



LES CAHIERS DE RECHERCHE

La transition socio-écologique

à l'amorce de nouvelles relations
villes-campagnes ?

Panorama de la situation française



**Caisse
des Dépôts**
GROUPE



**Institut pour
la recherche**

Ces résultats de recherche sont issus d'un travail de thèse mené par Laetitia Verhaeghe au sein de l'UMR Géographie-Cités, équipe CRIA. Elle est encadrée par Sabine Barles, professeure en urbanisme et aménagement à l'Université Paris 1 Panthéon Sorbonne, et par Antoine Brès, docteur-HDR en urbanisme et aménagement et chercheur associé à l'UMR Géographie-Cités (équipe C.R.I.A.). Cette thèse est réalisée en partenariat avec Sol et Civilisation, France urbaine, la Fondation Avril et l'Institut Caisse des Dépôts pour la recherche ainsi que la direction du réseau de la Banque des Territoires.

(Re)penser les relations entre villes et campagnes dans le cadre de la transition socio-écologique

Ces deux dernières décennies, la décentralisation de certaines politiques publiques, l'incitation au déploiement local de projets alimentaires et agricoles, ou de production d'énergies renouvelables, et plus largement la mise à l'agenda des enjeux climatiques et énergétiques dans un objectif de transition socio-écologique, ont créé un contexte favorable à la montée en puissance des acteurs locaux. Leur capacité d'action était en effet jusqu'ici très limitée au sein du "régime socio-écologique industriel"⁽¹⁾ (voir encadré). Ces politiques locales visent à faire évoluer le fonctionnement du métabolisme des territoires, ainsi que leurs besoins en énergie, en matériel, en nourriture, en eau potable. L'objectif est double : diminuer la consommation des sociétés et substituer les ressources non renouvelables (pétrole) par des ressources renouvelables (bois-énergie par exemple).

⁽¹⁾ Un régime socio-écologique est la manière dont les sociétés humaines et l'ensemble de l'écosystème interagissent entre eux au cours d'une période donnée.

Les villes sont en première ligne de cette transition socio-écologique. Mais si leur rôle apparaît de plus en plus important, elles restent encore très dépendantes de sources extérieures d'approvisionnement, et leurs ressources sont loin de pouvoir couvrir la demande. La maîtrise des flux de matières et d'énergies des villes peut passer par la (re)création de liens avec les autres territoires susceptibles de les approvisionner (Barles 2019), notamment les campagnes.

Ce cahier de recherche vise à analyser les nouvelles relations villes-campagnes. Les flux de matières et d'énergies qui y sont déployés, et à la différence de leur organisation au sein du régime socio-écologique industriel, relient les lieux de production, de transformation et de consommation dans le cadre d'une proximité géographique (Gumuchian et Pecqueur 2007) et sont mis en place par des acteurs locaux, notamment publics. Ces derniers se réapproprient ainsi la gouvernance de ces flux de matières et d'énergies renouvelables. Deux logiques relationnelles de natures différentes sont analysées :

- d'une part des relations de sécurisation de l'accès des villes aux ressources des campagnes ; les campagnes seraient alors des territoires "servants" des villes
- d'autre part, des relations de mutualisation des ressources entre villes et campagnes ; une ou plusieurs villes et campagnes s'associent entre elles et permettant aux acteurs locaux de tirer mutuellement profit de cette situation. Cela conduirait à dépasser le point de vue urbano-centré : villes et campagnes pourraient agir de manière coordonnée sur la transformation du métabolisme de leurs territoires.

Cette perspective du mutualisme est très largement relayée par les acteurs publics nationaux, régionaux et locaux mais aussi diverses associations comme le CLER, le réseau pour la transition énergétique. On peut également citer l'expérimentation en 2015 des contrats de réciprocité ville-campagne, et plus récemment l'alliance des territoires prévue dans le volet coopération du pacte État-Métropole.

La première partie de ce cahier présente le travail de recensement et donne quelques chiffres clés sur le développement de ces nouvelles relations villes-campagnes.

La seconde partie présente ces relations plus en détail à travers une typologie, en insistant sur le rôle des collectivités territoriales, ainsi que sur la manière dont les acteurs les conçoivent (mutualisme villes-campagnes ou sécurisation des ressources des campagnes par les villes ?) et agissent sur le fonctionnement du métabolisme de leurs territoires.

Le régime socio-écologique industriel ?

Avec le développement des systèmes de transport à longue distance, les villes s'approvisionnent auprès d'une multitude d'aires de productions spécialisées et fragmentées à l'échelle internationale. Ainsi les ressources locales sont le plus souvent déconnectées de la consommation des habitants du territoire ; elles fournissent un marché régional, national voire international. Les villes et les campagnes sont approvisionnées de façon indistincte par des grands réseaux organisés à l'échelle industrielle, en majorité par des acteurs privés (souvent a-territoriaux). La majorité des ressources mobilisées sont non renouvelables (énergie fossile). Les problèmes environnementaux et socio-économiques auxquels les sociétés font face depuis plusieurs années sont le résultat des fondements de ce régime et notamment l'intensification de tous les flux (Barles 2010).

Panorama des relations villes-campagnes en France

Les sources de l'analyse

Les résultats présentés sont issus d'un **important travail de recensement** réalisé à l'échelle de la France métropolitaine : **2 545 documents ont été analysés**. Le **panorama ainsi présenté est donc unique**. De nombreux dispositifs et réseaux portent plus ou moins directement sur ces relations villes-campagnes : documents stratégiques des collectivités publiques, associations, etc. Le parti a été pris de constituer un corpus mobilisant ces éléments et d'y appliquer nos clés d'identification des relations villes-campagnes.

Dans le domaine de la transition socio-écologique, les **lois du Grenelle de l'environnement** (2009 et 2010), la **loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt** (2014) et plus récemment la **loi de transition énergétique pour une croissance verte** (août 2015) définissent, ou cherchent à généraliser, plusieurs **dispositifs** favorisant le déploiement de flux de matières et d'énergie renouvelables par les collectivités territoriales, dont notamment :

- l'agenda 21
- le Plan Climat Air Energie Territorial (PCAET).

Certaines collectivités locales peuvent aussi agir en dehors de ces dispositifs :

- **l'appel à projet** lancé par le ministère de l'Énergie en 2014 sur les Territoires à énergie positive pour la croissance verte (TEPCV), ainsi que les lauréats du programme national pour l'alimentation (2011) constituent d'autres sources de données,
- plusieurs **réseaux et associations** recensent des projets locaux pouvant mettre en relation villes et campagnes. On pense notamment au réseau national des Projets Alimentaires Territoriaux (PAT).

Un développement des relations villes-campagnes relativement faible

Au total, 70 relations villes-campagnes ont été recensées au sein de ce corpus. Ces relations portent sur quatre principaux flux de matières et d'énergies :

- la moitié concerne la **production de chaleur** à partir du bois,
- plus de 30 % concernent la consommation de denrées **alimentaires** et la production **agricole**. Un tiers de ces relations sont associés à des enjeux de qualité de l'eau,
- 11 % concernent le déploiement de projets alimentaires et agricoles en vue d'améliorer et de sécuriser la **qualité de l'eau potable**,
- 15 % concernent les **déchets organiques**.

Ainsi, ces relations renvoient à trois des quatre principales composantes mobilisées par le fonctionnement du métabolisme des villes : l'énergie renouvelable (en substitution des combustibles fossiles), les produits agricoles et alimentaires et l'eau (la quatrième étant les matériaux de construction, Barles 2017) et à l'un de ses principaux rejets solides, les déchets organiques.

A rebours de notre hypothèse de départ, on observe plutôt une dissociation des stratégies entre villes et campagnes portant sur les flux de matières et d'énergie renouvelables. Si l'on prend le cas de l'énergie, on observe que les acteurs publics et privés locaux des campagnes développent des projets d'autonomie énergétique en mobilisant les ressources renouvelables de leurs territoires (bois-énergie, déchets organiques pour la méthanisation, etc.) ; alors que les villes s'appuient sur les acteurs privés industriels qui disposent de leurs propres filières d'approvisionnement d'énergies renouvelables. Les lieux de production d'énergies renouvelables sont conçus à l'échelle industrielle (champs de panneaux photovoltaïques) et peuvent ou non s'appuyer sur les ressources situées à proximité.

Le développement de relations entre villes et campagnes dans le cadre de la transition socio-écologique ne constitue donc pas, actuellement, la dominante des actions mises en œuvre.



Des relations à dominante urbaine : typologie des relations villes-campagnes

A partir des 70 cas recensés, **trois types de relations villes-campagnes ont été définis.**

Type 1 : reconnecter localement les besoins des villes avec les ressources des campagnes

Ces relations représentent plus de la moitié de l'ensemble de celles recensées en France. Elles représentent presque la totalité de celles sur les déchets organiques ainsi que 27 des 35 relations portant sur le bois-énergie. On compte aussi, au sein des relations de ce type, six relations concernant les projets alimentaires et agricoles.

Ces relations sont caractérisées par une **lecture à dominante urbaine**. Les **villes mobilisent les ressources des campagnes situées à proximité pour répondre à leurs besoins en énergies renouvelables ou/et en matières** (denrées alimentaires, eau potable). Ces relations villes-campagnes sont pour partie conjuguées

à une **stratégie intra-urbaine**. Si l'on reprend le cas de la filière bois-énergie, les collectivités territoriales des villes tendent à **valoriser leurs propres ressources et sous-produits** (déchets organiques, déchets verts, bois d'élitage) pour produire de l'énergie et/ou de la chaleur. **Ce type de relation s'inscrit en continuité avec les relations villes-campagnes observées depuis plus d'un siècle, mettant les campagnes au service du développement des villes.**

Pour mettre en place ces relations villes-campagnes, **les villes contractualisent avec des acteurs privés industriels et/ou locaux en capacité de fournir ces ressources**. Cette logique du secteur privé industriel, qui pousse à développer des filières d'approvisionnement pour les villes estimées rentables, risque de délaisser une partie des campagnes qui consomment moins (Dubois et Thomann 2012). Les acteurs publics territoriaux des villes peuvent aussi exiger de ces acteurs industriels qu'ils s'approvisionnent auprès de filières locales mises en place par des acteurs privés des campagnes. Ils peuvent aussi s'approvisionner directement auprès de ces filières si la chaufferie bois est gérée en régie. Cela permet de **soutenir ces filières locales et de favoriser le développement économique local de ces campagnes.**



Les villes, en mobilisant, pour la consommation de leurs territoires, une certaine source d'énergie plutôt qu'une autre, **orientent la production par leur capacité d'achat**. Néanmoins, elles ne cherchent pas à agir sur l'ensemble de la filière qui couvre de nombreux espaces en dehors de leurs périmètres d'actions. De ce fait, la **portée de leurs actions**, et par extension, la prise en charge de leurs dépendances aux campagnes, est **limitée**. Ces relations villes-campagnes transforment relativement peu le fonctionnement des flux de matières et d'énergie mis en jeu par le fonctionnement des sociétés.

Soutenir une filière locale de bois-énergie : le cas de la communauté d'agglomération Angers Loire Métropole

La communauté d'agglomération Angers Loire Métropole a souhaité que Dalkia, gestionnaire de la centrale de

cogénération Biowatts (qui mobilise du bois-énergie), s'approvisionne auprès de la Société coopérative d'intérêt collectif Maine-et-Loire Bois énergie. Celle-ci regroupe une quarantaine d'agriculteurs locaux, l'objectif étant de valoriser le bois issu de l'entretien de leurs exploitations.

Valoriser les ressources des villes et des campagnes pour répondre aux besoins des villes : le cas de la commune de Sin-le-Noble

A Sin-le-Noble (région Hauts-de-France), la chaufferie bois est doublement alimentée par les rebus de bois de la communauté d'agglomération de Douai et du Syndicat mixte pour l'élimination et la valorisation des déchets (SYMEVAD) et par l'entreprise Dalkia, qui mobilise du bois d'origine forestière dans un rayon de 100 à 150 kilomètres autour de la chaufferie bois.

Type 2 : développer les filières des campagnes pour répondre aux besoins des villes

Ce type de relation concerne **10 des 70 relations villes-campagnes**. Les relations de ce type concernent uniquement les projets alimentaires et agricoles, ainsi que ceux associés à des enjeux de reconquête de la qualité de l'eau. Ces relations renvoient au vivier d'initiatives publiques concernant le système alimentaire et agricole, et aux expérimentations mises en œuvre dans le cadre des politiques de reconquête de l'eau.

Ces relations, sont comme pour celles du type 1, largement **urbano-centrée**. Elles se conjuguent le plus souvent avec d'autres **projets alimentaires et agricoles conduits à une échelle intra-urbaine** qui constituent le cœur des actions menées. Les collectivités territoriales des campagnes sont peu présentes, ce qui **limite les possibilités d'une gestion mutuelle des ressources renouvelables** – qui passe notamment par la **prise en compte des consommations alimentaires et énergétiques des campagnes**.

Toutefois, les relations de ce type 2 se distinguent des relations présentées précédemment. Il ne s'agit pas uniquement de connecter l'offre des campagnes et la demande des villes existante dans la proximité géographique, mais de **développer, voire de créer des filières d'approvisionnement pour répondre aux besoins des villes**. Cela permet, pour les villes, de **sécuriser leur**



approvisionnement en denrées alimentaires, en eau potable, etc. Plusieurs modalités d'actions sont observées au sein de ces relations. Les villes peuvent s'appuyer sur leur capacité de consommation pour jouer un rôle incitatif sur les modes de production et les filières qu'elles souhaitent développer. Elles peuvent aussi directement investir ou co-investir avec des acteurs privés des campagnes dans des outils de production, de transformation et de logistique. **Les acteurs privés des campagnes**, tels que les **agriculteurs**, peuvent aussi identifier ce besoin et **s'organiser pour répondre au marché des villes**. Ils peuvent voir dans les démarches des villes une possibilité de diversification de leurs débouchés, tout en persistant à inscrire une autre partie de leur production agricole dans des filières plus longues en parallèle (exportation nationale, internationale). Ces pratiques de relocalisation d'une partie des débouchés de la production sont d'autant plus facilitées par l'organisation logistique du régime socio-écologique industriel qui privilégie la concentration et la centralisation des flux à proximité des bassins de consommation des villes. La transformation du fonctionnement du métabolisme des territoires reste toutefois limitée puisque seule la consommation des villes est prise en compte. On observe donc plutôt des hybridations entre l'organisation des flux de matières et d'énergie défini au sein du régime industriel (filières longues, production industrielle) et la dynamique de ré-ancrage de ces flux dans un ou plusieurs territoires (proximité géographique, gouvernance locale) observée au sein de ces relations villes-campagnes.

Développer la production agricole locale et augmenter l'autonomie alimentaire urbaine : le cas de la métropole Tours Val de Loire

La métropole Tours Val de Loire s'intéresse depuis plusieurs années à la question agricole et alimentaire. En 2018, un projet alimentaire territorial est défini. La majorité des actions menées et/ou prévues par la métropole s'inscrivent dans le cadre de son périmètre administratif :

- soutien à l'installation d'agriculteurs ; acquisitions foncières uniquement sur le périmètre de la métropole, développement de l'activité de maraîchage sur le territoire métropolitain,
- soutien au déploiement de circuits-courts.

Ainsi, la métropole souhaite produire au sein de son territoire 15 % des denrées alimentaires consommées par ses habitants à l'horizon 2025. Il s'agit aussi en cela de répondre aux besoins des cantines des écoles maternelles et primaires de la métropole et d'augmenter la part de légumes consommés et produits localement (20 % en 2018, dont une partie produite en dehors de la



© Laurent Jager - stock.adobe.com

métropole). A ces actions intra-urbaines, se juxtapose d'autres actions mobilisant la production agricole des campagnes :

- soutien financier d'un outil de transformation situé en campagne, sur la commune de Bourgueil (abattoir),
- objectif du projet alimentaire territorial de développer l'approvisionnement local de la viande pour la restauration collective dans un périmètre de 80 kilomètres (hors métropole).

Type 3 : le mutualisme villes-campagnes

Ces relations concernent 17 des 70 relations villes-campagnes. Elles concernent le déploiement de filières bois-énergie locales et de projet alimentaire et agricoles, pouvant être lié à des enjeux de reconquête de la qualité de l'eau. Une relation villes-campagnes parmi ces 17 concernent les déchets organiques.

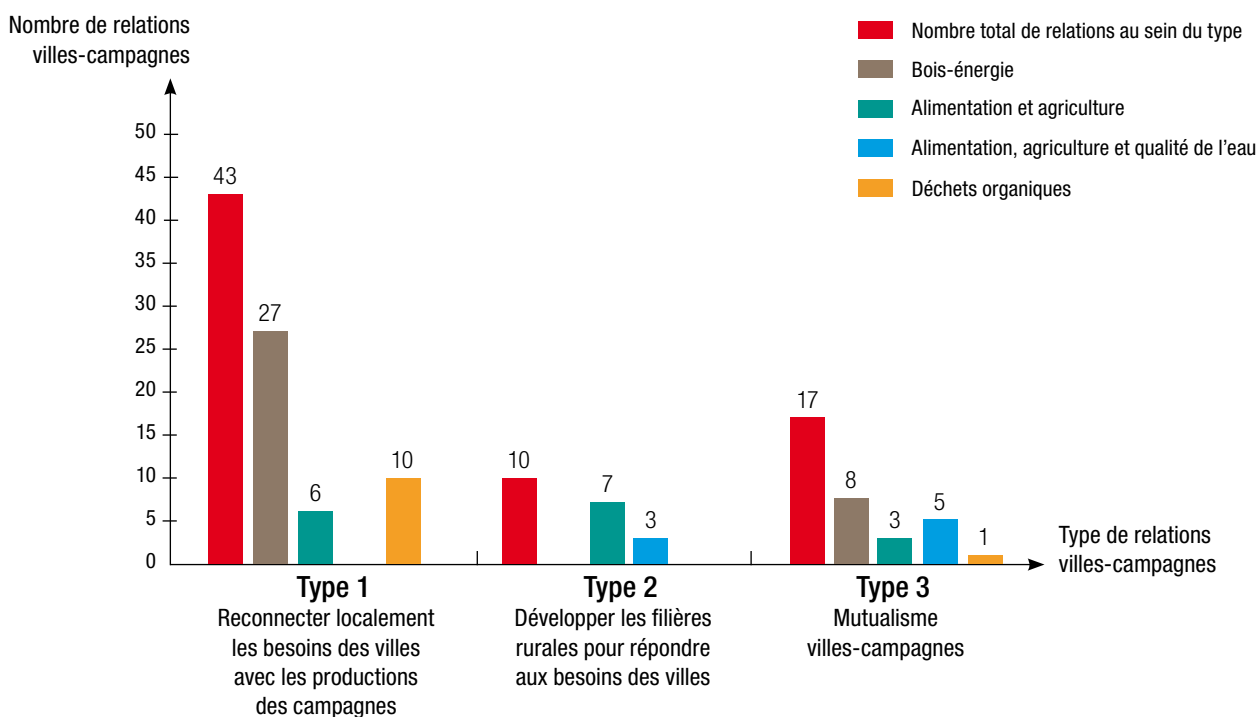
Dans ces relations, **les collectivités territoriales des campagnes agissent de concert avec celles des villes pour développer des filières d'approvisionnement et répondre aux besoins de leurs territoires**. Elles travaillent **en partenariat avec divers acteurs privés locaux**, exploitants agricoles ou forestiers, qui constituent des parties prenantes à part entière et participent au développement de ces filières. Cela amène ainsi au **déploiement d'un mutualisme villes-campagnes**.

Les villes et les campagnes s'appuient sur leurs capacités de consommation pour favoriser le développement

de la filière. Elles s'investissent aussi (financièrement et humainement) dans la mise en place de structures coordinatrices œuvrant à la mise en place des filières de production, transformation et de consommation, telles que les Sociétés coopératives d'intérêt collectif (Scic). Elles peuvent aussi directement investir dans des outils de transformation (légumeries ou des plateformes logistiques pour les denrées alimentaires, pour l'énergie, des plateformes de stockage/séchage du bois). Au sein de ces projets, le pouvoir décisionnel peut ainsi être partagé entre l'ensemble des parties prenantes et incarner une gouvernance multi-acteurs. Toutefois, ce pouvoir décisionnel peut aussi relever d'un acteur ou d'un cercle réduit d'acteurs qui disposent des compétences, mais aussi des moyens d'actions financiers et humains. Cela peut amener à des tensions et/ou à des résistances chez certains acteurs qui n'adhèrent pas au projet.

Le déploiement de la filière, par exemple de bois-énergie, s'articule et se connecte avec d'autres enjeux locaux et peut aboutir au **déploiement de projets territoriaux de gestion durable des ressources renouvelables**.

Nombre de relations villes-campagnes par type et par flux concernés





© Andrei Merkulov - stock.adobe.com

En cela, ces relations villes-campagnes peuvent transformer de façon plus importante le fonctionnement du métabolisme des territoires. **Leur potentiel développement est à mettre en regard avec les contraintes de marchés et de budgets publics qui pèsent sur les collectivités territoriales. Cela constitue une des contradictions majeures des politiques nationales de transition écologique.**

Le déploiement d'un projet territorial de gestion durable des ressources renouvelable à partir de la filière bois-énergie de la Scic Energie Bois Sud Cornouaille

Au sein des deux communautés d'agglomération de Concarneau et de Quimperlé, la mise en place d'une filière bois-énergie, par la Société coopérative d'intérêt collectif (Scic) Energie Bois Sud Cornouaille permet de prendre en

charge la préservation et le développement du bocage en relation avec les services écosystémiques qu'il rend aux villes et aux campagnes : lutte contre les inondations, préservation de la biodiversité, lutte contre l'érosion des terres arables. Sont membres de cette Scic les deux collectivités territoriales, regroupant villes et campagnes, ainsi que deux groupes d'agriculteurs et un exploitant forestier, qui produisent, transforment et distribuent le bois.

Ces relations développées entre les acteurs producteurs, transformateurs et consommateurs permettent de prendre en charge un certain nombre de services mutuels (les services écosystémiques⁽²⁾ notamment) que se rendent villes et campagnes, jusque-là invisibilisés au sein des transactions monétaires et matérielles existantes dans le régime socio-écologique industriel. L'ensemble participe à une appréhension plus globale du fonctionnement métabolique des territoires et une nouvelle capacité à agir sur celui-ci.

Perspectives

Si l'on observe bel et bien en France un développement de nouvelles relations villes-campagnes par les acteurs locaux, dans le cadre de la transition socio-écologique, elles **ne constituent pas la forme la plus mobilisée par ces acteurs**.

La prise en charge de la dépendance des villes aux campagnes par le déploiement de nouvelles relations reste peu envisagée et, lorsqu'elle l'est, porte en majorité sur la satisfaction des besoins urbains (type 1 et type 2). Les cas de mutualisme villes-campagnes (type 3) peuvent toutefois être considérés comme des signaux faibles (Labussière et Nadaï 2015), c'est-à-dire des expérimentations certes encore peu développées, mais peut-être précurseurs en termes de transition socio-écologique.

Références clés

BAILLEUL Esther, 2018, *"Nouvelles solidarités urbain-rural. Une condition de la transition énergétique nationale"*, CLER, réseau pour la transition énergétique.

BARLES Sabine, 2018, *"Métabolisme urbain, transitions socio-écologiques et relations ville-campagne"*, GREP - "POUR", avril 2018, n° 236, p. 49-54.

BARLES Sabine, 2010, *"Les villes : parasites ou gisements de ressources ?"*, *"La vie des idées"*, 25 mai 2010.







**Ensemble,
faisons grandir
la France**
caissedesdepots.fr