



RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE

*Liberté
Égalité
Fraternité*

AGENCE
NATIONALE
DE LA COHÉSION
DES TERRITOIRES

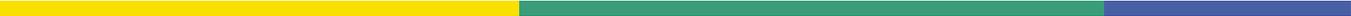
COMPRENDRE



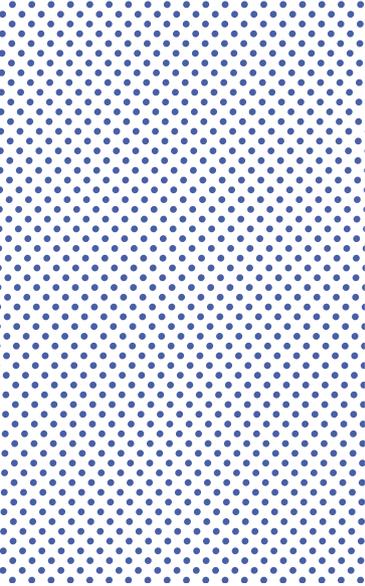
La transition écologique comme moteur de la cohésion des territoires

Tome 5

Quatrième défi : inventer de nouveaux
mécanismes de coordination,
de coopération et de solidarité



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.



La transition écologique comme moteur de la cohésion des territoires



Tome 5

Quatrième défi : inventer de nouveaux mécanismes
de coordination, de coopération et de solidarité

Sommaire - Tome 5

Quatrième défi : inventer de nouveaux mécanismes de coordination, de coopération et de solidarité ————— 4

- Une inadéquation entre transition écologique et modalités classiques de l'action publique ————— 6
- La nécessité d'inventer de nouvelles modalités d'action fondées sur le dialogue et la transaction ————— 9

Article - Changements climatiques et disparités locales : enjeux, exemples et défis pour la coopération territoriale. Elsa Richard

Témoignage - Laurent Roy, directeur général de l'agence de l'Eau Rhône Méditerranée Corse

Interview - Nicolas Castay, directeur du GIP Littoral et Gaëlle Vives, chargée de mission environnement

Interview - Pierre-Emmanuel Reymund, responsable de la mission « prospective, partenariats et innovations territoriales », Toulouse Métropole

Introduction

La transition écologique n'est ni une compétence propre ni une compétence spécifique de l'État ou d'un niveau de collectivité territoriale : tous disposent de leviers pour agir. Or, la mise en œuvre de stratégies et d'actions non coordonnées peut donner lieu à une compétition entre territoires pour l'appropriation de ressources et les dégradations écologiques sur un territoire peuvent résulter d'actions effectuées dans d'autres territoires plus ou moins éloignés. Surtout, la transition écologique des territoires ne se résume pas à une déclinaison homothétique des objectifs et des modalités d'action définis à l'échelle nationale ou internationale : les engagements globaux doivent être traduits localement en tenant compte des spécificités de chaque territoire et du projet propre des acteurs. Dès lors, l'enjeu de coordination de l'action publique est triple : entre les différents niveaux (commune, intercommunalité, département, région...), entre État et collectivités territoriales, mais aussi entre les différentes compétences pour passer d'actions sectorielles à une politique transversale en faveur de la transition écologique.

Ces constats appellent également la mise en place de coopérations entre territoires concernés par des enjeux communs pour mettre en place des outils partagés, mutualiser des financements, équipements ou compétences, porter ensemble des politiques à l'échelle pertinente au regard des enjeux écologiques traités, qui dépassent bien souvent les frontières administratives. En particulier, les complémentarités fortes qui existent entre les grandes aires urbaines et leurs territoires avoisinants dans les domaines de l'alimentation, des transports ou de l'énergie favorisent les relations de réciprocité.

Enfin, la transition écologique réinterroge les mécanismes de solidarité financière entre territoires. De nouveaux outils de péréquation entre collectivités sont à inventer pour permettre à toutes de porter des politiques de transition écologique ambitieuses. Des bonifications de dotation ou de subventions de la part de l'État et des Régions pourraient également être imaginées à destination des territoires qui engagent une politique de transition écologique particulièrement volontariste.

5

Quatrième défi : inventer de nouveaux mécanismes de coordination, de coopération et de solidarité

- Une inadéquation entre transition écologique et modalités classiques de l'action publique
- La nécessité d'inventer de nouvelles modalités d'action fondées sur le dialogue et la transaction



Ardèche, réunion familiale © *Éric Bouvet*

Une inadéquation entre transition écologique et modalités classiques de l'action publique

L'action publique en termes de la transition écologique s'est organisée autour de textes (accords, protocoles, lois, etc.) fixant des objectifs à l'échelle internationale, européenne et nationale. Dans ce contexte, tous les territoires, selon leurs enjeux, leurs ressources et leurs moyens, sont amenés à agir (cf. tome I).

Néanmoins, la transition écologique ne peut résulter de la simple addition d'interventions menées en parallèle par les acteurs publics à différents niveaux superposés. De fait, elle pose des défis en termes de coordination, de coopération et de solidarité entre territoires pour au moins cinq raisons.

La transition écologique n'est ni une compétence propre ni une compétence spécifique de l'État ou d'un niveau de collectivité territoriale.

La répartition des compétences fait que l'État et les collectivités contribuent à la transition écologique du fait de leurs responsabilités en matière d'aménagement du

territoire, d'environnement, d'énergie, de transports, etc. Il résulte de cette répartition un triple enjeu de coordination : entre niveaux de l'action publique (nationale, régionale, départementale, locale) et entre État et collectivités territoriales lorsqu'une compétence est partagée, mais également entre les différentes compétences pour passer d'actions sectorielles (énergie, transport, etc.) à des politiques transversales en faveur de la transition écologique.

La question se pose alors, pour l'État comme pour les collectivités territoriales, de trouver une organisation politique et technique adaptée. On observe deux options principales : faire de la transition écologique une politique spécifique avec une organisation et des moyens dédiés, avec le risque d'un isolement, voire d'une mise en concurrence avec les autres politiques publiques, ou bien intégrer la transition écologique dans les politiques, budgets et organisations sectoriels, au risque qu'elle soit quelque peu négligée, reléguée au second plan.

La répartition des compétences entre les collectivités territoriales et l'État dans les domaines concernés par la transition écologique¹

	Régions	Départements	Bloc communal	État
Urbanisme			- PLU (plan local d'urbanisme), SCoT (schéma de cohérence territoriale), permis de construire, ZAC (zone d'aménagement concerté)	- PIG (projet d'intérêt général), OIN (opérations d'intérêt national), DTA (directive territoriale d'aménagement)
Environnement	- Espaces naturels	- Espaces naturels	- Espaces naturels	- Espaces naturels
	- Parcs régionaux			- Parcs nationaux
		- Déchets (plan départemental)	- Déchets (collecte, traitement)	
	- Eau : participation au SDAGE (schéma d'aménagement et de gestion des eaux)	- Eau : participation au SDAGE	- Eau : distribution, assainissement	- Eau : police, SDAGE
Grands équipements	- Ports fluviaux	- Ports maritimes, de commerce et de pêche	- Ports de plaisance	- Ports autonomes et d'intérêt national
				- Voies navigables
	- Aéroports	- Aéroports	- Aéroports	- Aéroports
Voirie	- Schéma régional	- Voies départementales	- Voies communales	- Voies nationales
Transports	- Transports ferroviaires régionaux	- Transports routiers et scolaires hors milieu urbain	- Transports urbains et scolaires	- Réglementation
Développement économique	- Aides directes et indirectes	- Aides indirectes	- Aides indirectes	- Politique économique
Culture, vie sociale, jeunesse, sports et loisirs	- Culture (patrimoine, éducation, création, bibliothèques, musées, archives) - Sport (subventions) - Tourisme	- Culture (éducation, création, bibliothèques, musées, archives)	- Culture (éducation, création, bibliothèques, musées, archives) - Sport (équipements et subventions) - Tourisme - Enfance (crèches, centres de loisirs)	- Culture (patrimoine, éducation, création, bibliothèques, musées, archives) - Sport (formation, subventions) - Tourisme

1. Source : <https://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/approfondissements/repartition-competences-entre-collectivites-territoriales-etat.html?xtor=RSS-13>

Les questions écologiques font fi des périmètres administratifs.

Elles dessinent des territoires d'enjeu qui se situent parfois à cheval sur plusieurs collectivités territoriales (la pollution de l'eau par exemple), voire à une échelle planétaire (le changement climatique notamment).

L'espace des problèmes n'est pas toujours celui des solutions.

Les dégradations écologiques d'un territoire peuvent résulter d'actions effectuées dans d'autres territoires, plus ou moins éloignés. Cette disjonction entre le lieu d'origine d'une dégradation environnementale et le lieu de manifestation de ses effets explique, dans un contexte de compétition entre les territoires, le choix de certains d'exporter vers d'autres les coûts, en particulier écologiques, de leur développement pour en maximiser les bénéfices².

On parle de « durabilité exportée » quand la trajectoire de transition écologique d'un territoire intègre d'entrée de jeu la solidarité avec les autres territoires et se fait sans report sur d'autres territoires des nuisances générées par son fonctionnement (gestion des déchets...), la « durabilité importée » désignant la situation contraire³.

La transition écologique des territoires ne se résume pas à une déclinaison homothétique des objectifs et des modalités d'action définis à l'échelle nationale ou internationale.

Il s'agit de traduire les engagements globaux à l'échelle locale, en tenant compte des spécificités des territoires (par exemple, en matière énergétique, les potentiels de production de différentes énergies renouvelables sont différenciés au regard des surfaces disponibles, des caractéristiques climatiques, des ressources organiques à disposition, etc.), mais également de mettre en capacité les territoires de conduire leur projet de transition, c'est-à-dire de donner à chacun les moyens d'accéder aux ressources lui permettant d'initier et de déployer des solutions adaptées à la donne locale, selon le projet propre des acteurs locaux qui ne se formule pas uniquement en termes de survie ou d'équité planétaire⁴.

Paradoxalement, la mise en œuvre de stratégies et d'actions en matière de transition écologique peut donner lieu à une compétition entre les territoires⁵ pour l'appropriation de ressources.

Par exemple, plusieurs collectivités locales voisines souhaitant développer une filière bois peuvent viser l'exploitation d'une même forêt⁶. Sans coordination permettant la définition de règles de gestion communes, la viabilité de chacun de ces projets locaux de transition énergétique est conditionnée aux capacités de renouvellement de la forêt, sous peine d'épuiser rapidement la ressource bois locale.

2. Corinne Larue, « Politique d'aménagement du territoire et développement durable », in Bertrand Zuindeau (dit.), *Développement durable et territoire*, Presses universitaires du Septentrion, 2010.

3. François Mancebo, « Quelles territorialisations pour le développement durable ? », ASRDLF 2007, p. 1-10

4. Olivier Godard, « Le développement durable. Projets et recompositions par les échelles territoriales », *Pouvoirs Locaux : les cahiers de la décentralisation*, 1997, III (34), p. 34-38.

5. Audrey Tanguy, « Le rôle des compétitions territoriales dans la transition énergétique », *Flux*, 2019/2 (n° 116-117), p. 176-191.

6. CLER, *Nouvelles solidarités urbain-rural*, novembre 2018.

La nécessité d'inventer de nouvelles modalités d'action fondées sur le dialogue et la transaction

Au regard de ces constats, le dialogue et la transaction sont des modalités d'action essentielles. Si des mécanismes existants peuvent être renforcés pour favoriser la coordination, la coopération et la solidarité entre territoires, de nouveaux outils sont également à inventer.

de filières bénéficiant aux deux territoires, loin d'une logique de « territoire servant »⁸. Ces coopérations peuvent prendre différentes formes : contrat de réciprocité « ville-campagne », syndicat mixte (dans les domaines de l'eau, de l'énergie et des transports...), etc.

La coopération entre territoires

Il s'agit pour des territoires d'établir des relations de réciprocité et d'engager des actions communes dans le domaine de la transition écologique. Ces coopérations concernent en premier lieu les aires urbaines et leurs territoires avoisinants dans le champ de la transformation des modes de production et de consommation. En effet, la densité de population des aires urbaines est telle qu'elles ne peuvent produire sur leurs sols les ressources permettant de couvrir l'ensemble des besoins des habitants (en termes d'alimentation, d'énergie, de matériaux...). Les coopérations nouées entre les aires urbaines et les territoires avoisinants permettent ainsi d'organiser l'approvisionnement durable en denrées alimentaires, matériaux ou énergie et aux seconds d'assurer aux producteurs locaux des débouchés sur le moyen terme donc de sécuriser leurs investissements. Dans le cadre d'un projet alimentaire territorial⁷ par exemple, de telles coopérations peuvent permettre de soutenir la conversion des exploitations situées dans les campagnes aux pratiques agroécologiques et à la production biologique - conversion qui se traduit généralement par une perte temporaire de revenus pour les agriculteurs, le temps que les milieux trouvent un nouvel équilibre écologique (3 à 5 ans). Il s'agit donc de porter un projet commun de structuration

ZOOM

Le contrat de réciprocité ville-montagne entre Montpellier Méditerranée Métropole et la communauté de communes Monts de Lacaune et Montagne du Haut Languedoc

La filière bois est un des principaux axes de ce contrat de réciprocité ville-montagne, aux côtés du tourisme et de la santé. Le contrat prévoit la mise en place d'une coopération autour de la filière bois envisagée de manière transversale afin de pérenniser la ressource bois et de consolider l'économie locale à travers différentes actions :

- systématiser l'intégration du bois-matériau et du bois-énergie local dans les projets de construction et de rénovation des bâtiments publics ;
- développer l'utilisation du bois-matériau local dans le mobilier urbain et le mobilier intérieur et appuyer le développement des entreprises de la filière (ex : en nouant des partenariats avec les acteurs du design et du mobilier bois : l'école d'architecture, l'école des beaux-arts, des designers indépendants de l'aire métropolitaine, les fabricants locaux, etc.) ;
- mobiliser des moyens financiers innovants issus de la politique environnementale et de transition énergétique bénéficiant aux deux territoires ;
- faire connaître la forêt et les produits bois.

7. Issus de la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt de 2014, les projets alimentaires territoriaux ont pour objectif de relocaliser l'agriculture et l'alimentation dans les territoires en soutenant l'installation d'agriculteurs, les circuits courts ou les produits locaux dans les cantines. Ils sont élaborés de manière collective à l'initiative des acteurs d'un territoire (collectivités, entreprises agricoles et agroalimentaires, artisans, citoyens etc.). Pour en savoir plus : <http://rnp.at.fr/>

8. Voir interview de Pierre-Emmanuel Reymund p. 26.

D'autres coopérations entre territoires se nouent autour d'éléments naturels afin de faciliter la préservation d'un patrimoine naturel ou la bonne gestion collective d'une ressource. C'est tout l'objet des agences de l'eau⁹ ou du GIP Littoral néo-aquitain¹⁰.

Une piste pour favoriser la montée en puissance des coopérations serait d'assurer le financement d'une ingénierie dédiée dans les territoires - par l'Union européenne, l'État ou encore les Régions - dans la mesure où le montage et l'animation des coopérations interterritoriales nécessitent des moyens humains et des compétences spécifiques.

Il manque également de lieux où penser des stratégies globales de coopération, pour dépasser l'établissement de projets bilatéraux au coup par coup. Ces stratégies de coopération pourraient s'établir à l'échelle régionale, en particulier lors de l'élaboration des schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (Sraddet) qui deviendraient alors des schémas stratégiques en termes de coopérations interterritoriales. Enfin, l'expérimentation constitue une piste à investir pour inventer de nouveaux mécanismes de coopération interterritoriale (mécénat de compétences...), à condition que le droit à l'expérimentation soit assoupli. Il reste aujourd'hui fortement circonscrit dans le droit français : une fois l'expérimentation conduite par une collectivité territoriale pendant la durée prévue (5 ans maximum), soit la disposition est supprimée, soit elle est généralisée à l'échelle nationale. Nombre de collectivités sont ainsi découragées d'expérimenter : elles craignent que la disposition ne puisse être maintenue si sa généralisation pose question, même si elle démontre sa pertinence localement, et ceci alors que la procédure d'autorisation des expérimentations est jugée particulièrement lourde pour les collectivités¹¹.

Les mécanismes de solidarité financière

En 2019, l'État a mis en place une dotation à hauteur de 5 millions d'euros à destination des communes dont une part importante du territoire est couverte par une zone Natura 2000, à condition qu'elles remplissent certains critères

en termes de population et de potentiel fiscal. Dans le cadre de la loi de finances pour 2020, le législateur a complété le dispositif en créant une « dotation de soutien aux communes pour la protection de la biodiversité » de 10 millions d'euros qui concerne, outre les communes visées en 2019, les communes de moins de 10 000 habitants dont le territoire est en tout ou partie dans un cœur de parc national ou dans un parc naturel marin (sous condition de richesse et au prorata de la population et de la superficie de la commune). La création de cette dotation traduit l'idée que ces communes assument des charges liées à la protection de la biodiversité sur leur territoire, du fait d'un zonage dont elles ne sont pas à l'initiative (les communes doivent par exemple spécifiquement évaluer les incidences de leurs projets ou interventions sur les sites concernés), et que cette protection est bénéfique pour la France dans son ensemble.

Pour autant, de nouveaux outils sont à inventer afin de permettre à toutes les collectivités de porter des politiques de transition écologique ambitieuses, soit via la péréquation horizontale, entre collectivités d'une même catégorie (communes, intercommunalités, départements, régions), soit via la péréquation verticale, de l'État vers les collectivités - par exemple en faveur de la dépollution des sols des territoires les plus impactés, pour rétribuer la durabilité importée d'un autre territoire ou pour compenser l'externalisation vers d'autres territoires de nuisances, déchets et pollutions. Des bonifications de dotation ou de subventions pourraient également être imaginées par l'État et les Régions, afin de soutenir les territoires qui dépassent leurs engagements initiaux et qui contribuent fortement aux objectifs nationaux en termes de protection de la biodiversité, de réduction des émissions de gaz à effet de serre et de la production de déchets.

Les instances de coordination entre acteurs publics

Si les stratégies de transition écologique sont élaborées en impliquant une diversité d'acteurs et de niveaux de collectivités territoriales (à titre d'exemples, la feuille de route de

9. Voir interview de Laurent Roy p. 20.

10. Voir interview de Nicolas Castay et Gaëlle Vives p. 23.

11. Jean-René Cazeuneuve et al., Rapport parlementaire « Expérimentation et différenciation territoriale. Autonomie financière des collectivités territoriales », mai 2018.

l'Agenda 2030 a impliqué plus de 300 acteurs publics et privés¹², les Sraddet sont élaborés en concertation avec les intercommunalités...), cette co-construction n'est généralement pas pérennisée après leur adoption. Le dialogue est pourtant nécessaire dans la durée pour pouvoir ajuster et préciser collectivement les orientations initiales, au gré de l'évolution du contexte, des enseignements tirés de la mise en œuvre de la stratégie, etc. Sans cela, la bonne coordination des stratégies portées par les différents acteurs peut difficilement être assurée dans le temps.

Les Régions sont les collectivités les plus à même d'assurer une coordination dans le domaine de la transition écologique. La loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles du 27 janvier 2014 (dite loi Maptam) fait en effet des Régions les cheffes de file en matière de protection de la biodiversité, du climat, de la qualité de l'air, de l'énergie et du développement durable du territoire. En outre, la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République les charge de réaliser un document de planification intégrateur, le Sraddet. La Cour des comptes, dans un rapport daté de septembre 2019¹³, préconise d'ailleurs de renforcer le chef de file des Régions en matière de transition écologique. Dans ce contexte, il semblerait pertinent d'instaurer une instance de dialogue au niveau régional pour faciliter la coordination et la cohérence des politiques de transition écologiques portées aux différents niveaux. Les conférences territoriales de l'action publique créées par la loi Maptam pourraient davantage être mobilisées en ce sens. Ces conférences rassemblent les élus de la région, des départements, des agglomérations et de l'État (préfet de Région) sous la présidence du président du conseil régional pour débattre et rendre des avis sur tous les sujets relatifs à l'exercice de compétences et à la conduite de politiques publiques nécessitant une coordination ou une délégation de compétences entre les collectivités territoriales et leurs groupements, à travers des commissions thématiques. Les conférences sont censées adopter un « pacte de gouvernance territoriale », qui définit un schéma d'organisation des compétences entre collectivités territoriales et peut prévoir la création de services communs, de guichets uniques

et l'articulation des financements des collectivités. Tout l'enjeu, dans une perspective de transition écologique des territoires, est que la discussion s'organise de manière suffisamment transversale pour coordonner les politiques publiques dans les domaines de l'eau, de la biodiversité, de l'agriculture, de l'urbanisme, du développement économique, etc.

Une coordination des politiques menées en matière de transition écologique est également nécessaire à l'échelle nationale. Force est de constater que malgré l'utilisation du terme de transition écologique, qui renvoie à une transformation systémique (cf. tome 1), le sujet est largement traité de manière thématique (déchets, pollutions, biodiversité, climat...), sans que les interrelations entre les différentes thématiques soient systématiquement prises en compte.

La création en mai 2019 du conseil de défense écologique, conseil des ministres restreint réunissant régulièrement sous la présidence du président de la République les principaux ministres chargés de la transition écologique ainsi que les opérateurs de l'État mobilisés sur ce sujet, constitue une avancée dans ce sens. Elle a en effet pour but de fixer des priorités en matière de transition écologique (notamment dans les domaines de la lutte contre le changement climatique, de la préservation de la biodiversité et de la protection des milieux et ressources naturels), de les inclure dans l'action des ministères concernés et de vérifier leur mise en œuvre. De plus, la mise en place de « comités État-régions » trimestriels pour assurer la coordination et la co-conception des politiques publiques partagées entre l'État et les Régions a été annoncée par le Gouvernement. La transition écologique, au regard des prérogatives des Régions en la matière, devrait logiquement être un des objets de ces comités.

Enfin, l'État est attendu en termes de soutien technique, méthodologique ou financier aux territoires qui en ont besoin pour mener à bien la transition écologique à leur échelle et plus encore pour gérer des situations de non-durabilité trop lourdes pour être portée uniquement à l'échelle locale (héritages en termes de pollution des sols par exemple), afin que la transition écologique ne se traduise pas par des inégalités territoriales et écologiques aggravées (cf. tome 4).

12. https://www.agenda-2030.fr/sites/default/files/2019-09/Feuille_de_route_France_Agenda2030.pdf

13. « Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics »

ZOOM

Des attentes exprimées par les communes et intercommunalités de taille moyenne envers l'État pour le soutien aux politiques locales de transition écologique

Une enquête menée début 2019 auprès des villes moyennes par le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) en partenariat avec Villes de France et le Commissariat général au développement durable¹⁴ a montré que la bonne articulation entre les échelles de collectivités territoriales pour conduire la transition écologique n'était pas encore complètement acquise aujourd'hui.

Les communes et intercommunalités de taille moyenne expriment trois principales attentes envers l'État pour le soutien aux politiques locales de transition écologique des villes moyennes :

- **la définition d'un cadre national clair et cohérent.**

Les collectivités font aujourd'hui face à une pluralité de stratégies nationales en faveur de la transition écologique (stratégie nationale pour la biodiversité, stratégie nationale bas carbone, plan national d'adaptation au changement climatique...). Disposer d'un cadre englobant et articulant ces différentes stratégies aiderait les communes et les intercommunalités à appréhender la transition écologique de manière systémique et à articuler les actions menées dans les différents domaines. La feuille de route nationale des objectifs de développement durable (ODD) publiée en septembre 2019 est susceptible de répondre à cette préoccupation, puisqu'elle propose une vision nationale à l'horizon 2030, une approche ODD par ODD et des modalités de mise en œuvre et de suivi. Ce nouveau cadre devrait permettre de trouver un langage commun aux différents acteurs territoriaux (collectivités, associations, entreprises, habitants), de conduire des politiques territoriales plus cohérentes et, du fait de l'approche systémique adoptée, de donner plus de force et de sens aux actions menées dans des programmes sectoriels. Une attention spécifique est également à porter sur la bonne coordination et la bonne cohérence entre les modes d'action de l'État, des Régions et ceux qu'offrent les instruments européens (fonds structurels, programme Life...), en particulier dans le cadre de la future programmation 2021-2027 ;

- **l'accompagnement technique (mise à disposition d'outils, de méthodologies, d'indicateurs), le partage des bonnes pratiques, l'apport d'expertise et de conseils.**

À côté des Régions, l'État pourrait contribuer à rendre plus visible l'offre en matière d'aide à l'ingénierie dans le domaine de la transition écologique, via par exemple une cartographie des acteurs de l'ingénierie de la transition écologique mobilisables par les collectivités ;

- **un soutien de l'État aux actions des villes moyennes en faveur de la transition écologique qui ne relève pas uniquement des appels à projet.**

En effet, ceux-ci peuvent mettre à l'écart les collectivités qui ont des difficultés à dégager les moyens humains nécessaires à l'élaboration ou au suivi des dossiers.

14. CGET, En détail synthèse « Villes moyennes et transition écologique : des actions locales, une attente de cadre national », mai 2019. <https://www.cget.gouv.fr/ressources/publications/villes-moyennes-et-transition-ecologique-des-actions-locales-une-attente-de-cadre-national>

CHANGEMENTS CLIMATIQUES ET DISPARITÉS LOCALES : ENJEUX, EXEMPLES ET DÉFIS POUR LA COOPÉRATION TERRITORIALE



Elsa Richard

Chargée de recherche (PhD)
en aménagement du territoire
et urbanisme, Auxilia / elsa.
richard@auxilia-conseil.com

Introduction

Le phénomène de changements climatiques constitue, dans le champ environnemental, un objet d'analyse illustratif des interactions – subies comme initiées - entre territoires. L'urgente nécessité de répondre au problème anthropique des dérèglements climatiques, en France et à l'échelle locale, exacerbent - voire créent - des inégalités nouvelles entre les territoires. Qu'il s'agisse de réduire la quantité de gaz à effet de serre (GES) émis sur un territoire (*l'atténuation*), ou de prévenir et réduire les impacts négatifs des changements climatiques (*l'adaptation*), les disparités sont nombreuses. Aussi, face au problème climatique, nous pouvons faire l'hypothèse que les défis à relever en matière d'atténuation (réduire les émissions de GES, réduire la demande en énergie, développer la production d'énergies renouvelables) et d'adaptation (réduire les vulnérabilités aux changements climatiques, augmenter les capacités d'adaptation) appellent des mécanismes de solidarité territoriale renouvelés sinon inédits qui passent – et passeront - par des interactions et des échanges entre échelons territoriaux. Déjà, nous avons pu conclure de travaux précédents (Bertrand F. & Richard E., 2012) que les changements climatiques, par l'exacerbation de certaines disparités à l'échelle locale, pouvaient être l'occasion de renforcer des coopérations interterritoriales¹⁵ existantes, notamment autour du partage d'instruments

(comme les observatoires ou les systèmes de veille et d'alerte), et de faire émerger des coopérations intra-territoriales (au sein même d'une ville ou d'une région). Est-ce à dire que les changements climatiques pourraient constituer un facteur de cohésion territoriale¹⁶ ? Nous souhaitons ici actualiser cette discussion, à l'aune du rapport du CGET sur la cohésion des territoires¹⁷ (2018) et après plusieurs années d'observation de construction et de généralisation des politiques climatiques en France, tant sur le volet atténuation qu'adaptation : *En quoi les réponses climatiques locales influencent-elles ou sont-elles influencées par la cohésion territoriale ? En quoi les transitions énergétiques et climatiques favorisent-elles, à l'échelle locale, les démarches de coopération territoriale ?* Après avoir exposé plusieurs disparités territoriales amenées par le problème climat (1), des exemples de dispositifs de coopérations territoriales initiés en réponse au changement climatique seront présentés (2).

1. Les disparités territoriales face au problème climat

Le problème de changement anthropique du climat produit, à l'échelle locale, des conséquences qui peuvent être relativement disparates d'un territoire à l'autre. D'un point de vue global, il pose en effet des questions d'inégalités spatiales (entre les territoires) – par la déconnexion des causes et des effets du changement climatique notamment, ainsi que par la variabilité des impacts et de leur géographie – et temporelles (entre les générations) – liée à l'inertie du système climatique associée aux longues durées de vie des gaz à effet de serre (plus de 100 ans pour le dioxyde de carbone). Dans ce contexte de gestion locale du changement climatique et des disparités induites, quatre enjeux

15. Nous définissons la coopération, de manière sommaire, comme « l'intervention sur les liens entre les territoires » (CGET, 2018 : 32).

16. Nous retenons dans cet article la définition du CGET (2018) selon laquelle « l'ambition de cohésion vise à mettre au cœur des politiques ce qui tient les territoires ensemble, ce qui les rend fonctionnellement et politiquement solidaires. Et ce, pas seulement parce qu'une solidarité redistributive s'impose à eux par le haut, mais parce qu'une volonté de faire ensemble est posée comme étant le cœur de la politique publique globale des territoires » (CGET, 2018 : 32).

17. Selon le Commissariat général à l'égalité des territoires (2018), la transition écologique constitue, avec la transition socio-environnementale, l'un des « six facteurs de cohésion à activer prioritairement » et devant guider la transformation du cadre d'action publique territoriale.

majeurs de l'aménagement du territoire¹⁸ semblent singulièrement ranimés¹⁹ : la réduction des disparités territoriales ; l'adaptation de la distribution spatiale des populations et des activités ; le main-

tien de l'habitabilité des territoires ; le maintien du fonctionnement écologique des espaces et la préservation des ressources naturelles.

Représentation synthétique de défis de l'aménagement du territoire face au problème climat

Source : Elsa Richard, septembre 2019

		Enjeux face aux changements climatiques	
		En matière d'adaptation	En matière d'atténuation
Enjeux renouvelés pour l'aménagement du territoire	Réduire les disparités territoriales	Intégrer dans les politiques d'aménagement les nouvelles inégalités liées à : l'exposition aux impacts des changements climatiques sur le territoire, la capacité d'adaptation du territoire, la perception des risques localement	Intégrer dans les politiques d'aménagement les inégalités en matière : de potentiel d'énergies renouvelables d'un territoire, d'intensité d'émissions de gaz à effet de serre de ses secteurs d'activités, de moyens d'actions (ingénierie, budget, population...)
	Assurer l'habitabilité des territoires	Adapter les constructions et bâtiments à des fortes variations de température ; Améliorer la résilience des infrastructures voire les adapter (réseaux de communication/ transport)	Assurer les conditions d'approvisionnement en énergie renouvelable des ménages et des activités Adapter les infrastructures et les réseaux (transport, chaleur, communication...) à l'ère post-carbone
	Adapter la répartition spatiale des populations et des activités	Assurer la sécurité des populations face aux « risques climatiques »	Accompagner la transformation vers des activités post-carbone
	Assurer la protection de l'environnement et la gestion soutenable des ressources	Adapter l'utilisation des ressources aux conditions climatiques modifiées ; Assurer le fonctionnement écologique des espaces naturels	Assurer les conditions de renouvellement des ressources énergétiques locales (bois, hydraulique, biocarburant...)

Tout d'abord, en termes d'aménagement du territoire, l'objectif d'une répartition géographique optimale pose directement la question de la gestion des disparités spatiales associées aux effets des changements climatiques et aux efforts d'atténuation à fournir. La déconnexion spatiale et temporelle entre les causes (les émissions de GES) et les conséquences des changements climatiques soumet en effet les territoires à des conséquences inégales (tous les territoires ne subissent pas les mêmes effets) et inéquitables (ce n'est pas nécessairement les plus émetteurs qui subissent le plus les conséquences négatives des changements climatiques). En matière d'efforts d'atténuation, là encore, les situations territoriales s'avèrent très inégales, notamment au regard de leurs secteurs

d'activité plus ou moins émetteurs en gaz à effet de serre (élevage, industrie, infrastructure aéroportuaire, tertiaire, résidentiel...). Ces situations peuvent même apparaître inéquitables lorsque les modes de comptabilisation des émissions de GES ne tiennent compte que des territoires de production des biens ou services et non des territoires de consommation.

À titre d'exemple, les émissions de GES d'un bassin d'élevage qui nourrit l'ensemble du territoire national sont comptabilisées, dans le cadre d'un bilan carbone, sur l'ardoise de son territoire d'implantation – et non réparties sur l'ensemble des lieux de consommation. Or, la production de biens ou de services émetteurs en GES sur un territoire nourrit bien souvent une consommation nationale,

18. Nous considérons la définition selon laquelle « Organiser l'espace national et aménager le territoire consiste en effet à élaborer une politique dont l'objectif est de rechercher une répartition géographique optimale des activités économiques et sociales en fonction des diverses ressources naturelles, culturelles et humaines » (Alcaud et al., 2010 : 470)

19. Nous nous appuyons notamment sur certains dilemmes fondamentaux de l'aménagement déjà évoqués par Pierre Merlin (2002 : 21) :

- « Le rapport à la planification et aux idées libérales, actuellement dominantes ;
- Les conflits possibles entre la priorité au développement économique et la volonté d'égaliser les chances sur le plan spatial ;
- Les contradictions entre la recherche d'efficacité et celle de l'équité ;
- Les oppositions possibles entre l'aménagement et la protection de l'environnement »

voire internationale. Les disparités s'observent également sur le potentiel de production d'énergies renouvelables qui varie également largement d'un territoire à un autre selon les ressources naturelles (bois, eau, marée, vent, géothermie...) dont chacun dispose.

Ensuite, dans sa mission de répartition des populations et des activités, l'aménagement du territoire doit intégrer les conséquences des variations climatiques sur les espaces bâtis et non bâtis. L'évolution des conditions climatiques semble en effet en mesure de modifier la carte de certains établissements humains et économiques actuels sous l'effet de l'élévation du niveau de la mer ou de la diminution de l'enneigement dans certaines stations de moyenne montagne par exemple. Certains territoires ne seront plus nécessairement à même de perdurer autour des mêmes ressources économiques ou foncières. De la même façon, la réduction des émissions de GES appelle à une sortie des énergies carbonées, conduisant à une plus grande maîtrise de la demande en énergie et à de nouvelles énergies renouvelables, nécessitant des réseaux et infrastructures adaptés à ces nouvelles pratiques post-carbone. Les évolutions climatiques

viennent également modifier les conditions de fonctionnement et de viabilité des espaces et interrogent ainsi l'habitabilité des territoires. C'est un enjeu majeur pour l'aménagement du territoire que d'assurer les conditions de fonctionnement et d'opérationnalité des espaces habités (évacuation des eaux, gestion des espaces verts, limitation de la pollution atmosphérique, circulation d'air, qualité des réseaux de transport, etc.) sous les nouvelles conditions climatiques et sans énergie fossile.

Enfin, la préservation des ressources naturelles et du fonctionnement écologique des espaces constitue également un enjeu majeur pour l'aménagement du territoire. Le déplacement des espèces sous l'effet de l'augmentation de la température ou l'exacerbation des pressions environnementales, constitue une conséquence potentielle des changements climatiques auxquelles l'aménagement du territoire devrait répondre. Le développement des énergies renouvelables appelle également à un contrôle accru des conditions de régénération des ressources naturelles mobilisées (notamment bois, hydraulique) et des ressources matières utilisées pour la production de ces nouvelles centrales de production énergétique.

Exemples de facteurs de disparités territoriales face au problème de gestion locale des changements climatiques

Source : Elsa Richard, septembre 2019

Atténuation	Émissions de gaz à effet de serre
	Potentiel de développement des énergies renouvelables
	Potentiel de maîtrise de la demande d'énergie
Adaptation	Exposition aux impacts
	Capacité d'adaptation
	Perception des impacts et des risques

2. Des démarches de coopérations territoriales pour répondre au problème climat

En réponse à ces disparités territoriales amenées par le problème climat, l'aménagement du territoire voit également ses cadres d'action mis à l'épreuve, en particulier en matière d'organisation des acteurs.

Une recomposition des rôles comme des relations entre acteurs et entre échelons semble s'opérer, du moins partiellement, pour répondre au problème climat.

Atténuation

Afin d'atténuer les émissions de GES à l'échelle locale dans l'objectif du Facteur 4²⁰, voire d'un ter-

20. Objectif de la France de diviser par un facteur 4 les émissions nationales de gaz à effet de serre du niveau de 1990 d'ici 2050, inscrit dans le Grenelle de l'Environnement (2007).

ritoire à énergie positive (Tepos)²¹, plusieurs leviers peuvent être activés : développer les énergies renouvelables, augmenter le stockage de carbone et réduire la demande en énergie. Pour chacun de ces leviers, des besoins d'articulation et d'interactions entre acteurs et entre échelons territoriaux peuvent être recensés.

Tout d'abord, concernant les projets d'énergie renouvelable, la coopération territoriale se révèle comme un catalyseur, voire un déterminant, de leur développement. Elle semble offrir également une plus grande maîtrise publique sur les opérations. De nombreux exemples peuvent être cités dans ce sens.

La charte éolienne de la communauté d'agglomération de La Rochelle²² « a vocation à montrer que le territoire s'est emparé de la question éolienne et qu'il compte faire valoir sa vision. En rassemblant les collectivités autour d'une position commune, elle renforce leur capacité à négocier avec les développeurs et à faire infléchir positivement les projets, y compris ceux déjà engagés. »²³. Cette charte permet d'engager l'opérateur-développeur et, pour la collectivité, de maîtriser davantage la production d'énergie éolienne sur son territoire.

Les contrats de réciprocité ville-campagne, signés entre deux intercommunalités souhaitant faire valoir leur complémentarité, inscrivent la question énergétique comme l'un des principaux axes d'échange. Il s'agit par exemple d'organiser un débouché sur le territoire de Brest Métropole pour la filière bois-énergie développée dans le pays du Centre ouest Bretagne²⁴, ou encore de mettre en cohérence des plans de mobilité entre Toulouse Métropole et le pays des Portes de Gascogne notamment pour favoriser l'accessibilité aux services publics et à l'emploi²⁵. Le défi énergétique semble jouer le rôle de révélateur des interdépendances entre les espaces consommateurs densément urbanisés et les territoires producteurs peu denses, et motiver ainsi l'émergence de ces dispositifs, bien qu'encore expérimentaux.

Les nombreuses sociétés d'économie mixte

dédiées au développement des projets d'énergie renouvelable apparaissent pour leur part comme la traduction de coopérations horizontales, entre acteurs publics et privés, nécessaires à la mise en œuvre des projets²⁶. Leur statut incarne ces échanges entre acteurs, tout en relevant d'une gouvernance majoritairement publique, dans l'intérêt des collectivités territoriales.

Ensuite, face à l'enjeu de préservation des puits de carbone – autrement dit des espaces naturels, agricoles et forestiers – la coopération intercommunale apparaît déjà, depuis de nombreuses années, comme un outil de mutualisation et de rationalisation de l'espace. Alors que l'objectif de zéro artificialisation nette des sols a été introduit par le plan biodiversité (2018)²⁷, ces coopérations entre collectivités pourraient continuer de se renforcer. Cet objectif induit une mise en exergue des inégalités en matière d'urbanisation entre territoires, notamment selon leur rythme d'urbanisation (ou leur maîtrise de la consommation foncière) passé. À l'échelle d'une agglomération ou d'une métropole par exemple, l'arrêt de la consommation de nouvelles terres agricoles pourrait appeler à des rééquilibres entre la ville centre, souvent déjà largement urbanisée et disposant en conséquence de peu de foncier disponible (friches, logements vacants, disponibilité de zones d'activités...), et les communes voisines, disposant de taux de remplissage des zones d'activités souvent moindres et d'un plus grand potentiel de densification de leur tissu urbain. Autrement dit, l'objectif de zéro artificialisation nouvelle des espaces pourrait susciter une nouvelle appréhension des capacités d'accueil à l'échelle de l'intercommunalité, en vue d'un rééquilibrage des dynamiques territoriales (Club PLUi, 2015 : 10). Le besoin de déploiement de mécanisme de solidarité territoriale « permettant de dépasser la logique de concurrence entre collectivités au profit d'un projet de développement partagé à l'échelle du bassin de vie » est souligné par le Club PLUi (2015), et accentué par l'objectif d'augmentation de la capacité de stockage carbone des territoires.

21. « Un territoire à énergie positive vise l'objectif de réduire ses besoins d'énergie au maximum, par la sobriété et l'efficacité énergétiques, et de les couvrir par les énergies renouvelables locales (« 100 % renouvelables et plus ») », d'après le site du CLER <http://www.territoires-energie-positive.fr/presentation/qu-est-ce-qu-un-territoire-a-energie-positive>.

22. Charte éolienne de la Communauté d'agglomération de La Rochelle. Disponible en ligne : http://www.clavette.fr/file/ANIMATIONS-CdA/Conseil_Communaire_du_29_Mars_2018-part.pdf

23. Extrait du Conseil communautaire de l'agglomération de La Rochelle du 29 mars 2018 https://www.agglo-larochelle.fr/documents/10839/11903708/Conseil_communaire_du_29_mars_2018/62f32a0a-1f51-4737-ae5f-9c82c835b9c6?version=1.2

24. D'après le *Contrat de réciprocité ville campagne, valant contrat de coopération territoriale, entre Brest métropole et le pays du Centre Ouest Bretagne*, validé en mars 2015 et consulté en ligne en juillet 2019 https://www.adeupa-brest.fr/system/files/publications/2016_contrat-reciprocite-signé.pdf

25. D'après le contrat de réciprocité entre Toulouse Métropole et le pays des portes de Gascogne https://www.paysportesdegascogne.com/wp-content/uploads/2019/04/Contrat-de-r%C3%A9ciprocit%C3%A9-sign%C3%A9_compressed.pdf

26. On citera à titre d'exemples les Sem : ENR 64, Énergie 44, Alter énergie (49), Énergies Hauts-de-France, Corrèze Énergies Renouvelables, Nièvre Énergies, ou encore en Ile-de-France, Énergies Positif, SDESM Énergies et SIP'EnR.

27. Signé par le comité interministériel biodiversité du 4 juillet 2018 : https://www.ecologique-solaire.gouv.fr/sites/default/files/18xxx_Plan-biodiversite-04072018_28pages_FromPdf_date_web_PaP.pdf

Enfin, depuis la Loi dite de transition énergétique de 2015²⁸, les collectivités locales peuvent, à travers le règlement de leur plan local d'urbanisme (PLU), fixer une norme de performances énergétiques plus ambitieuse qu'au niveau national ou imposer la production d'énergies renouvelables sur de nouvelles constructions par exemple²⁹. En autorisant ainsi la prescription d'une norme énergétique locale, l'échelon national donne des moyens réglementaires nouveaux à l'échelon local. Les pratiques observées témoignent toutefois d'un usage varié de ce nouveau dispositif réglementaire (Richard et al, 2019) ; en particulier les territoires ne disposant pas d'une grande attractivité peinent à l'appliquer. Deux raisons sont principalement évoquées³⁰ : d'une part, il s'agit de ne pas mobiliser de contraintes supplémentaires pour pouvoir continuer à développer le territoire et ne pas risquer de décourager l'installation des entreprises et des particuliers (il s'agit de ne pas imposer de surcoûts aux projets de construction, au-delà des normes en vigueur, pour ne pas décourager les investissements potentiels) ; d'autre part, il s'agit de limiter les risques d'effet pervers, contre-productifs en matière d'atténuation, d'une contrainte trop forte sur le foncier en cœur de ville quand la réglementation est moins contraignante sur les territoires voisins, tel l'étalement urbain. En revanche, cette situation ne se rencontre pas sur un territoire attractif, à l'instar de Paris, qui peut alors se permettre d'édicter une norme locale ambitieuse en matière énergétique. Si des moyens réglementaires sont donnés de manière égale à l'ensemble des collectivités, en pratique leur application demeure inéquitable, les situations territoriales étant inégales (certains territoires jouissent d'une grande attractivité, d'autres en manquent). L'articulation et la coopération entre l'échelon national et l'échelon local restent requises pour permettre des ajustements progressifs et corriger ces disparités. La production d'une norme nationale plus ambitieuse s'appliquant à tous ou l'instauration de mesures compensant le manque à gagner pour les collectivités ambitieuses, sont des pistes évoquées par les acteurs locaux (Richard et al, 2019).

Adaptation

Les effets des changements climatiques s'expriment le plus souvent à l'échelle locale, et les

disparités dans les impacts sur les territoires sont nombreuses. Plus précisément, la gestion des effets des changements climatiques, l'adaptation, contient au moins trois facteurs d'inégalités territoriales : l'exposition aux aléas (des territoires littoraux, montagnards ou très urbanisés par exemple semblent particulièrement exposés aux impacts de ces changements), l'appréciation des effets de ces changements (variable selon les échelles spatio-temporelles et les contextes socioculturels) et les capacités d'adaptation (dont les facteurs d'influence sont multiples et disparates). En considérant l'approche des environnementalistes anglais (Adger et al., 2009), qui définissent la capacité d'adaptation comme la triple faculté de réduire la sensibilité du système, d'en modifier l'exposition et d'en accroître la résilience, le territoire, dans ses multiples dimensions (physiques, sociales, politiques, institutionnelle, économique, etc.), rassemble des facteurs d'influence majeurs des réponses d'adaptation, à la fois endogènes et exogènes (Adger et al., 2009 : 350). Au moins quatre facteurs favorisant les capacités d'adaptation sont identifiés (une cohésion sociale importante, une économie diversifiée, une structuration politico-institutionnelle permettant le dialogue et la coopération entre acteurs, et des conditions de vie favorables). Les déterminants de la capacité d'adaptation sont donc manifestement multifactoriels ; ils sont aussi spécifiques et inégalement distribués d'un territoire à l'autre (Magnan, 2009). Devant ce constat de disparités climatiques et territoriales, des dispositifs de coopération s'observent. En particulier, le besoin de connaissances localisées des effets des changements climatiques, considéré comme préalable à l'action d'adaptation, suscite des initiatives de coopération, régionales ou infrarégionales (Bertrand & Richard, 2012 ; Richard, 2013). Cet enjeu de mutualisation de la production des connaissances sur les vulnérabilités et les changements climatiques à l'échelle locale s'est d'abord observé plus nettement sur des espaces biogéographiques (massifs montagneux, espaces littoraux, corridors fluviaux, forêts...), ou en lien avec des ressources symboliques et identitaires jugées essentielles et potentiellement menacées (telles que certains vignobles, paysages ou cultures agricoles). On peut citer à titre d'exemple l'Observatoire pyrénéen du changement climatique³¹, le projet Interreg CClimateTT sur le massif alpin³² ou encore

28. Loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte.

29. L'article L151-21 du Code de l'Urbanisme précise que « Le règlement peut définir des secteurs dans lesquels il impose aux constructions, travaux, installations et aménagements de respecter des performances énergétiques et environnementales renforcées qu'il définit. À ce titre, il peut imposer une production minimale d'énergie renouvelable, le cas échéant, en fonction des caractéristiques du projet et de la consommation des sites concernés. Cette production peut être localisée dans le bâtiment, dans le même secteur ou à proximité de celui-ci. »

30. Résultats du projet de recherche ASCENS, 2015-2019 (APR Modeval-Urba de l'Ademe), coordonné par Elsa Richard (Auxilia) en partenariat avec l'EIVP, Eracles, CRJ Pothier, I4CE, Brest Métropole, Syndicat Mixte de SCOT du Grand Douaisis, Agence Parisienne du Climat.

31. <https://opcc-ctp.org/fr/contenido/presentation-opcc>

32. <http://www.cclimatt.eu>

le groupement d'intérêt public Littoral aquitain³³. Des coopérations s'organisent également pour constituer des groupes régionaux d'expertise sur le climat afin d'assurer une production mutualisée de données climatiques pour les territoires et d'assurer, autant que faire se peut, un transfert entre la science et l'action. Ce sont le cas des dispositifs Aclimaterra en Nouvelle-Aquitaine³⁴, de la plateforme Uranos-AURA en Auvergne-Rhône-Alpes, du Groupe régional d'experts sur le climat Sud en région Sud Provence-Alpes-Côte d'Azur³⁵, ou du Réseau d'expertise sur les changements climatiques en Occitanie³⁶.

Si des coopérations territoriales s'organisent pour produire des connaissances climatiques, elles s'avèrent bien moindres dès lors qu'il s'agit de mettre en œuvre l'adaptation ou d'équilibrer les capacités d'adaptation entre les territoires. Certes, des coopérations nouvelles se créent entre des territoires exposés à des enjeux semblables, comme on peut l'observer sur certaines intercommunalités littorales qui se regroupent pour construire une stratégie de gestion durable de leur bande côtière et mutualiser les accompagnements nécessaires³⁷. Toutefois, des coopérations entre des territoires variablement impactés par les changements climatiques ne semblent guère s'observer à l'échelle locale, tout comme la mise en œuvre de mécanismes de redistribution ou de compensation des disparités introduites par les changements climatiques, dans lesquelles s'exprimeraient des formes renouvelées de solidarité territoriale. Cela pourrait néanmoins advenir avec l'intensification et la mise en visibilité des impacts des changements climatiques sur les territoires. L'élévation du niveau de la mer menaçant directement et de manière inégale les territoires littoraux, révélant leurs interdépendances avec l'arrière-pays, des coopérations pourraient émerger afin d'organiser l'accueil des populations et des activités migrantes. L'hypothèse d'un développement progressif de dispositifs coopératifs visant à compenser les disparités territoriales qui font jour face aux changements climatiques pourrait être formulée. L'augmentation des épisodes caniculaires, par exemple, vient possiblement transformer la géographie des espaces d'attrait touristique en

été. Certaines stations balnéaires de Normandie, de Bretagne et des Hauts-de-France semblent gagner en fréquentation touristique estivale lors d'épisodes caniculaires, à l'instar de juillet 2019³⁸, durant lesquels la « fraîcheur » devient un argument touristique affiché³⁹, au détriment des régions du sud de la France. Les territoires absorberont-ils progressivement ces changements ou des coopérations seront-elles recherchées entre les perdants et les gagnants pour favoriser l'adaptation ?

Conclusion : les politiques climatiques, vecteur de rééquilibrage entre territoires ?

Nous l'avons vu, les enjeux de solidarité et d'égalité entre les territoires face aux effets des changements climatiques se posent dès lors que le problème climat est spatialisé. Au-delà de la déconnexion temporelle (on subit aujourd'hui les effets d'activités passées), c'est en effet une déconnexion spatiale (on subit ici les effets d'activités conduites parfois ailleurs) qui s'observe dans la manifestation de ces effets, constituant un exemple emblématique d'une inadéquation entre *l'espace-problème* et *l'espace-solution* (Berdoulay & Soubeyran, 2000). En réponse, l'approche territoriale permet a priori d'appréhender ces inégalités face aux changements climatiques et de renouveler et d'actualiser les mécanismes de solidarité territoriaux, car la cohésion des territoires est un objectif à atteindre autant qu'un facteur déterminant la capacité d'adaptation des territoires face au problème climat.

L'observation, depuis une dizaine d'années, de la généralisation des politiques climatiques montre que des coopérations s'organisent entre territoires dès lors que peut être identifié un intérêt commun (entre territoire producteur d'énergie renouvelable et territoire consommateur par exemple). En revanche, le problème climat – sur le volet de l'atténuation comme sur celui de l'adaptation – ne semble guère avoir suscité, jusque-là, un renouvellement du registre argumentaire au profit d'un réel rééquilibrage ou d'une redistribution entre les territoires qui sont impactés et ceux qui sont épargnés, voire en tirent un certain

33. <https://www.giplittoral.fr/>

34. www.acclimaterra.fr

35. <http://www.grec-sud.fr/le-grec-sud/>

36. <https://reco-occitanie.org/>

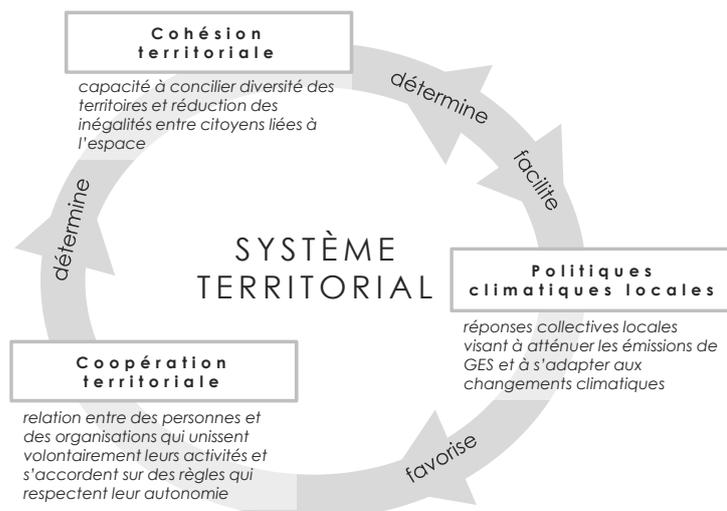
37. On peut citer à titre d'exemple les réponses locales formulées à l'appel à projet « Notre littoral pour demain » : la communauté urbaine Caen la Mer, la communauté de communes Cœur de Nacre et la communauté de communes Normandie Cabourg Pays d'Auge se sont réunies pour y répondre conjointement ; idem en Basse-Normandie, où les communautés de communes du littoral Ouest Manche (communauté d'agglomération du Cotentin, communautés de communes Côte Ouest Centre Manche, Coutances mer et bocage et Granville Terre et Mer) ont formulé une réponse conjointe.

38. <https://www.senat.fr/rap/r03-195/r03-19512.html>

39. <https://www.lesechos.fr/industrie-services/tourisme-transport/tourisme-une-saison-dete-contrastee-pour-la-destination-france-1122100>

Représentation schématique des interrelations entre la cohésion territoriale, la coopération territoriale et les politiques climatiques locales

Source : Elsa Richard, septembre 2019



bénéfice. On peut toutefois faire l'hypothèse, au regard de l'intensification à venir des changements climatiques et de leur plus grande matérialisation à l'échelle locale, que ces situations, révélatrices de disparités territoriales croissantes, donneront progressivement lieu à des expressions renouvelées de solidarité, au fur et à mesure de l'émergence et de l'augmentation de problèmes tangibles pour les territoires associés aux impacts des changements climatiques. Finalement, dans le champ environnemental, le problème climat constitue clairement un

nouveau facteur de cohésion territoriale. La justice spatiale, dont l'intérêt conceptuel a pu être souligné⁴⁰ notamment en matière d'encapacitation de l'action territoriale (Jones et al., 2019), ne peut plus être pensée aujourd'hui sans la notion connexe de justice climatique entre territoire. L'action publique territoriale doit désormais composer avec de nouvelles conditions, tant climatiques qu'énergétiques, et intégrer en conséquence l'objectif, inédit à l'échelle locale en France, de justice climatique.

Bibliographie

- W. Neil Adger et al., "Are there social limits to adaptation?", *Climatic Change*, 93, pp. 335-354, 2009.
- David Alcaud et al., *Dictionnaire de sciences politiques*, Ed. Dalloz, collection Sirey, 2010 (2^e éd.)
- Vincent Berdoulay et Olivier Soubeyran, « Les perspectives du développement durable », pp. 247-254, in Vincent Berdoulay et Olivier Soubeyran, *Développement durable, milieu et colonisation : Perspectives géographiques sur l'aménagement*, L'Harmattan, 2000.
- Jean-Marie Bergère, « Trois raisons de coopérer », pp. 396-404, In: Pauline Scherer *Chantiers ouverts au public*, ouvrage collectif de La 27^e Région, La Documentation Française, 2015.
- François Bertrand, *Planification et développement durable : vers de nouvelles pratiques d'aménagement régional ? L'exemple de deux Régions françaises, Nord-Pas-de-Calais et Midi-Pyrénées*, Thèse de doctorat en Aménagement de l'espace et Urbanisme, sous la direction de M^{me} Larrue, Université François Rabelais de Tours, 2004.
- François Bertrand et Elsa Richard, « Les initiatives d'adaptation aux changements climatiques », *Territoire en mouvement Revue de géographie et aménagement* [En ligne], 14-15, 2012.
- CGET, *Rapport sur la cohésion des territoires*, juillet 2018.
- Club PLUi, « Les objectifs de modération de la consommation d'espaces dans le PLUi », *Fiche méthodologique n° 2, PLUi & modération de la consommation d'espace*, 2015.
- Rhys Jones et al., "Re-conceptualising territorial cohesion through the prism of spatial justice: critical perspectives on academic and policy discourses", pp. 97-119, In: T.Lang and F. Görmar (eds.), *Regional and Local Development in Times of Polarisation*, New Geographies of Europe, 2019.
- Alexandre Magnan, « Proposition d'une trame de recherche pour appréhender la capacité d'adaptation au changement climatique », *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement* [En ligne], Volume 9 Numéro 3, décembre 2009.
- Pierre Merlin, *L'Aménagement du territoire*, Presses universitaires de France, Paris, 2002.

40. Il serait par exemple plus facile de se battre « pour la justice » plutôt que « contre la périphérisation » des territoires, ou de se baser sur une notion basée sur le « droit à » plutôt que sur la « redistribution de » (Jones et al, 2019).

« LA SOLIDARITÉ TERRITORIALE EST CONSUBSTANTIELLE À LA GESTION DE L'EAU. »



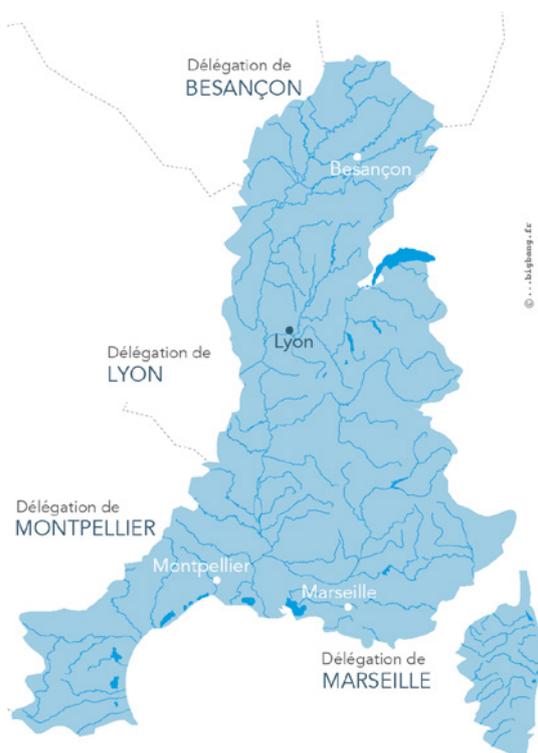
Laurent Roy

Directeur général
de l'agence de l'Eau
Rhône Méditerranée Corse

Les agences de l'Eau sont des établissements publics administratifs de l'État placés sous la tutelle du ministère de la Transition écologique et solidaire pour assurer la reconquête du bon état des eaux et du bon fonctionnement des milieux aquatiques et humides. Elles sont financées par des redevances des usagers de l'eau qui sont assises sur la quantité prélevée et sur les flux polluants rejetés par chacun.

L'agence de l'eau Rhône Méditerranée Corse, dont Laurent Roy est le directeur général, est compétente sur tout le bassin français de la Méditerranée, soit un quart du territoire métropolitain. Son périmètre d'intervention est marqué par l'importance de la façade littorale et des massifs montagneux. Il comprend aussi de grandes métropoles et d'importantes zones agricoles spécialisées (viticulture, arboriculture, maraîchage). L'agence s'appuie sur deux instances de concertation, les comités de bassin Rhône-Méditerranée et Corse, composés de représentants de l'État, d'élus des collectivités locales, de représentants des milieux socioprofessionnels et des associations, et de personnes qualifiées.

Territoire de compétence de l'agence de l'eau Rhône Méditerranée Corse



« Sur le territoire couvert par l'agence de l'eau Rhône Méditerranée Corse, trois enjeux se manifestent avec une acuité particulière.

D'abord, en matière de qualité de l'eau, la priorité va à la lutte contre les pollutions diffuses, notamment la réduction de la pollution de l'eau par les pesticides car la viticulture et l'arboriculture sont encore très consommatrices de ces produits. Il y a eu globalement de gros progrès en termes de qualité de l'eau depuis les années 1970, avec une très forte réduction des sources de pollution ponctuelles (industries, villes...) grâce à la mise en place de bons systèmes d'assainissement. On est passé de 30 % de cours d'eau en bon état physico-chimique en 1990 à 80 % aujourd'hui. La lutte contre les pollutions diffuses, celles d'origine agricole, mais aussi celles qui proviennent des ruissellements en temps de pluie, est maintenant la priorité. La conversion écologique de l'agriculture est un enjeu fort de ce point de vue.

La deuxième priorité, c'est la restauration du bon fonctionnement écologique des milieux aquatiques et humides. Les rivières ont en effet été trop souvent artificialisées, les zones humides asséchées, et la restauration des écosystèmes est nécessaire du point de vue des services qu'ils rendent aux populations comme de celui de la préservation de la biodiversité.

La restauration des milieux marins occupe dans ce cadre une place particulière, car la Méditerranée est un milieu spécifique qui se caractérise par un fort intérêt écologique et une forte vulnérabilité dans la mesure où c'est une mer fermée, avec des zones habitées denses et en expansion sur son littoral. L'agence porte une action résolue pour réduire les pollutions sur la partie française du littoral méditerranéen et préserver les habitants marins.

Enfin et surtout, le changement climatique est un sujet majeur. Nous sommes le premier bassin de France à avoir adopté un plan d'adaptation au changement climatique en 2014. Aujourd'hui, tous les bassins ont adopté un plan de ce type. La région méditerranéenne connaît des périodes de sécheresse depuis toujours. Les acteurs s'y sont donc adaptés de longue date en veillant à la gestion économe de l'eau, en développant une agriculture adaptée au climat et en créant des ouvrages qui facilitent la gestion quantitative des eaux (canaux et barrages comme ceux du Verdon et de la Durance). C'est efficace mais pas suffisant pour envisager sereinement l'avenir. 40 % du bassin était déjà déficitaire pour les eaux de surface à l'adoption du dernier SDAGE (schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux), fin 2015. Cela signifie que la ressource y est insuffisante pour satisfaire tous les besoins dans le respect du bon fonctionnement des milieux aquatiques. Avec le changement climatique, ce déficit va s'aggraver : le débit des cours d'eau sera moindre pendant le printemps et l'été du fait de la baisse de l'enneigement et de périodes de sécheresse plus longues et plus intenses et les températures seront plus élevées. Il y a donc un fort enjeu à économiser l'eau (évolution des modes d'irrigation, lutte contre les fuites dans les réseaux d'eau potable...) et à restaurer une gestion équilibrée de la ressource en eau dans les territoires déficitaires. Des ressources alternatives peuvent être mobilisées (réutilisation des eaux traitées pour l'arrosage des espaces verts ou de certaines cultures) et les solutions fondées sur la nature ont un fort rôle à jouer, comme par exemple la désimperméabilisation pour permettre aux nappes de se reconstituer (parkings végétalisés...) ou la reconnection des rivières et des zones humides, qui jouent un rôle de régulation hydraulique. Des projets de substitution par transfert ou stockage peuvent également être envisagés (par exemple, puiser l'eau dans le Rhône, qui garde un débit assez important, plutôt que dans des nappes et petites rivières qui ne peuvent pas le supporter).

Pour traiter ces priorités, l'agence de l'eau Rhône Méditerranée Corse recherche des partenariats avec les territoires, en proposant notamment une démarche contractuelle aux EPCI et aux syndicats mixtes qui gèrent les cours d'eau à l'échelle des bassins versants. Cela permet de définir des priorités stratégiques partagées, de se mettre d'accord sur ce qui va être fait ensemble et donc de décliner les actions en fonction des singularités de chaque territoire. L'agence incite pour ce faire à la structuration des acteurs au bon niveau, c'est-à-dire d'une part au niveau du bassin versant, de l'autre à l'échelle intercommunale. Elle facilite cette structuration en subventionnant les études nécessaires et ensuite, elle finance prioritairement les projets et actions qui s'inscrivent dans ce cadre.

La solidarité territoriale est de fait consubstantielle à la gestion de l'eau. Ainsi, les agences de l'eau génèrent de puissants flux financiers du monde urbain vers le monde rural : les prélèvements de redevances pèsent surtout sur les usages urbains et, avec l'argent ainsi collecté, l'agence aide les zones de revitalisation rurales (ZRR) à rattraper leur retard d'équipement, pour l'assainissement et l'eau potable. Les ZRR combinent une faible densité de population avec un faible potentiel fiscal, ce qui se traduit par une moindre capacité d'investissement. C'est pourquoi l'agence de l'eau accorde des subventions plus élevées dans ces territoires qu'ailleurs.

Les agglomérations ont d'ailleurs besoin des territoires ruraux qui les entourent pour une bonne gestion de l'eau. Pour préserver la qualité de leur eau potable tout d'abord, car c'est en zone rurale que sont localisés les champs captants qui les alimentent. Il est donc légitime que ces agglomérations apportent des financements pour y permettre des pratiques agricoles plus durables et cela se développe de plus en plus. Par exemple, Lons-le-Saunier a pris conscience de la nécessité de préserver les nappes phréatiques situées dans la plaine qui l'entoure, menacées par les pesticides. La ville garantit donc aux agriculteurs que s'ils se convertissent au bio, elle leur assure un débouché commercial grâce aux achats de la restauration municipale et des cantines scolaires. Une légumerie, cofinancée par l'agence de l'eau, à cette fin, a été créée pour stocker les denrées alimentaires et assurer un approvisionnement toute l'année.

De même, les agglomérations ont tout intérêt à avoir des rivières et des espaces naturels de qualité à proximité car c'est un facteur d'attractivité économique, résidentielle et touristique (cadre de vie, usages récréatifs...). Ainsi, Lyon a financé une partie des aménagements du parc Miribel Jonage, qui est le plus grand espace récréatif le long du Rhône à proximité de la ville, mais aussi un espace naturel remarquable, un champ d'expansion de crue et la zone de protection des captages qui alimentent Lyon en eau potable.

L'agence attache également une grande importance à la solidarité entre amont et aval car on ne peut porter une politique efficace de gestion quantitative et qualitative de l'eau qu'à l'échelle du bassin versant. Les agences de l'eau ont la particularité d'avoir un périmètre d'intervention correspondant à une logique géomorphologique, et non pas administrative. Sur ce périmètre, elles veillent à la cohérence de l'action à l'échelle des bassins versant, notamment pour la mise en œuvre de la compétence

de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations (Gemapi). Les territoires en aval des cours d'eau, souvent plus urbanisés, ont ainsi vocation à contribuer au financement des politiques Gemapi en amont car elles réduisent les risques d'inondation sur leur territoire.

La société française est de plus en plus urbaine, mais les villes ne sont pas hors sol. Pour que les villes se développent de manière durable, elles ont besoin des territoires naturels et ruraux environnants, qui les font vivre, les nourrissent, fournissent l'eau potable, des espaces récréatifs pour ses habitants, les protègent des inondations, etc. Il faut rompre avec un mode de développement qui découple la ville des contingences du vivant et retisser les liens de proximité entre les différents territoires. Reconstituer ces circuits de proximité passe par des coopérations entre les villes et les territoires environnants. Mais il est essentiel, pour que les territoires coopèrent, d'avoir une vision claire de l'intérêt bien compris de chacun ».



Parc Miribel Jonage @Balloide

« LE GIP LITTORAL PERMET DE FAIRE TRAVAILLER ENSEMBLE DIFFÉRENTS NIVEAUX DE COLLECTIVITÉS AUTOUR DE PROJETS COMMUNS D'AMÉNAGEMENT ET DE GESTION DURABLE. »



Nicolas Castay

Directeur du Gip Littoral

Gaëlle Vives

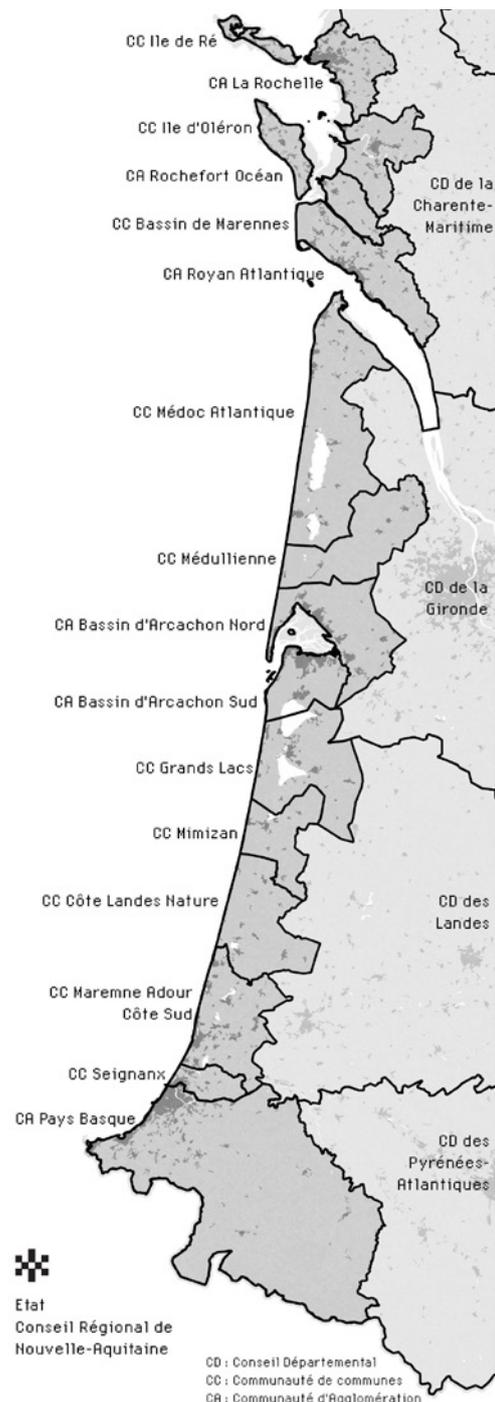
Chargée de mission environnement

Le groupement d'intérêt public (Gip) Littoral rassemble au sein d'une même instance, en tant que membres ou signataires, l'État, la Région Nouvelle-Aquitaine, les Départements de Charente-Maritime, Gironde, Landes et Pyrénées-Atlantiques ainsi que douze intercommunalités littorales. Il vise à promouvoir un développement équilibré et durable du littoral de Nouvelle-Aquitaine, fondé sur un modèle économique vertueux intégrant les enjeux environnementaux. Le Gip Littoral est un lieu de réflexion stratégique et de production d'études à caractère prospectif sur le littoral néo-aquitain et un outil de concertation, de mise en cohérence des projets et d'échanges d'expériences entre ses membres et partenaires. Nicolas Castay, aménageur, est le directeur du Gip Littoral. Gaëlle Vives, écologue, est chargée de mission environnement.

Le GIP Littoral est un exemple de coopération noué entre l'État et les collectivités territoriales concernées à l'échelle d'un grand territoire : le littoral de Nouvelle-Aquitaine. Quelles sont les priorités partagées par les partenaires ?

Nicolas Castay : Créé en 2009 à l'initiative de l'État et de la région Aquitaine, le Gip Littoral Aquitain a vu son périmètre s'étendre lors de la création de la région Nouvelle-Aquitaine, issue de la fusion des régions Aquitaine, Poitou-Charentes et Limousin. Il a donc fallu mettre à plat les enjeux du littoral à cette nouvelle échelle. Le diagnostic, réalisé en 2018, a permis de formuler le constat d'une pression démographique extrême et d'une littoralisation autour de villes très dynamiques : Bordeaux, Bayonne, La Rochelle. Le littoral de la Nouvelle-Aquitaine est apparu comme un territoire très convoité, mais fragile au plan des écosystèmes et des aléas (inondation, érosion côtière...).

Le territoire d'intervention du Gip Littoral



Pour faire face à ces défis, quatre axes de travail ont été identifiés :

- la gestion de l'attractivité, ce qui implique de repenser l'accueil et l'accessibilité des territoires (foncier, mobilités...);
- la préservation et la valorisation des espaces et des sites naturels, en partenariat notamment avec le Conservatoire du littoral et l'Office national des forêts et les départements ;
- la gestion des risques littoraux face à l'érosion côtière (protection, réduction de la vulnérabilité) ;
- l'évolution du modèle économique du territoire, en essayant de trouver des solutions moins impactantes pour l'environnement, qui s'appuient sur des ressources locales. Cet axe concerne principalement une transformation de l'offre touristique d'un modèle de masse à un modèle extensif, viable sur le long terme. Il s'agit par exemple de valoriser les activités de loisirs de plein air, saisonnières, qui induisent une pression non continue sur les milieux et permettent la sensibilisation des publics au respect des équilibres naturels, ou bien d'aménager de manière plus vertueuse les stations balnéaires et les plages, tout en améliorant les conditions d'accueil des touristes (grâce notamment à la mise en place de navettes ou d'infrastructures pour les modes actifs de déplacement).

L'objectif du Gip est d'élaborer des méthodes qui aident les collectivités à développer leurs propres solutions dans ces différents domaines.

Gaëlle Vives : Il y a effectivement un important enjeu de conciliation entre attractivité

des territoires et préservation des espaces sensibles. Nous portons un souci permanent d'aménagement raisonné et de préservation des milieux dans les projets. Dans un contexte de hausse démographique, l'idée est de limiter la consommation d'espace et d'encadrer les fréquentations pour maîtriser les impacts, plutôt que laisser faire et devoir gérer par la suite des impacts trop importants. Le Gip propose des outils et accompagne les collectivités pour gérer la fréquentation aux abords des plages et dans les espaces naturels ouverts au public, mieux encadrer les cheminements pour éviter le piétinement des végétaux ou de la dune, limiter la place de la voiture et encourager l'usage des modes actifs de déplacement... La prise en compte des questions de biodiversité dans les projets reste cependant à consolider dans les années à venir. L'objectif de développement durable est au cœur de la construction du Gip, mais la nature est encore souvent envisagée sous l'angle du bien-être et de la préservation des paysages ; sa valeur en tant que telle et tous les services dont nous bénéficions en la préservant ne sont pas évidents pour tous.

Le cadre de travail construit par le Gip permet de faire travailler ensemble différents niveaux de collectivités autour d'un projet commun d'aménagement ou de gestion durable. Le Gip est une instance où, à force de discussions, tout le monde finit par se mettre d'accord sur un cadre régional et des déclinaisons locales. Ensuite, les territoires mettent en œuvre concrètement ce projet commun.



Aménagements réalisés dans le cadre de la démarche d'aménagement durable des plages © Gip Littoral

Ainsi, le projet partagé de transition écologique produit de la cohésion entre les territoires du littoral néo-aquitain.

En quoi la prospective est-elle essentielle à l'activité du Gip ?

N. C. : Le Gip Littoral met en avant les approches prospectives sur plusieurs de ses thématiques d'intervention. En 1999, la Région Aquitaine s'est dotée d'un observatoire pour suivre l'évolution du trait de côte. En s'appuyant sur les données recueillies, le Gip s'est saisi, en 2013, d'un appel à projet du ministère en charge de l'écologie pour lancer une démarche prospective concernant l'évolution du trait de côte à l'horizon 2030-2040. Il s'agissait de permettre la projection dans le futur, de caractériser et concrétiser les phénomènes à venir, de favoriser une prise de conscience susceptible d'alimenter les stratégies et de susciter l'action. On s'est projeté avec des acteurs du territoire dans différents scénarios possibles, en s'intéressant aux tendances lourdes et aux dynamiques territoriales. On a décliné les scénarios sur différents territoires représentatifs pour combiner les approches régionale et locale. C'est par l'approche locale qu'on a pu montrer des effets de seuil, imaginer des scénarios qui permettaient de dépasser les blocages économiques, donc affiner les projections et analyses macro. Cela a bien fonctionné, car tous les territoires qui ont été outillés par ce biais ont mis en œuvre les actions d'adaptation préconisées. Un autre exercice prospectif a été mené sur la

question démographique à l'échelle des SCoT du littoral à l'horizon 2040. Il fournit une base de données fiable concernant l'évolution de la population pour les vingt prochaines années au regard des tendances à l'œuvre (mobilités résidentielles, pyramide des âges, taux de natalité, etc.), et ce pour chaque EPCI. Ce travail a vocation à nourrir les exercices de planification à différentes échelles (PLU-I, SCoT). Les élus peuvent le mobiliser pour construire leur projet en matière d'accueil de population et fixer les orientations et prescriptions en matière d'aménagement et de développement des territoires (consommation de foncier, logements, équipements, services, commerces, etc.).

G. V. : Nous avons également lancé en 2018 le projet « Évolution des espaces naturels, agricoles et forestiers » sur le territoire des SCoT du littoral de Nouvelle-Aquitaine, qui couple une approche rétrospective et une approche prospective. Nous produisons, à partir de photographies aériennes, une cartographie de l'occupation du sol autour de 1985 que l'on compare à l'occupation du sol sur une période récente (2000, 2009, 2015). Nous identifions les tendances lourdes à l'œuvre mais aussi des signaux faibles que l'on projette dans le futur. L'objectif est de proposer un outil opérationnel fondé sur des données objectives à l'échelle des SCoT, sur lesquels les territoires peuvent s'appuyer pour une gestion économe des espaces lorsqu'ils élaborent leurs documents de planification (SCoT en particulier).



Aménagements réalisés dans le cadre de la démarche d'aménagement durable des plages © Gip Littoral

« LES DYNAMIQUES MÉTROPOLITAINES NE SERONT SOUTENABLES QU'À LA CONDITION D'UNE ALLIANCE ÉQUILIBRÉE ENTRE LES TERRITOIRES URBAINS ET RURAUX. »



Pierre-Emmanuel Reymund

Responsable de la mission
« prospective, partenariats
et innovations territoriales »,
Toulouse Métropole

Pourquoi, selon vous, la métropole de Toulouse doit-elle développer des coopérations territoriales pour mener sa politique de transition écologique ? Dans quelle mesure cela réinterroge-t-il les politiques publiques, en particulier à l'échelle intercommunale ?

Pierre-Emmanuel Reymund : Les métropoles - et Toulouse n'y échappe pas - sont face à de nombreux défis ; ceux de l'attractivité et de la compétitivité, pour elles-mêmes comme au bénéfice de l'ensemble du pays, ne sont pas les moindres. Pour autant, ces défis ne peuvent être durablement relevés que si elles engagent des politiques très volontaires respectueuses de l'environnement.

Ce défi de la transition écologique, elles ne peuvent, pour l'essentiel, le relever seules. Elles sont, dans ce cadre, réellement dépendantes des territoires, notamment ruraux, environnants. C'est vrai en termes d'alimentation saine et durable ; c'est également vrai en termes d'approvisionnement en eau, en quantité comme en qualité ; c'est aussi vrai concernant les ressources énergétiques renouvelables.

Il y a, incontestablement et sur tous ces sujets, des alliances objectives et équilibrées à développer entre les métropoles et leurs espaces périphériques. La métropole toulousaine, avec une croissance économique et démographique particulièrement soutenue, est, par nécessité comme par volonté politique, particulièrement sensible à la réalité et la force de ces enjeux.

Pourriez-vous présenter une ou deux actions emblématiques en matière de coopération interterritoriale au service de la transition écologique ?

P.-E. R. : La métropole toulousaine s'est engagée, comme d'autres, dans la définition et la mise en œuvre d'un projet alimentaire territorial (Pat). À ceci près que notre projet alimentaire a été écrit, pour partie, en commun avec le pays des Portes de Gascogne (PETR) avec lequel nous avons signé, en 2017, un des premiers contrats de réciprocité mis en œuvre au niveau national. Ce Pat, dès l'abord commun entre nos deux territoires, permet d'aller plus vite et plus loin dans les actions engagées, qu'il s'agisse de la commande publique de la cuisine centrale de la ville de Toulouse (35 000 repas par jour) orientée vers nombre de produits gascons ou de l'implantation en cours d'un « cash fermier » rassemblant, sur notre marché d'intérêt national Toulouse-Occitanie, une vingtaine de producteurs gersois. Nous avons la chance d'être dans une région occitane leader en termes d'agriculture raisonnée et biologique ; sachons en faire profiter les Métropolitains dans un bénéfice gagnant-gagnant avec le monde agricole.



Marché d'intérêt national Toulouse-Occitanie © P. Nin

En quoi ces actions contribuent-elles à la cohésion des territoires ?

P.-E. R. : On pressent tous bien que les dynamiques métropolitaines ne seront soutenables, en termes écologique comme social, qu'à la condition d'une alliance équilibrée entre les territoires urbains et ruraux. Dans ce cadre, la cohésion territoriale n'est pas un objectif optionnel ou la traduction généreuse d'un « supplément d'âme » métropolitain en direction de sa ruralité de proximité. Il suffit, pour s'en persuader, d'entendre le président de l'association des éleveurs de « veau sous la mère » du Gers, évoquer, grâce à la commande publique de la cuisine centrale toulousaine, la structuration de sa filière de production, y compris le maintien de l'abattoir d'Auch, dont l'avenir était incertain. L'essor (les sorts) de nos territoires est durablement lié.



Gers © P. Nin

Selon vous, quels outils ou mécanismes faudrait-il inventer pour favoriser les coopérations interterritoriales en matière de transition écologique ?

P.-E. R. : Ces outils existent pour l'essentiel. Encore faut-il les laisser s'exprimer dans un rapport de proximité et sans imposer des modèles de gouvernance « auto-bloquant » (par exemple, l'expression assumée de la compétence Gemapi est à mettre en regard avec le déséquilibre de représentation urbaine dans les syndicats de rivière). Les métropoles, qui n'ont pas vocation à « subventionner » le développement rural alors que l'Europe, l'État, les régions et les départements le font déjà, disposent d'ores et déjà de mécanismes potentiels d'appui. La transaction peut-être un formidable vecteur de partage et de solidarité horizontale de proximité (typiquement, via une commande publique bien orientée donc libérée de certaines contraintes réglementaires d'un autre temps !). La loi nous a aussi mis à contribution via des mécanismes de compensation, qu'ils soient agricoles ou en matière de biodiversité.

À côté de la solidarité verticale qui s'exprime notamment via la dotation, la péréquation et la subvention, la transaction et la compensation peuvent ainsi constituer d'intéressants outils pour développer une alliance de proximité entre les territoires urbains et ruraux. Nul besoin, dans cette relation entre la métropole et ses pays ruraux de proximité, d'institutions ou de dispositifs intermédiaires. Faisons confiance aux territoires et aux contrats bilatéraux.



Gers © P. Nin

La transition écologique est désormais une ambition partagée. Promue en France comme ailleurs, elle a nécessairement une dimension territoriale : elle désigne la transformation profonde et progressive du fonctionnement d'un territoire et d'une société, conduite par différents acteurs, pour réduire l'empreinte des activités humaines sur l'environnement et parvenir à un développement durable. De fait, le constat est sans appel : les dégradations environnementales causées par les activités humaines passées et présentes remettent en question l'habitabilité de la Terre et seule une action volontariste est susceptible d'enrayer ce processus à moyen terme. Si tous les territoires sont concernés, les enjeux diffèrent selon leur situation géographique, démographique, économique et sociale, leur trajectoire et leurs ressources propres. 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.

Le tome 5 explicite l'un des quatre grands défis à relever pour que la transition écologique soit un moteur de la cohésion des territoires : la mise en œuvre de nouveaux mécanismes de coopération, de solidarité et de coordination entre territoires. La transition écologique ne peut résulter de la simple addition d'interventions menées en parallèle par les acteurs publics à différents niveaux superposés. Dès lors, il s'agit d'inventer de nouveaux mécanismes de coopération et de solidarités entre territoires (contrats de réciprocité, péréquation, bonification de dotations...), ainsi que de nouvelles instances de coordination pour assurer une cohérence des stratégies et actions, en particulier aux échelles régionale et nationale.

Pour aborder ces enjeux, le tome 5 fait dialoguer les expertises de l'ANCT avec celles d'une chercheuse (Elsa Richard, aménagiste) et de quatre professionnels (Laurent Roy de l'agence de l'eau Rhône Méditerranée Corse ; Nicolas Castay et Gaëlle Vives du Gip Littoral néo-Aquitain ; Pierre-Emmanuel Reymund de Toulouse Métropole).



**RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

**AGENCE
NATIONALE
DE LA COHÉSION
DES TERRITOIRES**

Retrouvez l'Agence sur :

agence-cohesion-territoires.gouv.fr

