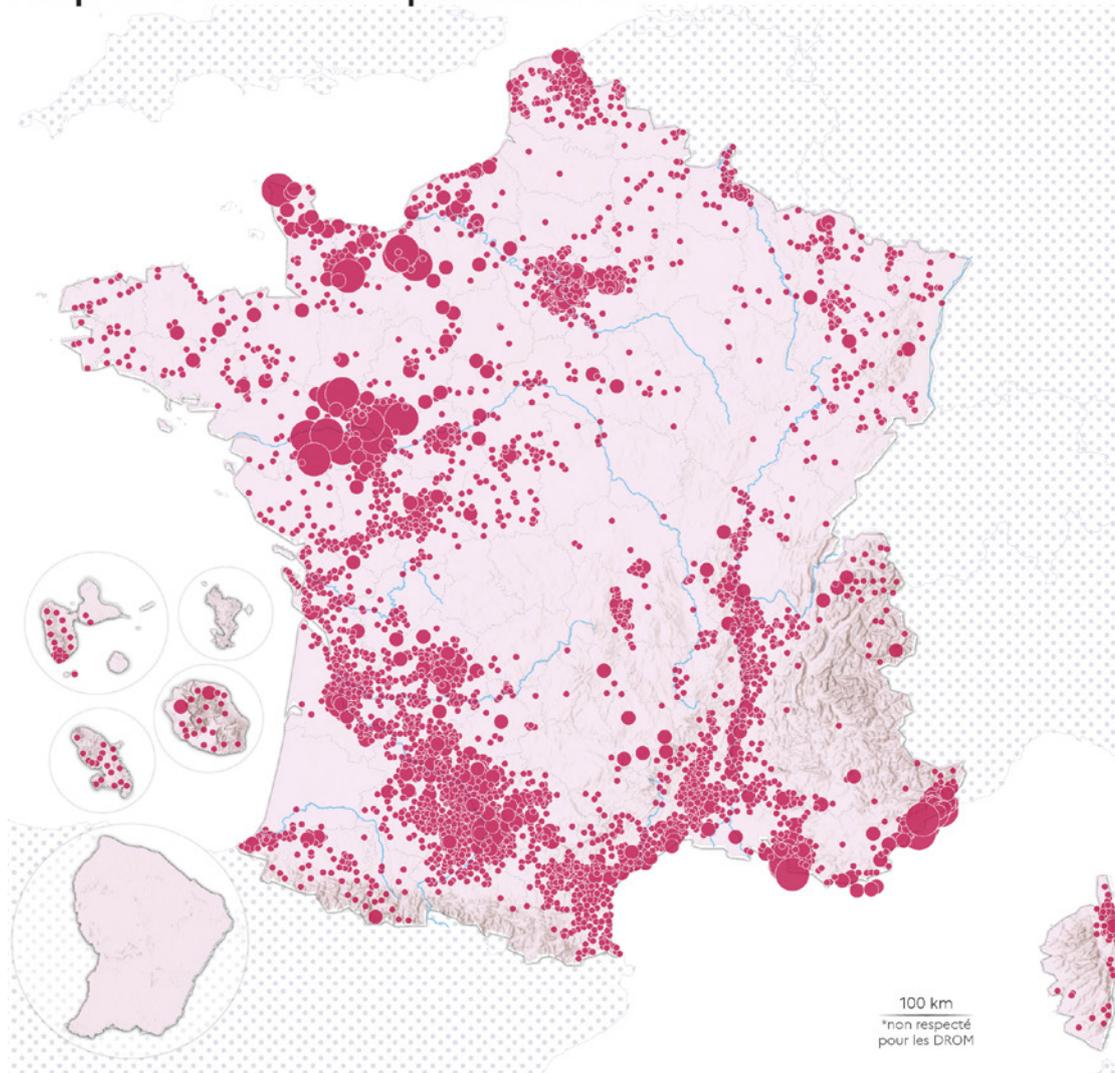
70. « La résilience, un outil pour les territoires ? », Clara Villar, Michel David, séminaire IT-GO, Roscoff, 22-23 mai 2014 ; *La résilience territoriale, du concept à l'application. Premières interprétations*, note D2DPE n°43, décembre 2010

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. »⁷². 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’environnement⁷³.

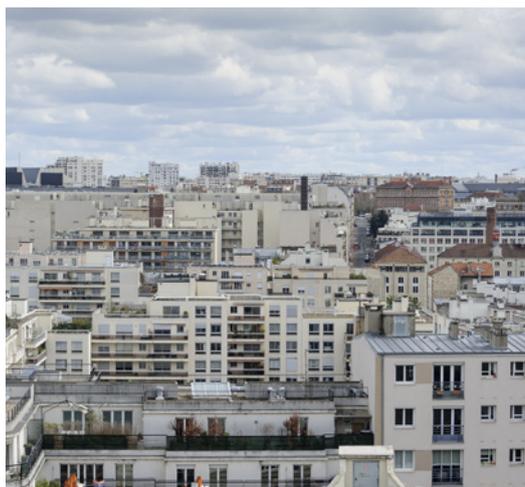
Le théorème de la localité, élaboré par les économistes Roberto Camagni, Roberto Capello et Peter Nijkamp à la fin des années 1990, permet de préciser cette idée. Partant du constat que nombre de problèmes écologiques sont à la fois locaux et globaux, ces chercheurs affirment qu’une action au niveau 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 éviter⁷⁴.

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^e 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 CO₂ par habitant contre une moyenne mondiale de 6,2 tonnes de CO₂ par habitant⁷⁵. 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 émissions⁷⁶.

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 »⁷⁷ 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 France⁷⁸.

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^e rang mondial pour les espèces animales menacées et au 9^e 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)⁷⁹.

Dès 1994, la France ratifie la Convention sur la diversité biologique⁸⁰ 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^e conférence des parties⁸¹ 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

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 menacées⁸².

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 2030⁸³.

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 dédiés⁸⁴. 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 durable⁸⁵.



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

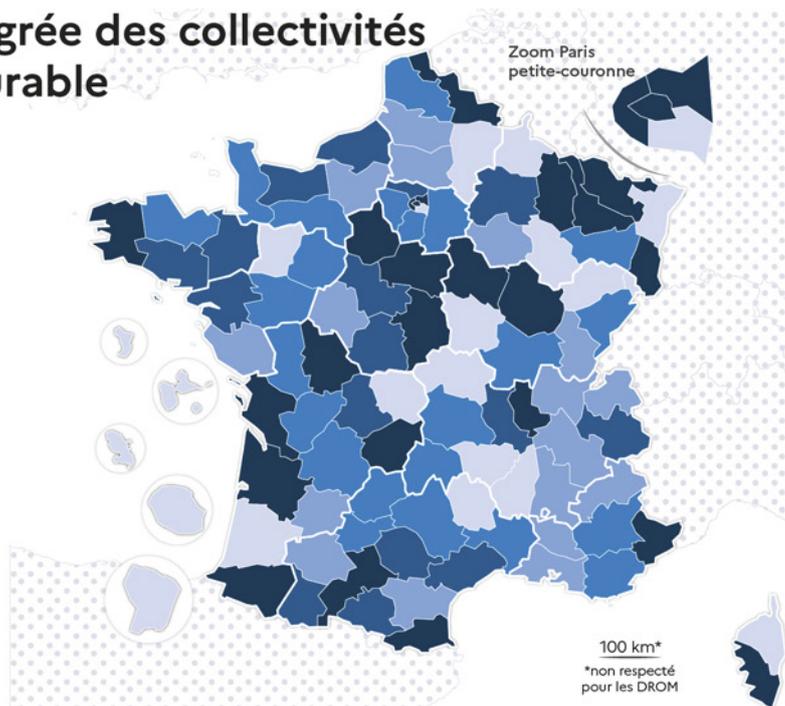
Part de population couverte par un Agenda 21 infradépartemental en pourcentage par département en 2014



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)⁸⁶. 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 Briannonnais, 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 européenne⁸⁷. 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'achat⁸⁸.

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 vie⁸⁹...

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 recevoir⁹⁰. 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^e 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 transition⁹¹ 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 écologiques⁹² 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. »⁹³. 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 tenus⁹⁴, 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 bioéconomie⁹⁵ ; 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 lointain⁹⁶.

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 écologique⁹⁷. 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 Mobile⁹⁸ - pensent que seule des transformations radicales, « une thérapie de choc », pourront être à la hauteur des défis à venir⁹⁹. 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 2050¹⁰⁰. 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...) ¹⁰¹ 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 longtemps¹⁰². 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 vie¹⁰³ ;
- 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 Roubaix¹⁰⁴, 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 voisins¹⁰⁵ – 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-mer¹⁰⁶. 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 vie¹⁰⁷. 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 m² 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 vertes¹⁰⁸. 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 territoire¹⁰⁹. 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 – nature¹¹⁰.

La cartographie des projets liés à la transition écologique, tant publics qu’associatifs¹¹¹, 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 »¹¹². 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 carbone¹¹³) – 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 inégalités¹¹⁴. 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 régions¹¹⁵.

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 CO₂ 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 terre¹¹⁶. 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 délocalisables¹¹⁷. 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 2035¹¹⁸. 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 parcourir¹¹⁹. 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 réflexions¹²⁰. 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 Barles¹²¹ : 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 commun¹²². 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 »¹²³.

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 consommateurs¹²⁴. 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 réglementaires¹²⁵. 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 favorable¹²⁶. 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)¹²⁷, 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 Emelianoff¹²⁸,

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 réseaux¹²⁹. 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 singuliers¹³⁰. 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 national¹³¹. 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 territoires¹³². 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)¹³³ 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.

Levy¹³⁴ - 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 EPCI, 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 intolérables¹³⁵. 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 clairs¹³⁶. 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'Europe¹³⁷, 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 développer¹³⁸. 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 patrimoines¹³⁹. 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 2005¹⁴⁰. 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 territoriale¹⁴¹. 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 significatif¹⁴². 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 Laigle¹⁴³, « 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 territoires¹⁴⁴.

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 long¹⁴⁵. 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 contributifs¹⁴⁶ », valorisant les capacités, les compétences, les ressources et l'intelligence collective¹⁴⁷ 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 Cese¹⁴⁸. 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 organisations¹⁴⁹... 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 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*, composée de 5 tomes.

S'appuyant sur une analyse historique inédite, le tome I retrace l'évolution des rapports entre les politiques nationales d'aménagement du territoire et les politiques environnementales depuis la fin du XIX^e siècle. Il montre qu'à partir de la deuxième moitié du XX^e siècle, les enjeux environnementaux ont progressivement été reconnus comme déterminants pour l'aménagement du territoire, bien que les liens entre ces champs des politiques publiques se soient quelque peu distendus depuis une dizaine d'années. Dans un second temps, il présente la notion de transition écologique, en lien avec le constat que nous sommes entrés dans l'ère de l'anthropocène et que la résilience territoriale est une dimension incontournable de l'aménagement du XXI^e siècle, les objectifs que la France s'est donnés en la matière et le rôle des territoires dans leur mise en œuvre. En complément, ce tome propose une lecture à la fois rétrospective et prospective des enjeux que soulève l'objectif de transition écologique pour la cohésion des territoires par deux experts, Jacques Theys et Stéphane Cordobès.