

**LES POLITIQUES ENVIRONNEMENTALES  
A L'EPREUVE DE L'INTERCOMMUNALITE :  
VERS DE NOUVEAUX TERRITOIRES D'ACTION ?**

**PROGRAMME PUCA**

**« L'INTERCOMMUNALITE A L'EPREUVE DES FAITS »**

**Volume 2**

**Rapport thématique**

28 avril 2011

Marion AMALRIC (coord.)

François BERTRAND, Mathieu BONNEFOND, Adèle DEBRAY, Marie FOURNIER,  
Corinne LARRUE, Corinne MANSON, Patrick MOZOL, Elsa RICHARD, Laurence ROCHER



Ministère de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement Durable  
et de l'Aménagement du Territoire

DGALN / Plan Urbanisme Construction Architecture

MAPA n° D0819 (0801439) du 29.10.08

Université de Tours



## **AVANT-PROPOS**

Cette recherche a été retenue dans le cadre d'un appel à projet de recherche du PUCA en 2008, qui s'exprimait, pour rappel, dans ces termes : « *L'objet de la consultation « Intercommunalité à l'épreuve des faits »*, est de susciter des projets de recherche analysant la dynamique intercommunale à partir, non pas des systèmes d'acteurs qui se constituent à cette occasion, mais des politiques qu'ils conduisent à cette échelle, ceci afin de prendre en compte deux dimensions qui semblent ne pas avoir encore été suffisamment étudiées : celle du contenu substantiel des politiques menées par les intercommunalités et celle des mécanismes effectifs de production de leurs normes. » (APR PUCA, 2008).

Cette recherche s'inscrit dans l'axe A de la consultation : l'analyse du contenu substantiel des politiques intercommunales. Menée d'octobre 2009 à avril 2011, elle a réuni une équipe pluridisciplinaire de chercheurs en géographie, en droit, et en aménagement. L'analyse des effets de l'intercommunalité sur le contenu substantiel des politiques environnementales a été menée dans le domaine spécifique de l'environnement qui constituait un objet de recherche partagé par les membres de l'équipe répondante, et permettait la réunion de différentes compétences existantes dans des thèmes particuliers de l'environnement. Pour cette raison, deux niveaux d'analyse ont été effectués : d'abord l'analyse des modalités de gestion intercommunale de l'environnement a ainsi été menée selon une approche par thématique environnementale (déchets, assainissement, gestion des cours d'eau et paysage, espaces naturels et bâti, risques naturels, climat-énergie) ; puis l'analyse a été conduite selon une approche comparative, entre thématiques d'une part, et entre intercommunalités d'autre part.

Le présent volume restitue les analyses thématiques qui ont été conduites au cours de la recherche.



## Sommaire

<b>Avant-propos</b> .....	<b>3</b>
<b>Introduction</b> .....	<b>7</b>
<b>Partie 1 : Les compétences historiques de l'intercommunalité</b> .....	<b>10</b>
<b>I. Gestion des déchets</b> .....	<b>10</b>
A. La gestion des déchets et l'intercommunalité : éléments de contexte.....	10
B. Description de l'organisation de la gestion des déchets dans les SCOT ABC et Saumurois .....	15
C. Retour sur les hypothèses et pistes d'analyse.....	17
<b>II. Gestion de l'eau et assainissement</b> .....	<b>20</b>
A. L'assainissement, un service public aux populations : éléments contextuels et juridiques.....	20
B. Description de l'assainissement sur les territoires d'étude .....	24
C. Retour sur les hypothèses et pistes d'analyse.....	27
<b>Partie 2 : Les thématiques environnementales émergentes</b> .....	<b>30</b>
<b>I. Gestion des cours d'eau</b> .....	<b>30</b>
A. La gestion et l'aménagement des cours d'eau et l'intercommunalité : éléments de contexte .....	30
B. La gestion des cours d'eau sur nos terrains d'étude (SCoT ABC et Saumurois) .....	32
C. Retour sur les hypothèses et pistes d'analyse : le cas particulier de la coopération technique autour de la gestion des cours d'eau .....	34
<b>II. Gestion et protection des espaces naturels et du paysage</b> .....	<b>41</b>
A. Le rôle croissant de l'action publique intercommunale dans la protection des espaces naturels et du paysage : éléments de contexte.....	41
B. Les thématiques espaces naturels et du paysage à l'épreuve du terrain : des acteurs intercommunaux spécialisés.....	44
C. Retour sur les hypothèses et pistes d'analyses .....	45
<b>III. Gestion des risques naturels</b> .....	<b>46</b>
A. L'intercommunalité dans la gestion des risques naturels : évolutions et éléments de contexte .....	46
B. Les intercommunalités engagées dans la gestion des risques naturels sur nos terrains d'étude.....	53
C. Retour sur les hypothèses et pistes d'analyses .....	58
<b>IV. Climat-Energie</b> .....	<b>60</b>
A. Eléments de contexte.....	60
B. La prise en compte des thématiques « énergie & climat » sur les terrains d'étude : état des lieux.....	65
C. Retour sur les hypothèses et pistes d'analyses .....	77
<b>Synthèse Thématique</b> .....	<b>79</b>
<b>Conclusion</b> .....	<b>83</b>
<b>Bibliographie</b> .....	<b>86</b>
<b>Table des figures</b> .....	<b>88</b>
<b>Table des tableaux</b> .....	<b>88</b>



## INTRODUCTION

Inscrite dans le programme du PUCA intitulé « Intercommunalité à l'épreuve des faits », cette recherche vise plus spécifiquement à questionner l'hypothèse généralement admise selon laquelle l'intercommunalité permet une rationalisation de l'action publique qui engendrerait « *une plus grande efficacité, une plus grande cohérence et une solidarité territoriale renforcée* » sous l'angle particulier des politiques environnementales. Pour conduire une analyse approfondie des effets de l'intercommunalité sur le contenu substantiel des politiques, tel que demandé dans l'appel à propositions, il était nécessaire de restreindre l'analyse à un champ d'action donné. Compte-tenu de l'importance de l'environnement dans l'action publique des intercommunalités et des compétences de l'équipe répondante tant dans le domaine des politiques environnementales (CITERES) que dans l'administration territoriale (LERAD) nous avons choisi d'investir ce champ. Il a été proposé, sur la base d'une analyse de politiques environnementales conduites par des intercommunalités sur deux territoires tests (le SCoT du Saumurois et le SCoT de l'Amboisie, du Blérouis et du Castelnaudais (ABC)), de vérifier les effets du développement de l'intercommunalité sur le contenu des politiques menées.

Comme explicité dans le rapport transversal, nous caractérisons l'environnement par une dimension spatiale bien spécifique, en fonction d'objets naturels (espèces, ressources, espaces naturels), physiques (l'eau, l'air) et menaçants (déchets, pollution). Pour cela, la typologie retenue pour appréhender les politiques environnementales de l'intercommunalité est inspirée des travaux de J. Theys (1993) et de C. Larrue (2000) sur les politiques publiques d'environnement et déclinée en cinq thématiques : gestion des déchets et des eaux usées ; gestion des risques naturels ; espaces naturels et le paysage ; patrimoine bâti ; air, énergie, climat. Ce découpage a été par la suite affiné, au regard notamment des matières recueillies sur les terrains d'étude. L'analyse réalisée s'est finalement traduite autour des thèmes suivants, organisés selon leur historicité sur la scène de l'action publique :

- Parmi les thématiques historiques, ont été analysés les deux champs d'action publique dits de « services environnementaux aux populations » relatifs d'une part à la **gestion des déchets** et d'autre part à la **gestion de l'eau et de l'assainissement**
- Parmi les thématiques émergentes, ont été abordés les domaines de la **gestion des cours d'eau**, de la **gestion et préservation des espaces naturels et des paysages**, de la **gestion des risques naturels**, et de la **gestion du climat et de l'énergie**.

Chacune de ces thématiques environnementales retenues constitue un objet d'analyse de l'action publique particulier, à la fois par les spécificités propres au domaine de l'environnement considéré, et par les modalités d'intégration et de gestion de ces domaines par les intercommunalités. C'est ce qui fonde l'intérêt de mener une analyse thématique des politiques intercommunales de l'environnement et qu'il convient d'introduire dans ce volume 2, intitulé « Rapport Thématique ».

### **Les services environnementaux aux populations : Déchets et Assainissement**

Les services publics de gestion des déchets ménagers et des eaux usées ont été à l'origine des premières formes de regroupements intercommunaux, avec la création de syndicats thématiques (SIVOM, SIVU). La mise en place de structures intercommunales intégrées, suite à l'évolution de la législation des années 1990 encourageait à une prise en charge de ces compétences techniques. Dans les faits, on observait une tendance à la superposition des structures compétentes et au morcellement des services (étude, collecte, traitement). Plusieurs aspects concernant l'analyse des services de gestion des déchets et des eaux usées devront faire l'objet d'une attention particulière dans le cadre de cette recherche : les transferts de compétence, les prélèvements fiscaux et les coûts de gestion, la délégation aux prestataires privés, l'évolution des services aux populations (collectes séparatives,

systèmes d'assainissement collectifs et autonomes), ainsi que la localisation des équipements et les tensions et conflits qu'ils occasionnent.

### **Les cours d'eau**

La gestion des cours d'eau n'est pas à proprement parler une thématique émergente dans la mesure où elle est prise en considération par des formes d'intercommunalités dès les années 1970. Cependant, les évolutions législatives ont conduit à une approche territorialisée de plus en plus prégnante dans ce domaine, on est notamment passé en quelques années des problématiques de curage/recalibrage à celles de gestion et de protection des milieux aquatiques). Dans le même temps, ce sont les préoccupations de simplification des échelons administratifs qui ont influencé la structuration des organismes de gestion des cours d'eau, or les acteurs dans ce domaine sont très spécifiques. Les évolutions des périmètres d'intervention des syndicats de gestion des cours ont ainsi été particulièrement analysées dans cette recherche.

### **Les espaces naturels et le paysage**

Ces dernières années, les établissements publics intercommunaux se sont investis de plus en plus dans des réflexions et des actions sur le paysage et sur les espaces naturels. Le paysage est devenu un objet à part entière dans de nombreux documents intercommunaux de planification urbaine (SCoT). D'autre part, nombreux ont été les regroupements intercommunaux à investir le champ de la gestion et de la protection des espaces naturels, dépassant la conception « classique » d'espace vert. Plusieurs aspects concernant l'analyse d'actions envers le paysage et les espaces naturels devront faire l'objet d'une attention particulière dans le cadre de cette recherche : les transferts de compétence, les formes de coopération avec les Départements (TDENS) et les Régions, les formes d'action publique de gestion du paysage, la localisation des espaces naturels gérés, les tensions et conflits qu'occasionnent ce type d'actions.

### **Les risques naturels**

Les communes ont désormais des compétences et responsabilités accrues dans le domaine de la gestion des risques naturels. Nos terrains d'étude, situés sur le val de Loire, sont principalement concernés par le risque « inondation », même si d'autres problématiques se posent, comme la gestion des cavités. Dans le domaine des risques naturels, les communes ont, en tout premier lieu, entre leurs mains l'attribution des permis de construire. Au-delà de cette compétence, les maires sont également responsables :

- du bon état des ouvrages et de la sécurité sur leur commune
- de l'information des populations locales (DICRIM et réunions publiques)
- de l'organisation des secours (Plans Communaux de Sauvegarde pour les inondations)

Les communes peuvent également s'engager dans des initiatives de réduction de la vulnérabilité tant des entreprises que des habitations. Dans le cadre de cette recherche, l'attention a été portée sur les transferts de compétences entre communes et intercommunalité sur ces questions, ainsi que sur les contenus et effets de ces nouvelles politiques intercommunales. En devenant une problématique portée à un échelon intercommunal, de nouvelles opportunités apparaissent pour les collectivités :

- des économies d'échelles (mutualisation des ressources financières et humaines) et la possibilité d'investir de nouvelles problématiques du fait de ce renforcement de moyens
- la constitution de solidarités entre les territoires inondés et ceux qui ne le sont pas, tant dans la mise en place des services de secours que dans les perspectives de développement de l'intercommunalité.

## L'énergie et le climat

L'émergence sur la scène locale des problématiques énergétiques et climatiques traduit un des grands défis que l'action collective tente de relever, et ce à tous les niveaux organisés (objectif européen de réduction de 20 % des émissions de GES d'ici 2020 par rapport à leur niveau de 1990, et par 4 d'ici 2050 (objectif dit « facteur 4 »)). Le « *soutien aux actions de maîtrise de la demande d'énergie* » est une compétence optionnelle pour les Communautés d'Agglomération et les Communautés de Communes (au titre de la protection et de mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie), et l'élaboration de *plan climat-énergie territorial* est désormais obligatoire pour les collectivités de plus de 50 000 habitants (Loi Grenelle 2). L'étude des mécanismes d'élaboration et de mise en œuvre des politiques énergétiques et climatiques, ainsi que leur articulation et les partages de compétences qui s'opèrent à cette occasion permet d'une part d'observer le fonctionnement concret des structures intercommunales mais plus encore, de mieux comprendre les appropriations et les arrangements locaux sur ces questions, leurs combinaisons, les articulations particulières entre communes et intercommunalités, entre intercommunalités, ainsi qu'entre les intercommunalités concernées et les niveaux supérieurs (Départements, Régions...).

Comme explicité, pour chacune de ces thématiques, des analyses spécifiques sur les terrains d'étude ont été menées par le membre de l'équipe spécialisé dans le domaine. Ces analyses ont été articulées autour des quatre hypothèses énoncées et développées dans le rapport transversal<sup>1</sup>. Le présent rapport rassemble ces résultats, autour d'une trame commune proposant d'abord la présentation des éléments historiques, contextuels et règlementaires, pour donner un panorama général sur chaque thématique. Puis, une description fine des actions menées par les intercommunalités d'étude dans le champ environnemental considéré est proposée. Enfin, une synthèse revient sur les hypothèses et questionnements de recherche. Malgré cette trame grossière, les analyses thématiques gardent une certaine hétérogénéité traduisant à la fois la spécificité de chacun des champs d'action environnementale et la grande disparité d'investissement des intercommunalités selon les domaines de l'environnement considérés.

Le présent rapport restitue donc, dans un premier temps, les travaux relatifs aux thématiques historiques (PARTIE 1), en analysant d'abord les modalités de gestion des déchets (I), puis de gestion de l'assainissement (II) par les politiques intercommunales. Puis dans un second temps, sont rapportées les analyses des thématiques émergentes (PARTIE 2), organisées autour des formes d'intégration et de fonctionnement d'abord de la gestion des cours d'eau (I), ensuite de la gestion des espaces naturels et des paysages (II), puis de la gestion des risques naturels (III), et enfin de la gestion des problèmes climatiques et énergétiques (IV). Finalement, une synthèse des analyses thématiques est formalisée dans un tableau à quatre entrées correspondant aux hypothèses formulées et permet une vue globale et résumée des résultats obtenus au cours de cette recherche.

---

<sup>1</sup> Pour rappel, nos hypothèses interrogent :

- l'émergence et la prise en charge de nouveaux enjeux par les intercommunalités
- les solidarités à l'intérieur d'un espace intercommunal et les dynamiques de différenciation vis-à-vis des territoires voisins
- les performances des politiques environnementales à l'échelon intercommunal
- l'inter-territorialité et les coordinations multi-niveaux

## **PARTIE 1 : LES COMPETENCES HISTORIQUES DE L'INTERCOMMUNALITE**

Les thématiques dites « historiques » correspondent aux services environnementaux aux populations (adduction d'eau, évacuation des eaux usées et gestion des déchets). Les services publics de gestion des déchets ménagers et des eaux usées ont été à l'origine des premières formes de regroupements intercommunaux avec la création de syndicats thématiques (SIVOM, SIVU). La mise en place de structures intercommunales intégrées suite à l'évolution de la législation des années 1990, encourageait à une prise en charge de ces compétences techniques. Dans les faits, on observait une tendance à la superposition des structures compétentes et au morcellement des services (étude, collecte, traitement). Plusieurs aspects ont fait l'objet d'une attention particulière dans le cadre de cette recherche : les transferts de compétence, les prélèvements fiscaux et les coûts de gestion, la délégation aux prestataires privés, l'évolution des services aux populations (collectes séparatives, systèmes d'assainissement collectifs et autonomes), ainsi que la localisation des équipements et les tensions et conflits qu'ils occasionnent.

### **I. Gestion des déchets**

#### **A. La gestion des déchets et l'intercommunalité : éléments de contexte**

##### **A.1. La structuration intercommunale en matière de gestion des déchets**

Le rassemblement intercommunal pour la gestion des ordures est un fait ancien et largement répandu, puisque « 96 % la population appartient à une commune ayant transféré tout ou partie de sa compétence déchets (collecte et/ou traitement) à une structure intercommunale. »<sup>2</sup>. Le ramassage des ordures, avec l'assainissement et les transports, est un des services qui a été à l'origine des premiers syndicats. Ces compétences ont été assurées dans le cadre des syndicats intercommunaux à vocation unique, des syndicats intercommunaux à vocation multiple (1959), des syndicats « à la carte » (1988) ou des « syndicats mixtes ». L'offre de solutions aux collectivités est relativement large, et le paysage intercommunal se dessine au gré des contextes démographiques, politiques, mais aussi techniques et économiques. En effet, l'imposition de normes visant à limiter les impacts sur l'environnement, combinée au souci de rentabilité des équipements par leurs gestionnaires, conduit à un accroissement de la taille des unités de traitement, qui s'accompagne d'un élargissement du territoire de desserte auquel correspond une structure intercommunale le plus souvent de forme syndicale.

Devant le constat de la multiplication des structures, de l'enchevêtrement et de la superposition des syndicats intercommunaux, la loi « Chevènement » (1999) a instauré de nouvelles règles sur la gestion intercommunale qui vont œuvrer comme un facteur important de la rationalisation des services d'élimination des déchets. Pour autant, le législateur choisira de maintenir les syndicats, notamment dans le domaine de l'environnement, où leur souplesse permet une adaptation aux contraintes naturelles, techniques et économiques<sup>3</sup>. La réforme de 1999, pour ce qui concerne la gestion des déchets, a des conséquences importantes en matière de transfert des compétences, avec l'interdiction de transferts « en étoile »<sup>4</sup> et l'autorisation des seuls transferts « en cascade »<sup>5</sup>. A

<sup>2</sup> Conseil économique et social, *Les enjeux de la gestion des déchets ménagers et assimilés en France en 2008 ; Avis présenté par Mme Michèle Attar*, 2008, 140 p

<sup>3</sup> Assemblée des Communautés de France, *Les notes de l'observatoire. Compétences statutaires et actions intercommunales*, 2007, 28 p.

<sup>4</sup> Impossibilité pour une collectivité de transférer une partie du service (la collecte par exemple) à un EPCI, et l'autre partie du service (le traitement par exemple) à un autre.

l'issue de cette réforme, la gestion des déchets est une compétence optionnelle ou facultative des nouveaux regroupements (communautés de communes, communautés d'agglomération). Dans les faits, ces structures à fiscalité propre transfèrent souvent la compétence à un syndicat mixte plus large (dans certains cas d'envergure départementale) qui gère ou crée des équipements. En outre, des règles spécifiques à la gestion des déchets viennent compliquer le paysage intercommunal. C'est le cas des procédures de retrait lors de la création de structures nouvelles : une commune peut être autorisée (par le préfet et après avis de la commission départementale de coopération intercommunale) à se retirer d'une Communauté de communes pour adhérer à un autre EPCI à fiscalité propre, dans le but de rationaliser l'organisation de l'élimination.

La prise en charge de la compétence d'élimination des déchets par des regroupements à fiscalité propre est assez inégale dans les années qui suivent la réforme. Le tableau ci-dessous nous permet de constater que la région Centre est particulièrement en retard dans le processus souhaité de rationalisation intercommunale dans la mesure où 88 % des EPCI en charge d'une compétence de gestion des déchets sont des « syndicats traditionnels » (SIVU, SIVOM, syndicats mixtes) et que, de surcroît, l'évolution 1998-2001 a vu cette tendance se renforcer.

**En gras : augmentation de plus de 10 points de la part de regroupements à fiscalité propre entre 1998 et 2001**

Région	1998		2001	
	Groupements à fiscalité propre (%)	Syndicats traditionnels (%)	Groupements à fiscalité propre (%)	Syndicats traditionnels (%)
Alsace	62,5	37,5	67,9	32,1
Aquitaine	42,5	57,5	42,7	57,3
<b>Auvergne</b>	<b>22,0</b>	<b>78,0</b>	<b>40,4</b>	<b>59,6</b>
Basse-Normandie	49,1	50,9	50,4	49,6
<b>Bourgogne</b>	<b>27,0</b>	<b>73,0</b>	<b>44,2</b>	<b>55,8</b>
Bretagne	39,3	60,7	46,7	53,3
Centre	14,4	85,6	11,5	88,5
Champagne-Ardenne	47,0	53,0	52,7	47,3
Corse	11,5	88,5	20,0	80,0
<b>Franche-Comté</b>	<b>13,5</b>	<b>86,5</b>	<b>34,4</b>	<b>65,6</b>
<b>Haute-Normandie</b>	<b>39,1</b>	<b>60,9</b>	<b>50,7</b>	<b>49,3</b>
<b>Ile-De-France</b>	<b>9,3</b>	<b>90,7</b>	<b>21,9</b>	<b>78,1</b>
Languedoc-Roussillon	14,3	85,7	21,5	78,5
Limousin	13,3	86,7	20,0	80,0
<b>Lorraine</b>	<b>26,1</b>	<b>73,9</b>	<b>48,8</b>	<b>51,2</b>
Midi-Pyrénées	27,3	72,7	27,4	72,6
Nord-Pas-De-Calais	58,0	42,0	61,4	38,6
Pays-de-la-Loire	54,6	45,4	62,3	37,7
Picardie	47,7	52,3	54,4	45,6
Poitou-Charentes	71,6	28,4	77,5	22,5
Provence-Alpes-Côte-D'azur	35,6	64,4	39,2	60,8
Rhône-Alpes	40,9	59,1	39,4	60,6
<b>Total France en %</b>	<b>36</b>	<b>64</b>	<b>42,4</b>	<b>57,6</b>

**Tableau 1 : Répartition du nombre d'EPCI par type et par région en 1998 et 2001 ; Source : ADEME-DODEP**

<sup>5</sup> Les communes peuvent transférer à un établissement public de coopération intercommunale ou à un syndicat mixte « soit l'ensemble de la compétence d'élimination et de valorisation des déchets des ménages, soit la partie de cette compétence comprenant le traitement, la mise en décharge des déchets ultimes ainsi que les opérations de transport, de tri ou de stockage qui s'y rapportent » (article L.2224-13 du CGCT).

## A.2. Le périmètre des compétences et les modalités de financement : évolutions récentes et débats actuels

Le service d'enlèvement des ordures ménagères, qui a suscité les premières formes d'intercommunalité, ne devient formellement un service communal à caractère obligatoire qu'à partir de 1975, chaque commune étant alors en devoir d'assurer à ses habitants un service de collecte et de traitement. Pour autant, la mise en place de systèmes de financement est bien antérieure à cette généralisation du service, puisque la taxe d'enlèvement des ordures ménagères –TEOM- a été mise en place dès 1926. La redevance d'enlèvement des ordures ménagères –REOM- considérée comme plus juste car calculée à partir du coût du service, n'est pourtant pas adoptée par la majorité des collectivités qui préfèrent éviter les contraintes administratives liées à la facturation<sup>6</sup>. Or, une étude<sup>7</sup> a démontré que c'est souvent à l'occasion d'une (re)structuration intercommunale –création ou modification d'un EPCI- que s'ouvrent les débats relatifs aux modes de financement. Bien que ceux-ci ne pré-déterminent pas le choix de la taxe ou de la redevance, la perception de la fiscalité liée aux déchets est motivée par une dotation globale de fonctionnement bonifiée. Lorsque ce n'est pas une compétence obligatoire, TEOM et REOM sont prises en compte dans le calcul du coefficient d'intégration fiscale qui détermine le montant de la dotation versée par l'Etat à l'intercommunalité.

Cette dernière décennie a vu apparaître puis se concrétiser l'idée d'une *redevance incitative* dont le montant varie en fonction des déchets résiduels produits par les ménages. La facturation à l'usager comprend une part fixe et une part variable, qui repose sur différentes techniques : pesée embarquée, prix au sac, etc. Ce système, qui nécessite obligatoirement la mise en place d'une REOM, était appelé à être généralisé, comme le laissait entendre l'article 46 de la loi « Grenelle 1 »<sup>8</sup>, mais la loi « Grenelle 2 » lui donnera un caractère expérimental.

Sur le plan financier, la gestion des déchets représente des budgets lourds et en augmentation régulière, financés par la contribution des usagers et des subventions notamment par l'organisme Eco-emballage, qui participe aux coûts de la collecte sélective à partir de barèmes fixés par types de matériaux ainsi qu'à la communication (ambassadeurs du tri).

Au-delà de la rationalisation territoriale qui sous-tend l'organisation intercommunale, les débats actuels en matière de financement se cristallisent autour des conditions de la répartition de la responsabilité et de la prise en charge des coûts entre les usagers-consommateurs (à qui il est

<sup>6</sup> « En 2006, la TEOM était perçue sur plus des deux tiers des communes et représentait 82 % des recettes ; la REOM, quant à elle, était mise en place sur 29 % des communes avec 18 % des recettes » (Amorce, L'élus et les déchets, 2008, 126 p.)

<sup>7</sup> Ministère de l'écologie et du développement durable-Direction des études économiques et de l'évaluation environnementale, *Causes et effets du passage de la TEOM à la REOM*, 2005, 87 p.

<sup>8</sup> « Un cadre législatif permettant l'instauration par les collectivités territoriales compétentes d'une tarification incitative pour le financement de l'élimination des déchets des ménages et assimilés. La redevance d'enlèvement des ordures ménagères et la taxe d'enlèvement des ordures ménagères devront intégrer, dans un délai de cinq ans, une part variable incitative devant prendre en compte la nature et le poids et/ou le volume et/ou le nombre d'enlèvements des déchets. ». (Loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement), « En application de l'article 37-1 de la Constitution, les communes, les établissements publics de coopération intercommunale et les syndicats mixtes qui bénéficient de la compétence prévue à l'article L. 2224-13 du code général des collectivités territoriales peuvent, à titre expérimental et pendant une durée de cinq ans à compter de la publication de la présente loi, instaurer sur tout ou partie de leur territoire une taxe d'enlèvement des ordures ménagères composée d'une part variable, calculée en fonction du poids ou du volume des déchets. Cette part variable peut également tenir compte des caractéristiques de l'habitat ou du nombre des résidents. Dans le cas d'une habitation collective, la personne chargée de sa gestion est considérée comme l'usager du service public des déchets ménagers et procède à la répartition de la part variable entre ses occupants. » (Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, Art. 195).

demandé un effort de tri des matières et de modification de leur comportement de consommation), les producteurs qui mettent ces biens sur le marché et les collectivités publiques qui se trouvent face à des volumes croissants de déchets à éliminer. Ces dernières revendiquent<sup>9</sup> une application de la « responsabilité élargie du producteur » à davantage de produits, notamment en créant de nouveaux Eco-organismes, sur le modèle d'Eco-emballage qui couvre davantage de filières.

D'ailleurs, les collectivités seront à très court terme en devoir de prendre en charge une nouvelle compétence, celle de la prévention des déchets : « *Les collectivités territoriales responsables de la collecte ou du traitement des déchets ménagers et assimilés doivent définir, au plus tard le 1er janvier 2012, un programme local de prévention des déchets ménagers et assimilés indiquant les objectifs de réduction des quantités de déchets et les mesures mises en place pour les atteindre. Ce programme doit faire l'objet d'un bilan annuel afin d'évaluer son impact sur l'évolution des quantités de déchets ménagers et assimilés collectés et traités. Le programme local de prévention des déchets ménagers et assimilés est mis à la disposition du public ainsi que les bilans annuels d'évaluation.* »<sup>10</sup> C'est ainsi une reconfiguration des contours du service qui s'opère, service auparavant défini par les notions de collecte et de traitement, auxquelles étaient rattachées des opérations annexes telles que le tri, le transfert, le stockage, etc. Les évolutions techniques du service induisent une complexification et une multiplication des opérations qui rendent de plus en plus obsolète la catégorisation dichotomique collecte/traitement pourtant déterminante, notamment dans la réglementation des transferts intercommunaux (cf. Tableau 2).

Déchets ménagers et assimilés									
Collecte					Traitement				
Ramassage	Collecte sélective	Tri	Réduction à la source	Transfert	Valorisation	Recyclage	Compostage	Gestion des déchetteries	Elimination

Tableau 2 : Exemple de répartition des opérations liées au service de gestion des déchets ; Source : équipe

### A.3. Le niveau départemental : force et faiblesse de la planification

L'évolution des services de gestion des déchets et leur organisation intercommunale ne saurait se comprendre sans évoquer le cadre départemental, qui a vocation à orchestrer la planification et parfois à intervenir en matière de traitement. Alors que depuis les années 1970 l'ensemble du territoire français s'équipe progressivement en systèmes de collecte et de traitement, souvent par le biais de délégations de services publics<sup>11</sup>, une organisation départementale se met en place. D'abord facultative en 1969, elle est généralisée avec la loi de 1992<sup>12</sup> qui impose une planification à l'échelle départementale pour les déchets ménagers et assimilés et une planification à l'échelle régionale pour les déchets industriels et spéciaux. Le pilotage de l'élaboration et de la révision du plan

<sup>9</sup> C'est notamment la position défendue par Amorce, association des collectivités locales et d'entreprises sur les réseaux de chaleur, l'énergie et les déchets.

<sup>10</sup> Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement.

<sup>11</sup> Les grands opérateurs français de distribution de l'eau se sont dans les années 1970 positionnés sur les marchés de gestion des déchets.

<sup>12</sup> Loi n° 92-646 du 13 juillet 1992

départemental, assuré par la préfecture, devient une compétence des conseils généraux avec la loi de décentralisation de 2004<sup>13</sup>. Légalement, les choix des collectivités doivent être *compatibles* avec le plan départemental. Le plan doit prévoir une organisation qui respecte un « principe de proximité », principe faible tant sur le plan juridique que pratique dans la mesure où la proximité est souvent définie comme l'échelle départementale et où les acteurs s'accordent pour prôner la souplesse quant à son interprétation<sup>14</sup>. Les plans définissent généralement des secteurs, plus ou moins calqués sur l'organisation existante, déterminée par les découpages intercommunaux et les équipements en fonctionnement. On peut interpréter la loi « Grenelle 2 » comme une acceptation de cette situation de déterminisme des choix locaux, dans la mesure où elle prévoit que le plan « *recense les délibérations des personnes morales de droit public responsables du traitement des déchets entérinant les choix d'équipements à modifier ou à créer, la nature des traitements retenus et leurs localisations* »<sup>15</sup>.

Dans certains cas, la compétence de traitement est assurée à l'échelle départementale par un syndicat mixte. Cette forme d'intervention, encouragée par la loi de 1999 pour les départements ruraux, peut apparaître comme un palliatif à une organisation intercommunale à l'échelle infra<sup>16</sup>.

Finalement, l'évolution ces dernières années tant du cadre réglementaire relatif à l'exercice de la compétence de gestion des déchets que des systèmes techniques, a des répercussions fortes dans les situations locales. Les économies d'échelle dans le souci de rentabilité des équipements comme les avantages fiscaux sont autant d'encouragements à une gestion organisée dans un cadre intercommunal. Les études de terrain sont l'occasion d'analyser finement les choix et les décisions dans ce contexte.

<sup>13</sup> Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales

<sup>14</sup> Le Commissariat général au plan évoque une « *coquille vide* » pour caractériser ce principe qui n'est pas parvenu à faire poids « *face aux principes de la libre administration des collectivités territoriales et, surtout, aux principes de concurrence et de libre circulation des marchandises.* » (Commissariat Général au Plan, *Rapport de l'instance d'évaluation de la politique du service public des déchets ménagers et assimilés*, 2003, 805 p.)

<sup>15</sup> Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, art. 194

<sup>16</sup> « *Le rôle actif joué par les conseils généraux dans un certain nombre de départements a conduit la création de syndicats mixtes à l'échelon départemental. Cette formule de coopération intercommunale est encouragée par les plans départementaux d'élimination des déchets, notamment à l'occasion de leur révision. En effet, la loi du 12 juillet 1999 permet aux EPCI compétents de confier la responsabilité de leur traitement aux départements mais elle incite aussi les conseils généraux à s'associer à un syndicat mixte (en plus de leur responsabilité possible dans l'élaboration et la révision des plans départementaux) afin de renforcer sa coopération avec les autres collectivités. Selon les résultats d'une étude publiée par l'ADF (Assemblée des Départements de France) en juin 2002, l'intervention active des départements est notamment souhaitable dans les zones rurales ou à faible intercommunalité.* » (ADEME, *Intercommunalité et gestion des déchets : Approche statistique. Caractérisation des structures intercommunales, Situation fin 2001*, 2002, 13 p.)

## B. Description de l'organisation de la gestion des déchets dans les SCOT ABC et Saumurois

### B.1. Le SCOT ABC

Dans le SCOT ABC, la compétence collecte est assurée par les quatre EPCI à fiscalité propre : Communauté de communes Bléré Val de Cher, Communauté de communes du Val d'Amboise, Communauté de communes des deux rives, Communauté de communes du Castelrenaudais<sup>17</sup>.

La compétence traitement est assurée par le *SMITOM d'Amboise* qui regroupe ces quatre communautés de communes suite à des adhésions progressives, la dernière en date étant celle de la communauté de communes du Castelrenaudais. Ce syndicat mixte, créé en 1992, longtemps demeuré un « syndicat fantôme », a joué un rôle structurant dans l'organisation de la gestion des déchets dans ce secteur à partir des années 2000 avec la fermeture de l'ancienne usine d'incinération en 2003, la réalisation d'un centre de transfert et d'une plateforme de compostage des déchets vert qui ont ouvert en 2006.

Pour ce qui est de l'élimination, le syndicat adhère à un syndicat d'envergure départementale, *Touraine Propre*, porteur d'un projet de construction d'un incinérateur qui n'a pas vu le jour suite à un conflit dans le département d'Indre-et-Loire (années 2003-2006). Aussi, le secteur d'Amboise, qui a pendant une longue période éliminé ses déchets grâce à un équipement d'incinération devenu obsolète et fermé dans les années 2000, traite actuellement ses déchets par le biais de conventions signées avec différents équipements voisins : l'incinérateur de Blois (département du Loir-et-Cher), et le centre d'enfouissement de Loches.

### B.2. Le SCOT Saumurois

Dans le SCOT Saumurois<sup>18</sup>, les EPCI à fiscalité propre –*Communauté d'agglomération Saumur Loire développement, Communauté de communes de la région de Doué-la-Fontaine, Communauté de communes du Gennois*– sont dotés des compétences de collecte et de traitement, qu'elles transfèrent à plusieurs structures de type syndical selon un système dit « en cascade ». De fait, la coopération intercommunautaire en matière de déchets semble moins éclatée et plus aboutie que dans le secteur d'Amboise<sup>19</sup>. L'élimination des déchets est assurée par le *SIVERT Est Anjou*, qui s'est doté d'une usine d'incinération localisée à Lasse, ouverte en 2006.

---

<sup>17</sup> Cf. Atlas cartographique (volume 3), Carte 29 « Intercommunalités du SCOT ABC investies dans le champ des déchets », en notant que le périmètre de la Touraine propre est désormais étendu à la Communauté de communes du Castelrenaudais

<sup>18</sup> Cf. Atlas cartographique (volume 3), Carte 16 « Intercommunalités du SCOT Saumurois investies dans le champ des déchets »

<sup>19</sup> Adèle Debray *La coopération intercommunautaire, un mode d'action publique adapté à l'exercice des politiques environnementales ?* (Rapport de stage M2 MTU, 2009)

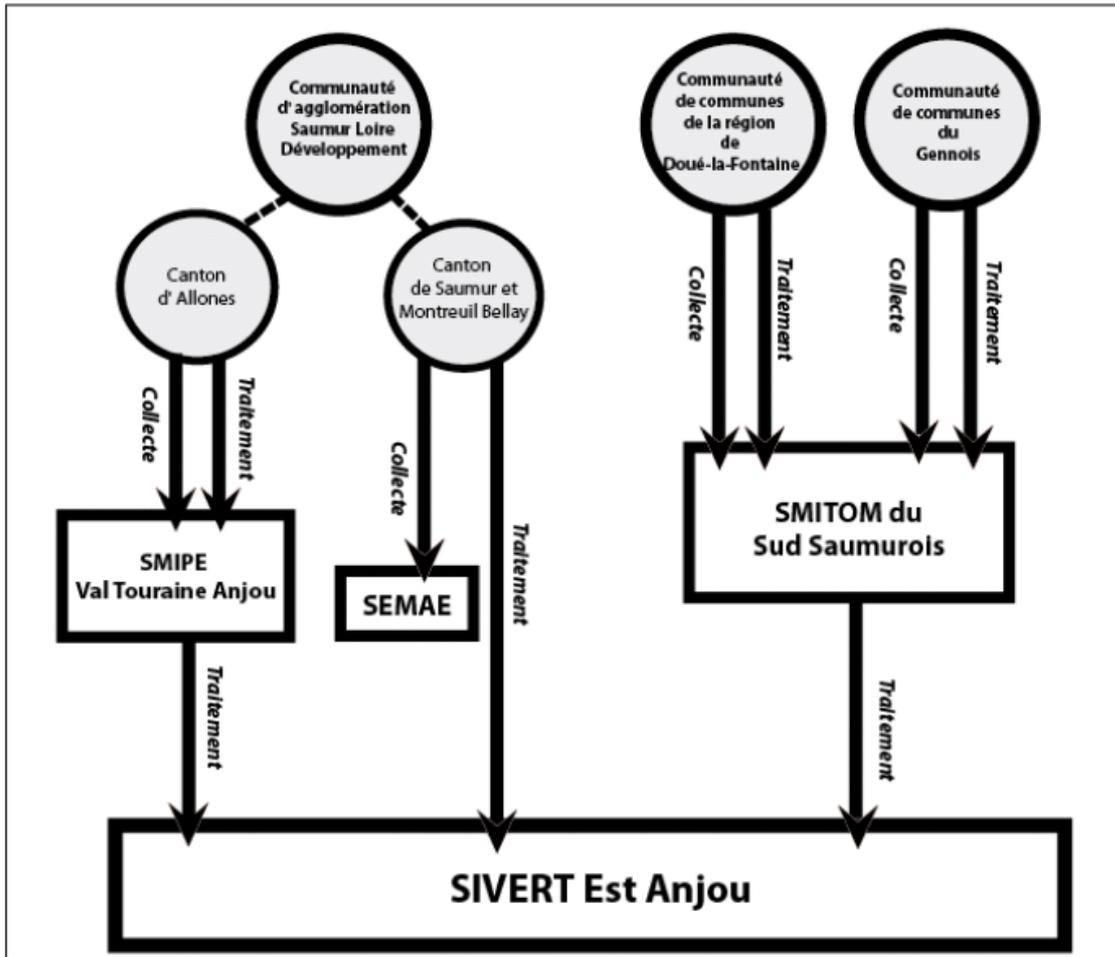


Figure 1 : L'organisation de la compétence « déchets » des EPCI du SCoT Saumurois  
Source et réalisation : A. Debray, 2009

Enfin, les deux secteurs étudiés ont connu une rationalisation progressive de l'organisation intercommunale conforme à la règle de « transfert en cascade » et à une évolution du parc d'équipement qui se caractérise par une multiplication des opérations<sup>20</sup> et une augmentation de la taille des équipements d'élimination des ordures brutes (par incinération ou stockage) qui va de pair avec une extension de leur territoire de chalandise. Dans les deux départements on trouve des équipements d'élimination dont la capacité d'accueil leur confère une envergure quasi départementale, ce qui est représentatif de la situation française. L'organisation des structures intercommunales intervenant dans le domaine des déchets a été assez profondément remaniée suite aux dispositions de la loi de 1999. Ces systèmes ont également une inertie relativement lourde, liée aux équipements existants : des conventions de partenariat entre différentes structures relatives à l'utilisation des équipements ou à la répartition des moyens humains sont l'héritage des anciens syndicats.

<sup>20</sup> points d'apport volontaire, centres de transfert, compostage, incinération et stockage, mais aussi études...

### C. Retour sur les hypothèses et pistes d'analyse

Vis-à-vis de notre hypothèse 1, le domaine des déchets, secteur classique de l'intervention des collectivités locales encadré par des compétences bien définies (Code général des collectivités locales), est généralement associé à une logique « de gestion » et à une intercommunalité « fonctionnelle » ou de « service ». Ce constat général mérite d'être affiné à l'aune de plusieurs éléments qui ressortent des études des terrains amboisiens et saumurois et montrent une organisation intercommunale travaillée par plusieurs logiques :

- La mise en œuvre de la réglementation de 1999 a eu des effets assez nets en termes de rationalisation des emboitements des structures et des périmètres. Mais cette rationalisation de la carte intercommunale s'accompagne d'ajustements nécessaires pour prendre en compte la « cartographie technique » dessinée par les équipements existants : les contrats de partenariats, relatifs aux moyens matériels et humains, permettent d'assurer ces ajustements.
- Les contours du service de gestion des déchets évoluent : alors que la séparation collecte/traitement est devenue quasi fictive avec la multiplication des opérations intermédiaires, les collectivités locales qui ont la compétence de collecte ou de traitement devront dorénavant mettre en place des plans de prévention.
- Tandis que ce cadre évolue, certaines collectivités prennent en charge de nouvelles compétences à titre volontaire, parfois expérimental : production d'énergie photovoltaïque sur les sites de traitement des déchets, mise en place de redevances incitatives, opérations de prévention... avant qu'elles ne soient fixées de manière réglementaire. Cette redéfinition des compétences relatives aux déchets est effectuée par les structures intercommunales existantes, sans donner lieu à une modification du paysage intercommunal. Dans des cas, c'est le périmètre des structures intercommunales qui pèse.

Les contraintes techniques des équipements d'élimination sont donc déterminantes dans la configuration des périmètres intercommunaux, tandis que l'évolution des contours du service et de la compétence, qu'elle émane de la réglementation ou de choix locaux, prend forme au sein de structures existantes.

La solidarité territoriale (hypothèse 2) apparaît au travers d'une logique de compensation pour les communes d'accueil des équipements, qui prend toute son importance dans la mesure où l'implantation d'un équipement d'élimination est particulièrement difficile (voir les situations contrastées de nos deux terrains d'étude sur ce point). Des pratiques plus ou moins formelles et légales de compensation ont longtemps eu cours comme avec l'accueil gratuit dans la décharge ou l'incinérateur des déchets de la commune. La loi de finance de 2007 (art. L2333-92 s CGCT) formalise la compensation en offrant la possibilité aux communes d'établir une taxe sur les déchets réceptionnés dans une installation de stockage ou d'incinération plafonnée à 1,5 E la tonne entrante. Cela pose le problème de réintroduire l'échelle communale dans une gestion qui s'opère dorénavant, y compris sur le plan financier, au niveau intercommunal.

Si la proximité des équipements appelle des compensations au titre des nuisances, l'éloignement présente un surcoût lié au transport pour les communes éloignées. C'est dans le souci de gommer les pénalités liées au transport que le SIVERT Est Anjou a mis en place un système de péréquation des coûts de transports qu'il présente au titre de la solidarité entre les collectivités adhérentes<sup>21</sup>.

<sup>21</sup> « Le SIVERT a mis en place un système de péréquation des coûts de transfert permettant d'optimiser le transport des déchets à l'échelle du territoire et de respecter l'engagement de solidarité entre les collectivités du SIVERT. Il permet à chaque syndicat de collecte afférent au SIVERT de bénéficier du transport et du transfert des déchets à un prix identique

L'argument des économies d'échelles, souvent invoqué comme la motivation primordiale au regroupement intercommunal, ne doit pas occulter les enjeux infra-intercommunaux qui appellent des réponses notamment sur le plan financier. Là encore, les contraintes matérielles, ici associés aux impacts indirects de ce service, en l'occurrence le transport et les nuisances, viennent bousculer la structuration institutionnelle.

Dans le domaine des déchets, les processus d'élaboration et de révision des plans départementaux sont les lieux où est orchestrée une coordination « inter-territoriale » (hypothèse 4). Nous avons évoqué plus haut la faiblesse des plans à structurer l'organisation territoriale de la gestion des déchets et l'ineffectivité du « principe de proximité ». Cette faiblesse sur le plan légal ne doit pas nous amener à sous estimer la capacité des arènes de débat relatives à la planification à offrir des lieux de rencontre entre les acteurs en charge et à susciter une dynamique « inter-territoriale », particulièrement importante dans l'organisation complexe et multi-niveaux que nous avons décrite. En tant qu'espace de rencontre, la planification départementale est l'occasion d'une interconnaissance des enjeux locaux, d'échanges sur le plan technique et réglementaire, de coordination entre les différents EPCI compétents, d'expression et aussi de régulation des conflits. C'est une des limites de la recherche présentée ici que de n'avoir pas saisi dans le détail le rôle du plan comme régulateur de « l'inter-territorialité ». Toutefois, quitte à forcer le trait, il semble que l'on ait des situations contrastées dans chacun des terrains:

- Le plan départemental d'Indre-et-Loire semble avoir joué un rôle structurant dans la rationalisation intercommunale du secteur d'Amboise qui s'avérait particulièrement complexe
- Les choix menés par l'Est Anjou sont effectués en amont et en dehors du plan départemental, qui se trouve être en situation d'entériner les choix intercommunaux.

Nous avons montré combien la gestion des déchets est marquée par le poids du passé et de l'existant, notamment par les équipements en place et l'organisation institutionnelle. Ces deux aspects s'avèrent intrinsèquement liés : c'est souvent l'obsolescence d'un équipement, la nécessité d'en créer un nouveau ou encore l'ouverture de nouveaux exutoires qui conduit à un remodelage quasi constant de la structuration intercommunale, à travers des adhésions ou la création de nouvelles structures. Dans un contexte de contestation quasi systématique envers les équipements d'élimination des déchets, notamment de l'incinération ces dernières années, la réalisation d'une infrastructure de traitement est une opération longue, difficile, politiquement délicate. De ce point de vue, les situations de nos terrains sont contrastées, avec la réussite du projet d'incinérateur à Lasse et l'échec du projet envisagé en Indre-et-Loire. Le *SMITOM d'Amboise* a pour sa part achevé la réalisation d'un projet de transfert et de compostage, tout en restant dépendant des choix au niveau départemental pour ce qui concerne l'élimination finale.

Le domaine des déchets est aussi un sujet politiquement ingrat, de plus en plus complexe et controversé, qui est passé du champ de la salubrité publique à celui des risques environnementaux et sanitaires. La conduite des projets locaux nécessite un engagement politique fort, bien que risqué et beaucoup d'élus y ont joué leur mandat. L'engagement des acteurs politiques que nous avons observé dans chacun des terrains confirme ce constat.

---

*sans considération de son emplacement sur le territoire.* » (Sivert Est Anjou, Rapport 2009 sur le prix et la qualité du service)

Cela nous conduit *in fine* à remettre en cause le postulat qu'il existerait deux types d'intercommunalités hermétiques, « de gestion » et « de projet », et que le secteur des déchets appartiendrait à la première. La difficulté à élaborer et à faire aboutir les politiques locales, l'engagement politique que cela implique, montrent que l'on est non pas dans une gestion de routine mais dans une logique de projet marquée par des choix, soumis à l'argumentation et à la justification, où les échecs sont nombreux.

Au final, la recherche a permis de dépasser plusieurs idées communément admises dès lors que l'on s'intéresse au rôle des collectivités locales en matière de gestion des déchets.

- En raison de son ancienneté, le secteur des déchets serait une compétence bien délimitée, stabilisée, mise en œuvre par les collectivités sur le registre de l'habitude. Or, depuis 1975, les contours de ce service n'ont cessé d'évoluer, obligeant les collectivités à s'adapter à un cadre perpétuellement mouvant, tout en leur offrant des marges d'expérimentation.
- Les économies d'échelle invoquées pour expliquer les regroupements intercommunaux se vérifient pour ce qui concerne l'élimination dans la mesure où l'offre repose sur des équipements de grande taille qui induisent des structures intercommunales spécialisées à large périmètre, parfois à l'échelle départementale, sous la forme syndicale. Toutefois, cette gestion à large échelle implique des mécanismes de péréquation liés aux désavantages de la proximité (nuisances) ou de l'éloignement (transport), objets d'ajustements, voire de tension, dans la régulation intercommunale.
- Souvent considéré comme un objet technique pris en charge dans le cadre d'une intercommunalité « de gestion » routinisée du fait de son ancienneté, les déchets apparaissent au contraire comme un objet politique, dont les difficultés sociales relatives à la mise en œuvre des solutions d'élimination rendent nécessaire un portage politique fort et difficile. Le pilotage de la gestion des déchets s'apparente bien à une logique « de projet » complexe et soumise à l'échec.

## II. Gestion de l'eau et assainissement

### A. L'assainissement, un service public aux populations : éléments contextuels et juridiques

#### A.1. Du tout à l'égout à l'assainissement moderne<sup>22</sup>

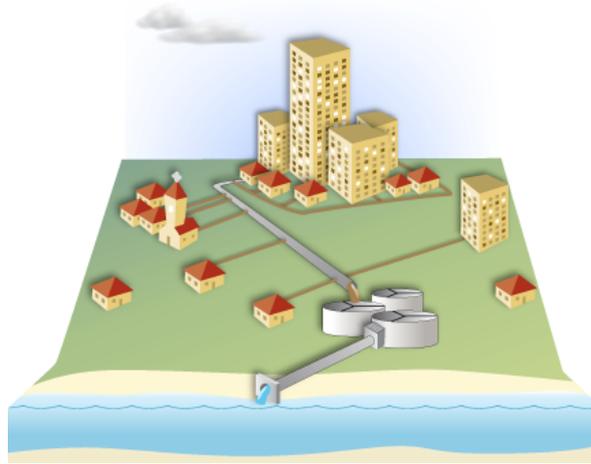
La conception moderne de l'assainissement est élaborée durant la seconde moitié du XIX<sup>ème</sup> avec le mouvement hygiéniste qui préconise la collecte et l'évacuation des eaux usées en dehors de la ville, via des canalisations enterrées. Les villes ont ainsi réalisé progressivement des réseaux de tout à l'égout dimensionnés pour recevoir, transporter et évacuer à la fois les eaux domestiques et les eaux de pluie afin d'améliorer les conditions de vie des villes et de les protéger des inondations. Cependant, après la seconde guerre mondiale, face à une croissance continue de l'urbanisation et aux problèmes de pollution à l'aval des rejets de ces réseaux dans le milieu naturel, s'est développée une logique de traitement des eaux. Des dispositions juridiques ont été prises pour faire face à ce problème. La loi de 1964 relative au Régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre leur pollution prévoit un système de redevance pollution (taxe) qui alimente le budget des agences financières de Bassin devenues par la suite Agences de l'eau. La Loi sur l'eau de 1992 renforce les dispositions de la loi de 1964 et transpose en droit français la Directive européenne du 21 mai 1991 relative au Traitement des eaux résiduaires urbaines. Celle-ci prévoit une mise à niveau des équipements de traitement des eaux usées.

Parallèlement au développement des dispositifs de traitement collectif s'est mis en place de nouveaux types de réseaux, dit séparatifs. A la différence des réseaux de tout à l'égout, les réseaux séparatifs collectent les eaux domestiques et les eaux pluviales dans des réseaux différents et séparés. Ce système permet d'éviter le risque de débordement d'eaux usées dans le milieu naturel lorsqu'il pleut. Il permet de mieux maîtriser le flux et sa concentration en pollution et de mieux adapter la capacité des stations d'épuration en conséquence.

#### A.2. L'assainissement collectif

L'assainissement a pour objet de réduire les effets des rejets des eaux usées domestiques (et pluviales) sur l'environnement mais aussi sur la santé et la salubrité. On distingue deux types d'assainissement en fonction du type d'habitat et de sa localisation : assainissement collectif ou non collectif. L'assainissement collectif (Figure 2) est relatif à la collecte via un réseau (public) de collecte des eaux domestiques et à leur traitement par un dispositif dédié (lagunage, station à boue activée, etc.).

<sup>22</sup> Cf. GUILLERME André, 1983, Les temps de l'eau : La cité, l'eau et les techniques, Champ Vallon, 264p.



**Figure 2 : Schémas type d'un dispositif d'assainissement collectif ;**  
Source [www.thau-agglo.fr/L-assainissement-collectif.html](http://www.thau-agglo.fr/L-assainissement-collectif.html)

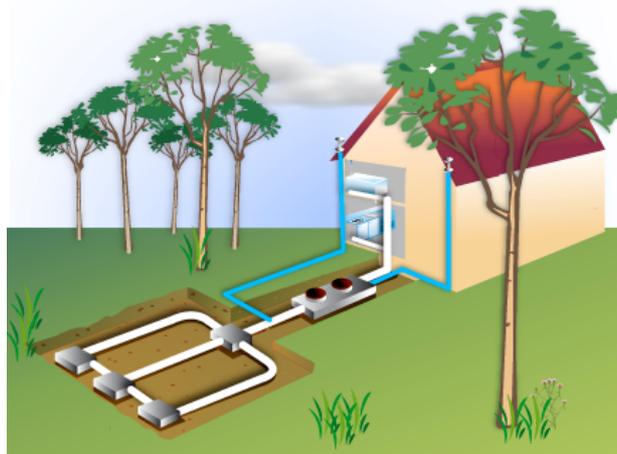
Une station d'épuration urbaine à boues activées comprend en général les étapes suivantes :

- Prétraitement : dégrillage, dessablage, déshuilage
- Traitement primaire : décantation
- Traitement secondaire : clarification

L'eau épurée est rejetée dans le milieu récepteur et les boues générées font l'objet d'un traitement soit par épandage soit par incinération.

L'assainissement dit non collectif, individuel ou autonome (Figure 3), renvoie aux dispositifs (privés) de traitement rattachés à une habitation (ou groupe d'habitation) et non raccordés aux réseaux collectifs d'assainissement.

Le service d'assainissement collectif distingue la réalisation/l'exploitation des réseaux et celles des installations de traitement (épuration).



**Figure 3 : Schémas type d'un dispositif d'assainissement non collectif**  
Source : <http://www.thau-agglo.fr/L-assainissement-non-collectif.html>

### A.3. De la réglementation à la gestion du service

#### a. D'une compétence communale...

Les communes sont en responsabilité de l'assainissement collectif (collecte et traitement) et du contrôle de l'assainissement non collectif sur leur territoire.

La réglementation en matière d'assainissement (cf. encadré) a évolué au fil du temps, pour être précisée et complétée afin de répondre à l'évolution des enjeux sanitaires et environnementaux. La Directive européenne du 21 mai 1991 relative au traitement des eaux résiduaires urbaines (ERU) fixe des prescriptions minimales européennes pour l'assainissement collectif des eaux usées domestiques. La transcription de la Directive ERU dans le droit français est inscrite dans le code général des collectivités territoriales. Les principales dispositions concernent : les modalités de fonctionnement et de paiement des services communaux d'assainissement, les responsabilités des communes en la matière et les rapports entre les communes et organismes de coopération intercommunale. Par ailleurs, le code de la santé publique précise les obligations des propriétaires de logement et autres locaux à l'origine de déversements d'eaux usées.

#### **Encadré : dispositions juridiques en matière d'assainissement (collectif et non collectif)**

##### **1-Droit Européen :**

Directive européenne du 21 mai 1991 relative au traitement des eaux urbaines résiduaires

Directive Cadre sur l'eau du 23 octobre 2000 (version consolidée au 21 mars 2008)

Règlement européen du 18 janvier 2006 concernant la création d'un registre des rejets et des transferts de polluants

Directive européenne du 16 décembre 2008 établissant des normes de qualité environnementales dans le domaine de l'eau

##### **2- Droit national :**

**Code de l'environnement :** Article L.210-1

-Normes : Articles L.211-1 à L.211-4

-Régime d'autorisation et de déclaration : Articles L.214-1, L.214-2, L.214-3, L.214-3-1, L.214-4, L.214-8

**Code de la santé publique :**

- Pouvoir réglementaire de l'Etat en matière d'hygiène : Articles L.1311-1 et L.1311-2

- Raccordement : obligations, financement, Assainissement non collectif Articles L.1331-1 à L.1331-9

- Déversements d'eaux usées autres que domestiques dans les réseaux de collecte : Article L.1331-10

**Code général des collectivités territoriales :**

-Pouvoir de police : Articles L.2212-1 et L.2212-2

-Services publics à caractère industriel et commercial : disposition générale – Rapport annuel du maire sur le service public de l'assainissement : Articles L.2224-1 à L.2224-6

-Services publics d'assainissement

a) Compétences des services publics d'assainissement : Articles L.2224-7, L.2224-8 et L.2224-9

b) Délimitation des zones d'assainissement : Articles L.2224-10, R. 2224-7 à R.2224-9

c) Définitions et prestations à réaliser par les services publics d'assainissement

d) Règlement de service public d'assainissement : Article L.2224-12

e) Elimination des déchets : Article L.2224-13

-Redevance communale d'assainissement

a) Dispositions législatives : Articles L.2224-11 à L.2224-11-5 et L.2224-12-2 à L.2224-12-5

b) Dispositions réglementaires : Articles R.2224-19 à R.2224-20

- Compétences de la communauté de commune, de la communauté urbaine et de la communauté d'agglomération : Articles L.5214-16, L.5215-20 et L.5216-5

**Code de l'urbanisme :** Articles R.221-6 et R.211-12

**Code rural :**

-Servitude pour l'établissement de canalisations publiques d'eau ou d'assainissement : Articles L.152-1, L.152-2 et R.152-1

-Servitude de passage des engins mécaniques et de dépôt pour l'entretien de certains canaux d'assainissement Article L.152-13

La loi de 1992 a confié aux communes la mission de contrôle des installations d'assainissement non collectif et leur création. A ce titre, un service public d'assainissement non collectif (SPANC) doit être mis en place avant le 31 décembre 2005. La loi de 1992 offre également la possibilité à ces services d'assurer l'entretien des installations.

Ces premières dispositions ont suscité de nombreuses questions qui ont conduit le législateur à préciser et compléter le dispositif législatif dans la Loi sur l'eau et les milieux aquatiques du 30 décembre 2006, celle-ci a donné une nouvelle impulsion à la politique d'assainissement non collectif en renforçant les compétences des communes et les obligations des propriétaires, et en fixant un échéancier.

Ainsi, la loi sur l'eau de 2006 définit dans son article 54 la compétence des communes en matière d'assainissement non collectif : « *Pour les immeubles non raccordés au réseau public de collecte, les communes assurent le contrôle des installations d'assainissement non collectif (...). Elles peuvent, à la demande du propriétaire, assurer l'entretien et les travaux de réalisation et de réhabilitation des installations d'assainissement non collectif. Elles peuvent en outre assurer le traitement des matières de vidanges issues des installations d'assainissement non collectif. Elles peuvent fixer des prescriptions techniques, notamment pour l'étude des sols ou le choix de la filière, en vue de l'implantation ou de la réhabilitation d'un dispositif d'assainissement non collectif.* » (Article L. 2224-8 du CGCT)

Les SPANC sont définies juridiquement comme des services à caractère industriel et commercial au même titre que les services d'alimentation en eau potable et les services d'assainissement collectif, dont les dépenses doivent être couvertes par des redevances perçues auprès des usagers.

#### ***b. ...à une gestion intercommunale***

Le Code général des collectivités territoriales précise que les « communes sont compétentes en matière d'assainissement des eaux usées » (L.2224-8), cependant, les compétences « assainissement collectif » et « assainissement non collectif » peuvent être transférées des communes vers un établissement public intercommunal (EPCI) avec ou sans fiscalité propre (SIVU, SIVOM), ou à un syndicat mixte. Selon le type de structure bénéficiant du transfert, celui-ci portera :

- soit obligatoirement sur l'assainissement dans son ensemble (modes collectif et non collectif),
- soit sur l'assainissement collectif et/ou non collectif, au choix des communes ayant demandé le transfert de compétence.

Les compétences en matière d'assainissement, de la communauté de commune, de la communauté urbaine et de la communauté d'agglomération sont régies par les Articles L.5214-16, L.5215-20 et L.5216-5 du Code Générale des Collectivités Territoriales.

Les Communautés de communes et d'agglomération peuvent prendre de manière optionnelle la compétence « assainissement ». Pour les Communautés urbaines, cette compétence est obligatoire (transférée des communes vers la CU de plein droit).

#### **Délégation de service public**

La responsabilité de l'assainissement peut faire l'objet d'un transfert de responsabilité ou délégation de service public à une entreprise privée via un contrat. L'Article L1411-1 du Code Général des Collectivités Territoriales définit la délégation de service public comme étant « *un contrat par lequel une personne morale de droit public confie la gestion d'un service public dont elle a la responsabilité à un délégataire public ou privé, dont la rémunération est substantiellement liée aux résultats de l'exploitation du service. Le délégataire peut être chargé de construire des ouvrages ou d'acquérir des biens nécessaires au service.* ».

Dans le contrat d'affermage, la collectivité délégante assure les investissements, tandis que le fermier (dans la majorité des cas une société privée) supporte les frais d'exploitation et d'entretien courant. L'entreprise se rémunère directement auprès de l'utilisateur dans les conditions fixées par le contrat d'affermage. La commune perçoit une partie des recettes pour la réalisation des investissements. En matière d'assainissement on peut distinguer trois types de contrat de délégation en fonction des responsabilités transférées dans le contrat : l'affermage, la concession, la régie intéressée.

Le contrat de « concession » se distingue de l'affermage, par le fait que le concessionnaire (société privée) prend non seulement en charge les frais d'exploitation et d'entretien courant mais également les investissements (la propriété des investissements réalisés sera transférée du concessionnaire vers la collectivité en fin de contrat). Le concessionnaire se rémunère directement auprès de l'utilisateur par une redevance fixée dans le contrat de concession. Cette redevance rémunère à la fois la gestion et l'investissement. Le contrat de régie intéressée délègue la gestion du service d'assainissement à un délégataire. Cependant, à la différence de l'affermage, le délégataire perçoit une redevance annuelle fixe versé par la collectivité qui conserve la responsabilité financière de l'exploitation. Cette dernière perçoit ainsi les redevances auprès des usagers.

Ces contrats ont une durée limitée dans le temps et peuvent concerner la collecte et/ou le traitement des eaux usées.

## B. Description de l'assainissement sur les territoires d'étude

Sur les terrains étudiés, les syndicats d'assainissement couvrent des territoires plus ou moins importants, allant de 2-3 communes à plusieurs dizaines. De plus en plus, les EPCI à fiscalité propre prennent la compétence eau et assainissement à leur compte comme le leur permet la législation soit de manière « optionnelle » ou de « plein droit ». Les intercommunalités à fiscalité propre constituent de plus en plus une échelle pertinente (politiquement) pour la gestion des services eaux et assainissement.

L'essentiel des données disponibles sur la thématique « assainissement » sont relatives à l'inventaire des statuts des formes intercommunales. Seule la CA Saumur Loire Développement a fait l'objet d'une enquête qui a établi des données plus précises relative à l'exécution de sa compétence « assainissement ».

Etude de cas	Intercommunalité ayant une compétence assainissement
SCOT ABC	SI assainissement de Cangey et Limeray SI Civray de Touraine, Chenonceaux et Chisseaux SIAEP de la vallée de la Glaise SIVOM du nord Lochois SATESE 37 CC du Val d'Amboise CC du Castelreunaudais
SCOT Saumurois	CA Saumur CC de Doué la Fontaine CC du Gennois

**Tableau 3 : Inventaire des intercommunalités ayant une compétence en matière d'assainissement**

Si les compétences en matière d'assainissement dans le périmètre du SCOT du Saumurois sont essentiellement transférées à des EPCI à fiscalité propre, elles concernent aussi cinq syndicats spécialisés dans le SCoT ABC.

### **B.1. Périmètre du SCOT ABC : des compétences éclatées entre différentes intercommunalités**

Tout d'abord, deux syndicats à vocation unique sont spécialisés dans le service d'assainissement : le SI assainissement de Cangey et Limeray et le SI Civray de Touraine, Chenonceaux et Chisseaux. Ensuite, le SIAEP de la vallée de la Glaise a des compétences en matière d'assainissement et d'adduction en eau potable et le SIVOM du Nord Lochois compte parmi ses compétences optionnelles l'assainissement. Enfin, sur le périmètre du SCOT ABC, les trois Communautés de Communes sont concernées par les questions d'assainissement. Cependant, la CCBVC possède seulement dans ses statuts la compétence nécessaire pour étudier la faisabilité des transferts de compétences d'AEP et d'assainissement des communes vers l'EPCI. La CCVA est en charge de l'assainissement collectif et assure la maîtrise d'ouvrage pour les actions suivantes :

- La gestion du réseau de collecte des eaux usées
- La gestion des quatre (2008) stations d'épuration et des trois unités de dépollution de son territoire
- L'extension et la réhabilitation du réseau de collecte
- La construction ou l'adaptation des stations d'épuration

Dans le périmètre du SCOT ABC se distinguent ainsi trois groupes d'intercommunalité : le SATESE 37 pour son rôle départemental, les formes intercommunales ayant compétences à la fois en matière d'assainissement collectif et individuel, et les formes ayant soit la compétence en matière d'assainissement collectif soit en matière d'assainissement individuel.

### **B.2. Périmètre du SCOT du Saumurois : concentration des compétences assainissement sur les EPCI à fiscalité propre**

Dans l'emprise du SCOT du Saumurois, il n'y a pas de syndicats spécialisés dans l'assainissement, qu'il soit collectif ou non collectif. A partir des données disponibles, nous avons pu identifier quelques EPCI à fiscalité propre menant une politique en matière d'assainissement non collectif au niveau intercommunal. Ainsi, la Communauté de communes du Gennois a défini sa compétence optionnelle « protection et la mise en valeur de l'environnement » comme relevant de la simple étude et de la mise en place du service public d'assainissement non collectif à l'échelle intercommunale. Les statuts de la Communauté de communes Doué-la-Fontaine classent également derrière la « protection et mise en valeur de l'environnement » les deux grandes thématiques de l'élimination et la valorisation des déchets des ménages et des déchets assimilés ainsi que la mise en place et la gestion d'un service public d'assainissement non collectif. Enfin, la Communauté d'agglomération de Saumur Loire Développement a quant à elle pris l'assainissement comme une compétence facultative. Le budget qu'elle consacre à l'assainissement est de 25 millions sur 7 ans. La CA SLD est à l'origine d'une nouvelle station d'épuration de 12 millions d'euros (17 millions avec les réseaux de transfert) représentant une bonne part des dépenses consacrées à l'environnement. Depuis la création de la communauté d'agglomération en 2001, les élus ont travaillé à la convergence des contrats, ainsi qu'à l'harmonisation tarifaire des services de l'eau potable et de l'assainissement. De nombreux contrats différents couraient en effet sur l'ensemble des communes du territoire. Cette situation ne permettait pas une gestion du service optimale et équitable pour l'ensemble des habitants.

### B.3. Le SATESE, un service départemental en matière d'assainissement

Le SATESE est un service du Département d'aide et d'appui technique pour l'assainissement et le traitement des eaux. S'il est intégré au Conseil Général dans le Maine et Loire, il correspond à un Syndicat mixte dans l'Indre et Loire. Cela implique qu'il rentre dans un dispositif intercommunal avec un champ de compétence défini dans ses statuts.

Le Syndicat d'Assistance Technique pour l'Épuration et le Suivi des Eaux 37 (SATESE) est un syndicat mixte à la carte auquel adhèrent le Département, 190 Communes du département de l'Indre-et-Loire, 22 EPCI à fiscalité propre dont la CCVA, mais également des syndicats, comme le SIVOM du Nord lochois, le SI assainissement de Civray, Chenonceaux et Chisseaux. Il couvre l'ensemble du département de l'Indre et Loire. Le premier nom de ce syndicat était « Syndicat d'Assistance Technique aux Exploitant de Station d'épuration », car il intervenait principalement en matière d'assainissement collectif et de fonctionnement des stations d'épuration. Aujourd'hui le syndicat conserve toujours ce domaine d'intervention auquel se sont ajoutées des missions de conseil et de formation sur le fonctionnement et l'investissement des installations en 1997 et des missions de contrôle pour l'entretien des installations à l'assainissement non-collectif en 2006. Toutefois, les interventions du SATESE en matière d'assainissement non-collectif restent restreintes. Cependant, dans le département d'Indre et Loire, toute commune voulant adhérer à la compétence « entretien des installations d'assainissement non collectif » doit déléguer les missions de contrôle en matière d'assainissement non-collectif au SATESE.

### B.4. L'assainissement non-collectif, une problématique émergente

Le SPANC est prévu par la loi sur l'Eau du 3 janvier 1992 qui a rendu obligatoire la mise en place de ce service pour les communes au plus tard le 31 décembre 2005, d'où des transferts massifs de cette compétence aux intercommunalités.

Le SIVOM du nord Lochois et de la CCVA ont les compétences assainissement collectif (AC) et non collectif (ANC). La CCVA a réduit la compétence optionnelle « protection et mise en valeur de l'environnement » à l'assainissement collectif et non collectif. Au sein de la CCVA la politique environnementale semble à première vue réduite aux services environnementaux dits « classiques » : déchet et assainissement. La CCVA gère tout le champ du service d'assainissement collectif, depuis l'étude, la réalisation, l'entretien et la gestion du réseau collectif et des stations d'épuration, jusqu'à la création. En matière d'ANC la Communauté de communes est en charge du contrôle des installations et de la gestion financière. Cependant, le SIVOM comme la CCVA ne font pas référence dans leur statut aux compétences en matière d'entretien des installations d'ANC du SATESE 37, alors que ces deux intercommunalités y adhèrent.

Le SI d'assainissement de Cangey et Limeray est spécialisé à première vue dans l'assainissement collectif puisqu'il s'occupe de la gestion du service des eaux usées et de la station d'épuration. Le SIVOM AEP de la vallée de la Glaise limite sa compétence géographiquement et matériellement en matière d'ANC. Son activité se limite à l'article 31 de la loi sur l'eau de 2006 à l'instar du SIVOM du Nord Lochois, cette compétence est cantonnée dans un périmètre spécifique qui semble lié à un transfert partiel des communes vers le syndicat. Là encore la compétence d'ANC est réduite au minimum.

La CCC est la seule à évoquer explicitement le service public d'assainissement non collectif (SPANC) dans ses statuts. Elle s'occupe du contrôle des installations en matière d'implantation et de fonctionnement, elle a compétence aussi en matière d'entretien et assistance aux communes en matière de gestion dans l'élimination de matière de vidange, en station d'épuration équipée. Afin de

poursuivre sa démarche de protection du milieu naturel et de l'eau, la CCC a souhaité inciter à la réhabilitation et donc à l'amélioration des rejets des assainissements non collectifs. Elle a pour ce faire modifié la périodicité du contrôle et son mode de facturation. Depuis, le 1<sup>er</sup> janvier 2010, cette dernière est déterminée par le technicien du SPANC lors de son contrôle en fonction du risque de pollution engendré par l'installation. Désormais, la facturation n'est plus annualisée mais émise après le contrôle du technicien (84 euros). Ces deux modifications ont pour effet d'engendrer une différence de facturation entre les foyers ayant une installation en règle et ceux ayant des installations présentant un risque de pollution pour l'environnement. Cela a pour but d'inciter à la réhabilitation des installations. Il existe différentes aides aux particuliers pour le financement de leurs travaux d'amélioration de leur système d'assainissement. Avec l'« éco-prêt à 0% », les banques financent jusqu'à 10 000 euros du projet de réhabilitation sans conditions de revenus. Une aide de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH) peut également être accordée sous conditions de revenus dans le cadre de l'Opération programmée de l'amélioration de l'habitat volet renouvellement urbain (OPAH-RU) de la CCC. Le contrôle de bon fonctionnement réalisé par le SPANC a débuté en 2006, et s'est terminé en 2009. Les installations ont été classées en cinq catégories. Toutes les installations placées sur le territoire de la CCC ont désormais été contrôlées. Ces contrôles ont révélé un nombre important d'installations à modifier ou à réhabiliter entièrement (52%), d'où la décision de faire évoluer la périodicité des contrôles et le service vers un programme plus incitatif en 2010.

### **B.5. Un budget autonome et des investissements constants**

Les installations relatives à l'eau et à l'assainissement génèrent des coûts importants en termes d'équipements et de fonctionnement. Sur les deux terrains d'étude, il ressort que le transfert de la compétence assainissement aux structures intercommunales a engendré une période de plusieurs années d'investissements financiers très importants. Cela a conduit à un accroissement considérable des raccordements aux réseaux collectifs. Ces importants programmes d'investissement ont été suivis de programmes de réhabilitation et d'entretien des réseaux. Le service d'assainissement nécessite des investissements réguliers, tant au niveau des réseaux que des installations de traitement. Les investissements en matière d'épuration sont fortement liés à la politique de l'eau.

Le service d'assainissement proprement dit est financé par la redevance payée par chaque utilisateur et arrêtée pour l'ensemble des communes de l'EPCI ou du Syndicat. Ce budget en matière d'investissement peut être aussi alimenté par des aides que sollicitent les intercommunalités auprès de l'Agence de l'Eau et du Conseil Général.

Les budgets des SPANC comprennent essentiellement des dépenses de personnel, ainsi que celles nécessaires au fonctionnement du service et à l'amortissement des équipements utilisés pour les contrôles. Les SPANC sont financés par le montant de la redevance payée par les propriétaires et les subventions du Conseil Général et de l'Agence de l'Eau Loire Bretagne.

## **C. Retour sur les hypothèses et pistes d'analyse**

Par rapport aux hypothèses avancées, il apparaît que la problématique du traitement des eaux usées est depuis longtemps prise en charge par des formes intercommunales à l'échelle de nos terrains d'études (à l'image de ce que l'on observe au niveau national).

Si la question de l'assainissement collectif n'est pas un nouvel enjeu pour les intercommunalités (hypothèse 1), en revanche celle de l'assainissement non collectif émerge à ce niveau, du fait des

obligations récentes (Lois sur l'eau de 1992 et loi sur l'eau et les milieux aquatiques de 2006) des communes en la matière. L'échelle intercommunale apparaît pertinente par rapport aux moyens nécessaires en matière de contrôle et de suivi des installations d'assainissement non collectif. Cependant, ce nouvel enjeu ne semble pas modifier le « paysage » intercommunal. Enfin, il faut souligner le cas singulier du Syndicat d'assistance technique pour l'épuration et le suivi des eaux 37 (SATESE), syndicat mixte qui reprend des compétences du Conseil Général, a un périmètre départemental et possède la compétence en matière d'assainissement non collectif. Cette structure semble être particulière ; du fait de son échelle départementale, elle est en capacité de se saisir de nouveaux enjeux en matière d'assainissement. Depuis la fin des années 90 elle propose aux collectivités des prestations dans le domaine de l'assainissement non collectif et s'est engagée dès 2003 dans une démarche qualité qui a abouti à l'obtention de la certification ISO 9001 en 2005 pour l'ensemble de ses activités.

L'intercommunalité permet des solidarités (hypothèse 2) entre communes dans la gestion d'un service public. Cette solidarité se réalise d'abord en matière d'investissement et de mutualisation des moyens humains. Pour les petites communes, le fait de se regrouper permet des économies d'échelle d'une part et de bénéficier d'infrastructures d'épuration plus importantes. Cette solidarité peut aussi s'exprimer par rapport aux contraintes morphologiques de l'espace : la topographie est un élément structurant des réseaux et nécessite dans certains cas la mise en place de réseaux « intercommunaux ». Ainsi, en matière d'assainissement, deux niveaux de solidarité peuvent être mis en exergue : solidarité financière (investissement et fonctionnement) et solidarité topographique. Cette dernière forme de solidarité n'a pas été nettement mise en évidence dans les cas étudiés du fait d'un manque de données disponibles.

L'organisation en intercommunalité du service « assainissement » permet une augmentation de la performance (hypothèse 3) car elle permet des investissements plus importants dans des infrastructures : réseaux et stations d'épuration. L'exemple de la CA de Saumur Loire Développement illustre bien cette conclusion, avec la mise en place, au niveau intercommunal, d'une station d'épuration plus performante que les équipements passés.

Enfin, la gestion des services d'assainissement nécessite des modes de coordination multi-niveaux (hypothèse 4), notamment avec l'agence de l'eau Loire Bretagne (dossier de subvention), les Départements (SATESE<sup>23</sup>) et les communes membres. Dans le domaine de l'assainissement, la coopération « inter-territoriale » se joue pour une grande part au travers de :

- la mise en place d'équipes d'épuration (subvention de l'agence et du département, etc.), et de leur gestion (implication des SATESE).
- le rôle départemental en matière de diagnostic, le suivi et le contrôle de l'assainissement non collectif du SATESE 37

La commune ou les intercommunalités exercent leur responsabilité et leur compétence sous le contrôle de la police de l'eau assurée par les services de l'Etat. Ainsi, les installations d'assainissement pour les rejets d'origine domestiques (Station de traitement et d'épuration des eaux usées) sont soumises à la « police de l'eau » en application du code de l'environnement : d'une part, la création d'une installation est ainsi soumise à autorisation (ou à déclaration) au titre de la Loi sur

<sup>23</sup> Les SATESE (Service d'Assistance Technique aux Exploitants de Stations d'Epuration) sont dans la majorité des départements des services du Conseil Général, le Département d'Indre et Loire fait donc exception.

l'eau, et d'autre part, des normes de rejets sont fixées pour ces installations. Pour inciter à la mise à niveau des installations, les Agence de l'eau perçoivent une redevance sur les pollutions auprès des collectivités en fonction des rejets en milieu naturel. Cette redevance est d'autant plus importante que les rejets sont importants, les installations les moins efficaces sont donc incitées à se mettre aux normes pour moins payer de redevance. Elle alimente le budget des Agences et leur permet de subventionner la mise ne place de station plus performante. Cette redevance a donc pour objet de les inciter à mettre en place des installations plus performantes.

## **PARTIE 2 : LES THEMATIQUES ENVIRONNEMENTALES EMERGENTES**

Les thématiques émergentes désignent dans cette recherche la gestion des cours d'eau, la gestion des risques, les espaces naturels et paysage, et le climat et l'énergie, dont il convient de décrire ici les particularités.

### **I. Gestion des cours d'eau**

#### **A. La gestion et l'aménagement des cours d'eau et l'intercommunalité : éléments de contexte**

##### **A.1. Des aménagements hydrauliques à la restauration des milieux**

Les cours d'eau ont fait l'objet de regroupements intercommunaux depuis les années 60-70, en vue de leur aménagement puis plus récemment de leur gestion. En matière de gestion et d'aménagement des cours d'eau, les collectivités locales jouent un rôle essentiel puisqu'elles sont les seules en capacité –juridiquement- d'intervenir dessus. Des intercommunalités ont ainsi été créées avec la compétence « hydraulique » afin de réaliser des travaux (lourds) sur les cours d'eau, de type reprofilage, recalibrage et curage. L'objectif, soutenu par les pouvoirs publics, notamment les services de l'Etat à travers les Directions Départementales de l'Agriculture et de la Forêt, était de dégager des terrains pour l'agriculture et de limiter les phénomènes d'inondation à certain endroit, en cherchant à faciliter un écoulement rapide des eaux. Les cours d'eau, et spécialement les petites rivières, étaient alors considérés comme des « tuyaux ».

Depuis les années 80, on a assisté à un changement dans la façon de concevoir l'intervention sur les cours d'eau en France. Les premiers « contrat de rivière » voient ainsi le jour, portés par des syndicats intercommunaux. Les objectifs de l'intervention sont alors différents puisqu'ils s'inscrivent dans une perspective de protection et de gestion des milieux aquatiques et non plus d'aménagement lourd à des fins agricoles ou pour la protection contre les inondations. La qualité de l'eau et des milieux aquatiques est au cœur des nouvelles préoccupations. La Loi sur l'eau de 1992, qui instaure le système de planification des Schémas Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SDAGE) à l'échelle des Agences de l'eau et des Schémas d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SAGE), leur déclinaison locale, confirme la mutation des objectifs en matière d'intervention sur les cours d'eau qui doivent dorénavant s'inscrire dans un cadre global et négocié. Ces dispositifs ont été renforcés par la mise en œuvre de la Directive Cadre sur l'Eau et par la Loi sur l'eau et les milieux aquatiques.

Ainsi, depuis le milieu des années 1990 on assiste sur les territoires étudiés à une multiplication des projets de gestion des cours d'eau menés par des syndicats qui deviennent de plus en plus grands. On est passé des périmètres d'interventions des syndicats plutôt localisés en aval ou en amont (selon la problématique : agricole ou inondation) des cours d'eau et sur le linéaire, à des périmètres plus larges qui s'étendent à la fois vers l'amont et dans le bassin versant. Dès lors les syndicats de rivière se sont engagés dans des dispositifs de gestion financés par l'Agence de l'eau, la Région ou le Département. Ils constituent des relais privilégiés de la politique de l'eau au niveau national et européen.

##### **A.2. Les syndicats de rivière au cœur du dispositif de gestion et d'aménagement des cours d'eau**

La gestion des cours d'eau est souvent réalisée par des structures intercommunales : les syndicats de rivière. Ceux-ci sont en effet compétents pour mettre en œuvre à l'échelle d'un cours d'eau et de ses

affluents les orientations définies dans le SDAGE, et les objectifs européens et nationaux fixés par la Directive Cadre Européenne et la loi du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques. Le Code de l'environnement, dans son article L211-7, donne compétences aux syndicats des rivières (collectivités territoriales et leurs groupements ainsi que les syndicats mixtes) pour : « *entreprendre l'étude, l'exécution et l'exploitation de tous travaux, actions, ouvrages ou installations présentant un caractère d'intérêt général ou d'urgence, dans le cadre du schéma d'aménagement et de gestion des eaux s'il existe, et visant : L'aménagement d'un bassin ou d'une fraction de bassin hydrographique ; L'entretien et l'aménagement d'un cours d'eau, canal, lac ou plan d'eau, y compris les accès à ce cours d'eau, à ce canal, à ce lac ou à ce plan d'eau ; (...) La maîtrise des eaux pluviales et de ruissellement ou la lutte contre l'érosion des sols ; a défense contre les inondations ; (...) La protection et la conservation des eaux superficielles et souterraines ; La protection et la restauration des sites, des écosystèmes aquatiques et des zones humides ainsi que des formations boisées riveraines ; Les aménagements hydrauliques concourant à la sécurité civile ; L'exploitation, l'entretien et l'aménagement d'ouvrages hydrauliques existants ; La mise en place et l'exploitation de dispositifs de surveillance de la ressource en eau et des milieux aquatiques ; L'animation et la concertation dans le domaine de la gestion et de la protection de la ressource en eau et des milieux aquatiques dans un sous-bassin ou un groupement de sous-bassins, ou dans un système aquifère, correspondant à une unité hydrographique.* »

Les contrats de rivière sont un des principaux instruments mis à la disposition des syndicats maîtres d'ouvrages pour mener à bien ces orientations et obtenir des financements divers (Agence de l'eau, Région, etc.). Si l'on rencontre sur la thématique de la gestion et de l'aménagement des cours d'eau les deux types d'intercommunalité (à fiscalité propre et souple), on constate toutefois, que les formes souples d'intercommunalité sont nettement plus présentes et que celles-ci sont spécialisées dans la thématique « cours d'eau ». Les EPCI à fiscalité propre se saisissent encore peu de cet enjeu. Ainsi, sur nos territoires, on a une majorité de syndicats « hydrauliques » au sens large qui couvrent des territoires plus ou moins vastes, pouvant aller de 2 communes à plusieurs dizaines.

Les syndicats de rivière, de par leur compétence et les actions qu'ils mènent, sont les relais locaux de la mise en œuvre de la politique de protection des milieux aquatiques. Les statuts du SI de la Brenne et de ses affluents sur le territoire du SCOT ABC montrent bien le lien entre la structure intercommunale et la politique de l'eau : « *étude, exécution et suivi de tous travaux ouvrages et installation hydrauliques dans le cadre de l'article L211-7 du code de l'environnement, et met en œuvre des opérations susceptibles d'améliorer la qualité des rivières du bassin versant selon les préconisations du Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux (Loire-Bretagne) et des objectifs à atteindre de « bon état écologique » définis par la Directive Cadre sur l'Eau.* »

Sur nos sites d'études nous avons pu inventorier un certain nombre de syndicats de rivières : SI d'entretien et d'aménagement de la Brenne, SI entretien et aménagement de la Remberge, SI de la Choisille, SI d'aménagement du ruisseau d'Epeigné et de ses affluents, SI pour l'entretien du ruisseau le filet, SI de l'Amasse, de la Cisse, du Layon, SM de l'Authion. Il existe aussi d'autres formes d'intercommunalités souples couvrant une aire géographique beaucoup plus large et aux attributions différentes, c'est le cas de l'Etablissement Public Loire qui est un Etablissement Public Territorial de Bassin<sup>24</sup>. Cependant, sur nos deux territoires d'études, les syndicats de rivière sont des échelons de référence en matière de gestion des cours d'eau.

<sup>24</sup> La loi du 30 juillet 2003 a reconnu les Etablissements Publics Territoriaux de Bassins (EPTB) comme acteurs de la prévention des inondations et la gestion équilibrée de la ressource en eau et de la préservation et de la gestion des zones humides, à l'échelle des bassins versants et des sous-bassins.

## B. La gestion des cours d'eau sur nos terrains d'étude (SCoT ABC et Saumurois)

### B.1. Couverture des territoires d'étude par les syndicats de rivière

La couverture par les syndicats hydrauliques concerne la grande majorité des communes du SCOT ABC<sup>25</sup>. Il s'agit de syndicats exclusivement intercommunaux, chargés de l'entretien et de la gestion d'une rivière et de ses différents affluents (par exemple, la Brenne, l'Amasse, la Cisse, la Remberge...). Lors des enquêtes sur le terrain, il a aussi été constaté que des formes de coopération existent entre syndicats de rivière, qu'il s'agisse d'une coopération institutionnalisée autour d'un même bassin versant, comme dans le cas de la Cisse et ses affluents<sup>26</sup>, ou entre bassin (mise à disposition de personnel du SI de la Brenne vers le SI de la Remberge), ou de coopérations plus souples entre différents syndicats d'un même département autour des échanges de connaissances ou d'expériences.

Dans le périmètre du SCOT du Saumurois il y a quatre syndicats de rivière<sup>27</sup> : le syndicat intercommunal pour l'aménagement du bassin de l'Aubance, le syndicat mixte Loire Authion, le syndicat mixte du bassin du Layon et de manière plus limitée le syndicat du Thouet. Ces syndicats ont compétence en matière d'aménagement et de gestion des aspects hydrauliques de leur bassin versant, mais aussi en matière d'amélioration de la qualité des eaux, de protection et de gestion de la ressource en eau, de protection et de valorisation des sites et des paysages des rivières.

A l'instar du périmètre ABC, le Syndicat Intercommunal d'Aménagement de la Loire et de ses Affluents « a pour objet d'assurer, au sein de l'établissement Public Loire, la représentation des communes de moins de 30.000 habitants concernées dans le département du Maine-et-Loire pour l'aménagement de la Loire et de ses affluents ».

### B.2. Outils de politique de l'eau et action des syndicats

La gestion de l'eau à l'échelle des bassins versants se traduit par la mise en place d'outils de gestion comme les Contrats de rivière, les Schémas d'Aménagement de Gestion des Eaux (SAGE), et d'autres programmes spécifiques des agences de l'eau ou des régions. Le SAGE est un document de planification élaboré de manière collective sur un périmètre hydrographique défini au préalable. Ce document fixe des objectifs généraux en matière d'utilisation, de mise en valeur, de protection quantitative et qualitative de la ressource en eau ([www.gesteau.eaufrance.fr](http://www.gesteau.eaufrance.fr)). Compatible avec le SDAGE dont il est une déclinaison locale, le SAGE est porté par une Commission Locale de l'Eau appuyée techniquement par une structure administrative dans la majorité des cas.

Les contrats de rivière et assimilés (contrat de bassin, contrat restauration-entretien, etc.) sont des instruments d'intervention à l'échelle de bassin versant. A l'instar des SAGE, ils fixent pour un cours d'eau des objectifs de qualité des eaux, de valorisation du milieu aquatique et de gestion équilibrée des ressources en eau et prévoit de manière opérationnelle les modalités de réalisation des études et des travaux nécessaires pour atteindre ces objectifs<sup>28</sup> : programme d'action sur 5 ans, désignation des maîtres d'ouvrage, du mode de financement, des échéances des travaux, etc. Contrairement au SAGE, les objectifs du contrat de rivière n'ont pas de portée juridique, seulement opérationnelle.

<sup>25</sup> Cf. Volume 3, Atlas Cartographique, Carte 31 : Intercommunalités du SCOT ABC investies dans le champ de la gestion des cours d'eau

<sup>26</sup> Cf. Volume 3, Atlas Cartographique, Carte 32 : La coopération autour du bassin versant de la Cisse

<sup>27</sup> Cf. Atlas Cartographique, Carte 20 : Intercommunalités du SCOT Saumurois investies dans le champ de la gestion des cours d'eau

<sup>28</sup> [www.gesteau.eaufrance.fr](http://www.gesteau.eaufrance.fr)

Sur le territoire du SCOT ABC, plusieurs Contrats de rivière et assimilés ont été recensés :

- Contrat régional de bassin de la Cisse
- Contrat restauration entretien de la Brenne
- Contrat restauration entretien de la Remberge
- Contrat restauration entretien de l'Amasse

Le Contrat de Restauration et d'Entretien<sup>29</sup> de la Brenne et de ses affluents signé en 2003 avec l'Agence de l'Eau Loire-Bretagne s'est achevé fin 2008. Il correspond à l'archétype des dispositifs de gestion des cours d'eau moyen. Les dernières opérations de restauration et d'entretien ont été effectuées sur la Glaise et le Rondy, affluents amont de la Brenne. La fin du contrat, en 2009, a été l'occasion de réaliser une étude bilan censée évaluer les actions réalisées à partir de différents indicateurs de suivi mis en place depuis l'étude initiale de 2000, et cela afin d'alimenter en propositions d'action le prochain Contrat territorial qui élargira les objectifs d'actions à l'impact des nitrates et des produits phytosanitaires (herbicides, fongicides,...).

Sur le territoire du SCOT du Saumurois, il faut aussi noter la présence à des stades plus ou moins avancés de plusieurs instruments de planification de la politique de l'eau sur le territoire du Saumurois :

- SAGE Layon Aubance porté par le Syndicat du Layon
- Contrat régional de Bassin Layon Aubance
- Contrat territorial (en projet)
- Contrat de restauration et d'entretien sur le Layon (2000 à 2006 ; 2<sup>ème</sup> en préparation) porté par le Syndicat du Layon
- Contrat de restauration et d'entretien sur le Thouet qui a été conclu en partenariat avec la région, l'Agence de l'eau et le syndicat du Thouet (79).

### B.3. Le cas particulier de la Communauté d'Agglomération Saumur Loire Développement

La Communauté d'agglomération SLD possède la compétence gestion des cours d'eau. Cependant, elle intervient hors des outils de planification habituels et est en cela singulière. En 2005, ce sont 423 000 euros qui ont été engagés par la CA SLD pour la valorisation de l'espace et la gestion des risques dont font partie les cours d'eau. Un plan de restauration visant à faire du Thouet un lieu de vie et un moteur d'activités pour l'ensemble de ses utilisateurs a été défini. En 2005, ce sont 180 600 euros qui ont été investis pour des travaux d'urgence sur les berges et barrages ; ils ont permis de débroussailler, réparer, améliorer, conforter ou encore participer à l'impact économique et environnemental. La CA SLD s'est également appuyée sur une démarche de prévention et de gestion des risques (inondations, coteaux de Loire, pollution) pour laquelle elle a sollicité des financements du département, de la région, de l'Etat et de l'Europe. 2005 aura été également l'année d'achèvement de la partie technique de l'élaboration de la Charte pour l'environnement avec la détermination du programme d'actions.

En 2006, d'autres réalisations ont été entamées, comme la prescription du Plan de Prévention Risques Inondations du Thouet et la mise en œuvre du Plan Administration Eco-Responsable (PAE).

---

<sup>29</sup> Le contrat restauration-entretien est l'outil de mise en œuvre des actions sur les milieux aquatiques (cours d'eau, zones humides, migrateurs). Il est conclu pour une durée de 5 ans entre l'agence de l'eau, le maître d'ouvrage et les partenaires techniques et financiers. Il est précédé d'une étude préalable permettant l'approche globale et cohérente des causes de dégradation des milieux aquatiques sur le territoire concerné. Cette étude définit le programme d'actions du contrat afin de répondre à l'objectif de bon état écologique. La réalisation des actions s'accompagne d'un suivi et d'une évaluation la dernière année du contrat.

Dans le même temps, les programmes portant sur la valorisation de la Loire (CRAPE) et sur la rivière Thouet ont été poursuivis avec notamment le programme pluriannuel de Restauration et d'Entretien de la rivière (2004-2008). La CA SLD a aussi été désignée pour animer au sein du Pôle du Végétal spécialisé Anjou Loire "Végépolys" le groupe technique intitulé "Végétaux natifs", qui a pour but la préservation du patrimoine génétique des espèces.

Signée en 2004, la Convention Régionale pour l'Amélioration des Paysages et de l'Eau (CRAPE « Côte de Saumur ») a pour but d'enclencher une dynamique de revalorisation des patrimoines naturels et bâtis sur les communes en rive gauche de la Loire, comprenant les communes riveraines du fleuve. Ainsi, elle a donné lieu en 2006 à six opérations d'aménagement, de valorisation ou de réhabilitation qui se sont achevées en 2007. Le coût d'objectif a été fixé à 452 178 euros hors taxes mais il ne tient pas compte du coût de la conduite d'opération de la CA SLD. Les réalisations effectuées dans le cadre de la CRAPE ont été financées à hauteur de 50% par la Région des Pays de la Loire, 30% par le Département de Maine-et-Loire et 20% par la CA SLD. Le programme Thouet 2007 concernait 12 communes de la CA SLD et a coûté 174 800 euros. Il a permis la réalisation de sept actions sur la rivière telles que l'évacuation des encombres et la restauration des boisements de rives sur la traversée de Saumur, la conduite d'une étude d'opportunité sur deux barrages, la lutte contre la jussie (17 tonnes arrachées et détruites par compostage), l'installation de plantations sur les sites érodés, le pilotage d'une étude pour la mise en place d'une étude sur les habitats ou encore la restauration de la porte marinière de Bron.

## **C. Retour sur les hypothèses et pistes d'analyse : le cas particulier de la coopération technique autour de la gestion des cours d'eau**

### **C.1. Une coopération formelle autour de contrats**

Une dynamique coopérative autour du bassin versant est engagée entre les syndicats de rivière dans le cadre bien précis de dispositifs contractuels initiés et financés concomitamment par la Région, l'Agence de l'eau ou le Département, tels que les contrats de bassin ou, sur un plus petit réseau hydrographique, les contrats de rivière ou les contrats de restauration et d'entretien (CRE). Cette tendance semble se confirmer sur d'autres territoires de nos deux SCOT, à des échelles différentes : un CRE a été entrepris à partir de 2006 autour de l'Amasse et de ses affluents, ce qui a conduit deux intercommunalités, le syndicat intercommunal d'entretien et d'aménagement de l'Amasse et de ses affluents (partie Indre et Loire) et le syndicat intercommunal d'étude et de réalisation pour l'aménagement de l'Amasse (partie Loir et Cher) à s'associer pour animer le CRE, mettre en œuvre des opérations d'entretien et de restauration du cours d'eau et ses affluents et participer au financement du poste d'un technicien de rivière. Cette association n'est cependant pas récente : les deux syndicats collaborent ainsi depuis la fin des années 1990 pour gérer ce type de contrat. Pour le président du syndicat de l'Amasse (partie Indre et Loire) cette collaboration « fonctionne bien », même si l'éventuelle création d'une structure intégrée à l'échelle du bassin de l'Amasse, résultat de la fusion entre les syndicats, paraît, toujours selon lui, cohérente. La bonne entente entre les deux élus contribue, toujours selon le président, au bon fonctionnement de cette organisation partenariale. Ce projet n'est néanmoins pas à l'ordre du jour.

Sur le territoire du SCOT Saumurois, la situation reste identique. L'exemple du bassin du Layon permet une nouvelle fois de mettre en évidence une coopération intercommunautaire autour d'un bassin versant. En effet, la mise en œuvre d'un premier CRE pour le Layon principal en 2003 a conduit à la création d'un syndicat mixte associant les communes concernées par le cours d'eau ainsi que quatre communautés de communes (dont la communauté de communes de la région de Doué la Fontaine, située dans le périmètre du SCOT du Saumurois). Le syndicat mixte succède au syndicat intercommunal du bassin du Layon, créé en 1973 et composé de 22 communes. En 2009, un nouveau

contrat a été établi mais cette fois-ci à l'échelle de l'ensemble du bassin versant du Layon, provoquant ainsi l'agrandissement du syndicat mixte. Cette structure de coopération intercommunale dite « souple » associe les différents partenaires pour mener à bien les projets prévus dans le CRE. Son rôle est de fédérer les communes et EPCI adhérents et ainsi d'assurer la maîtrise d'ouvrage de l'ensemble des travaux d'entretien et de restauration de cours d'eau (financement, suivi) prévus dans le cadre du CRE.

En définitive, la politique de l'eau en France, et notamment la gestion des cours d'eau s'inscrit globalement dans un mouvement de décentralisation territoriale par bassin versant, qu'il s'agisse du grand bassin hydrographique ou de sous-bassin versant. Sur nos deux territoires, cette tendance se confirme par l'observation des différents contrats mis en place à l'échelle d'un bassin versant (contrat de bassin, CRE). Par ailleurs, ce type de dispositif apparaît comme un instrument propice à la mise en place de coopérations entre structures intercommunales (syndicats intercommunaux de rivière traditionnels, EPCI à fiscalité propre) concernées par le bassin versant. La mutualisation des moyens financiers, notamment pour prendre en charge le poste de technicien de rivière, reste la principale raison de cette coopération. Cette coopération laisse également présager d'une volonté forte de la part de certains élus de favoriser la concertation au niveau du bassin versant. Pour le technicien de rivière du syndicat mixte du Layon, de plus en plus d'élus parviennent à intégrer la notion de bassin versant et comprennent l'intérêt de mutualiser les moyens pour obtenir des résultats globaux sur l'ensemble du bassin. La double casquette du président du syndicat mixte du bassin du Layon semble confirmer cette volonté forte : l' élu est également président de la Commission Locale de l'Eau (CLE), instance décisionnelle du SAGE Layon Aubance, document de planification de référence à l'échelle d'un grand bassin versant.

Pour autant, si cette idée semble assimilée par les élus au niveau du Layon, elle paraît encore peu aboutie sur le bassin de la Cisse, où une clef de répartition des dépenses a été établie à la demande de certains élus, afin de réduire les participations des communes dont le territoire est peu concerné par le réseau hydrographique. La solidarité interterritoriale au niveau du bassin versant reste donc une question éminemment politique.

Un partenariat existe également entre le syndicat mixte du bassin du Layon et le syndicat intercommunal pour l'aménagement du bassin de l'Aubance sur le SAGE layon Aubance qui recouvre l'Aubance et le Layon. Les différentes structures recherchent à articuler le SAGE Layon Aubance, le Contrat régional de Bassin Layon Aubance, le projet de Contrat territorial et le contrat de restauration et d'entretien sur le Layon.

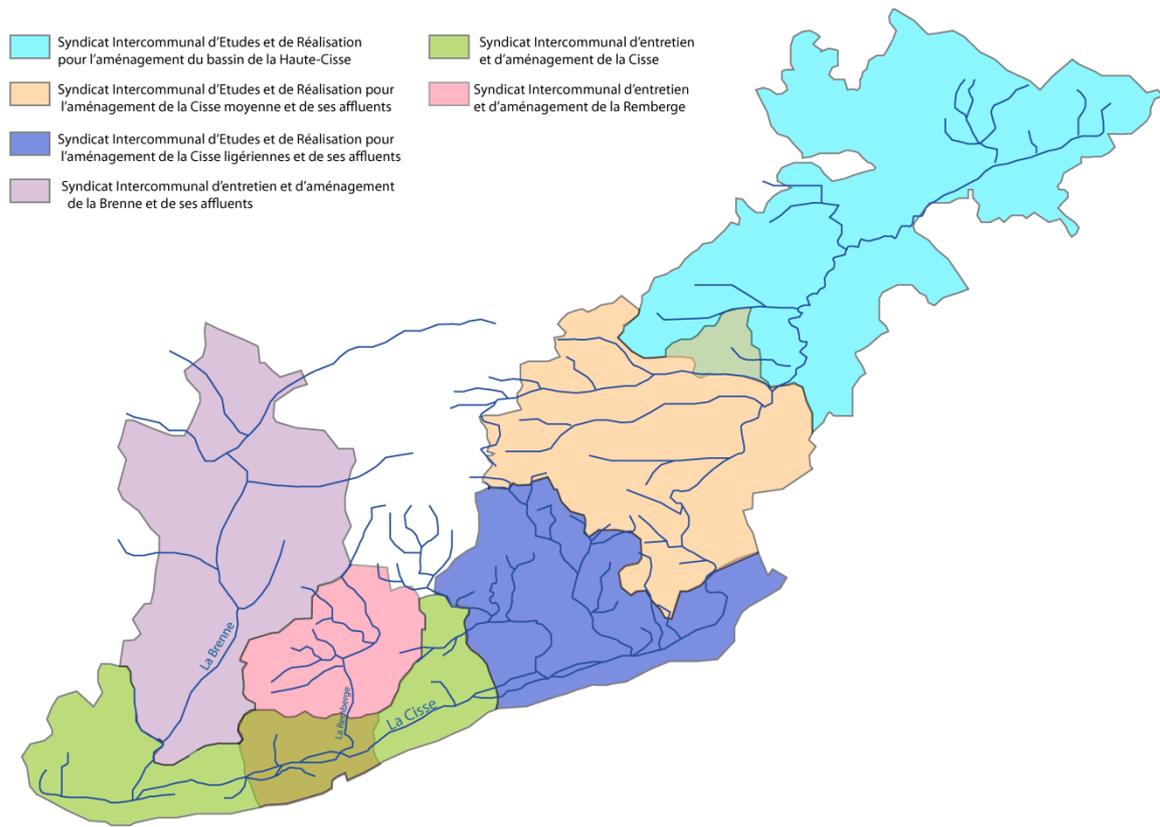
## C.2. Le bassin versant de la Cisse : une coopération technique institutionnalisée

La gestion du bassin versant de la Cisse constitue pour notre étude un exemple concret de coopération intercommunautaire établie autour d'un objet naturel et dont les principaux objectifs sont de mener une politique de protection de l'environnement.

Le bassin versant de la Cisse est composé d'un cours d'eau principal, la Cisse et de sept affluents : La Sixtre, le Ruisseau de Villay, la Cisse Landaise, le Ruisseau des fontaines, le Cissereau, la Cisse Meslandaise (ou Petite Cisse) et la Remberge. Ce bassin versant s'étend sur deux départements (l'Indre et Loire et le Loir et Cher) et couvre une partie du territoire du SCOT ABC<sup>30</sup>.

---

<sup>30</sup> Cf. Atlas cartographique, carte intitulée « La coopération autour du bassin versant de la Cisse »



Réalisation : Mathieu BONNEFOND ©

**Figure 4 : Les syndicats intercommunaux de gestion du bassin versant de la Cisse**

Sur ce territoire, cinq syndicats de rivière sont chargés de la gestion de l'ensemble du cours d'eau et de ses affluents :

Sur le département du Loir et Cher :

- Syndicat mixte d'Etude et de Réalisation pour l'aménagement du bassin de la Haute-Cisse
- Syndicat intercommunal d'études et de réalisation pour l'aménagement de la Cisse moyenne et de ses affluents
- Syndicat intercommunal d'études et de réalisation pour l'aménagement de la Cisse ligérienne et de ses affluents

Sur le département d'Indre et Loire :

- Syndicat intercommunal d'entretien et d'aménagement de la Cisse
- Syndicat intercommunal d'entretien et d'aménagement de la Remberge

Le Contrat de bassin de la Cisse et de ses affluents, signé en juillet 2006, est à l'origine de la coopération intercommunautaire entre les cinq syndicats. Ce contrat constitue un programme d'action, établi pour une période de cinq ans, destiné à gérer le bassin versant de la Cisse, dans un « objectif de protection et de reconquête de la qualité des eaux superficielles et des milieux aquatiques »<sup>31</sup>.

Ce contrat s'inscrit dans le cadre d'une politique plus globale initiée par la Région Centre, dans le cadre du volet territorial de son CPER. A ce titre, une convention de partenariat, entre la Région et les Agences de l'eau Loire-Bretagne et Seine-Normandie a été signée en 2007, dans laquelle les deux parties s'engagent sur une durée de 5 ans (2007-2012) à coordonner et financer les actions prévues

<sup>31</sup> Source : <http://www.bassinidelacisse.com>

dans le CPER en matière de gestion de l'eau, en cohérence avec les objectifs fixés par la DCE et des orientations des SDAGE Loire Bretagne et Seine Normandie.

Il s'agit en particulier de favoriser l'émergence et la mise en œuvre de démarches territoriales de type SAGE ou contrats de bassin. Trois territoires « tests » ont été sélectionnés par la Région et l'Agence :

- le bassin versant du Beuvron,
- le bassin versant du Loiret,
- le bassin versant de la Cisse.

Seuls les bassins du Beuvron et de la Cisse ont fait *in fine* l'objet d'un Contrat de bassin. Le bassin du Loiret fait l'objet d'une procédure de SAGE. Le contrat de bassin de la Cisse est le résultat d'une politique contractuelle de la Région Centre et de l'Agence de l'eau Loire Bretagne.

Le Conseil Régional et l'Agence de l'eau financent à hauteur de 80 % l'ensemble des opérations prévues au titre du contrat de bassin. Le syndicat mixte du Pays Beauce Val de Loire est la structure porteuse, chargée de l'animation du contrat. Ce SM de Pays intervient en tant que coordinateur des opérations réalisées au titre du Contrat de bassin. La mission du chargé de projet « contrat de bassin Cisse » au sein de ce syndicat, également technicien de rivière, est d'assurer l'animation du Contrat et un rôle d'intermédiaire financier. Une collaboration a été mise en place entre le SM de Pays porteur du contrat et les cinq syndicats de rivière du bassin versant de la Cisse dans le cadre du contrat de bassin.

Cette coopération prend la forme d'une convention (signée en 2006) entre le syndicat mixte du Pays Beauce Val de Loire et chaque syndicat de rivière. Cette convention fait suite à une première convention passée en 2003 entre ces mêmes acteurs. Ce document précisait alors les conditions de répartition des financements entre les cocontractants sur la phase pré-opérationnelle du contrat de bassin. La convention de partenariat de 2006 constitue un acte officiel de la collaboration et permet de préciser les modalités de répartition des financements entre les co-contractants (les syndicats de rivière, via les contributions des communes adhérentes), qui sont destinés à participer à la phase opérationnelle du contrat, c'est-à-dire à l'animation du contrat de bassin. Cette partie « animation » correspond à l'ensemble des frais liés au fonctionnement du contrat, c'est-à-dire le financement du poste de chargé de projet « contrat de bassin », les frais de secrétariat, les outils de communication et de sensibilisation prévus dans le contrat de bassin (le bulletin d'information périodique « le journal de la Cisse », « les journées de la Cisse »). La convention est établie sur une durée de cinq ans, soit la durée du contrat de bassin.

Cette coopération ne s'est pas mise en place sans difficultés : selon les dires du chargé de projet, « la coopération fut un processus long et difficile, notamment lorsqu'il s'agissait de convaincre les syndicats de la nécessité d'agir de façon globale, et non pas seulement sur des bouts de cours d'eau ». La logique intégrée et territorialisée du contrat de bassin semble s'être heurtée aux propres logiques des syndicats, qui agissaient jusque-là de manière autonome sur leur périmètre, et des communes adhérentes, plus ou moins concernées selon leur situation géographique par les opérations destinées à améliorer la qualité des cours d'eau. En effet, certaines communes ont rapidement manifesté leur « désintérêt » face aux opérations prévues dans le contrat de bassin, dans la mesure où leur territoire situé dans la partie amont du bassin (à l'ouest), n'est que très peu concerné par le réseau hydrographique. La solidarité amont-aval semble être une notion incomprise par certains élus locaux.

Par conséquent, une clef de répartition des dépenses entre les communes a été établie dans le cadre de la convention de partenariat de 2006, au prorata de la surface communale comprise dans le bassin versant, du linéaire de la rivière dans chaque commune et de la population. Au final, les dépenses des communes situées dans la partie amont sont plus faibles que celles situées en aval, où le réseau y est

plus développé. Les communes adhérentes situées en aval participent à hauteur de 400 € par an, et les communes situées plus en amont participent quant à elles à hauteur de 15 € à l'année. Pour le chargé de projet du contrat de bassin, ce ne sont pas des raisons financières qui sont à l'origine du désintéressement de certaines communes, mais davantage des raisons politiques. Le manque d'intérêt face à des projets « écologistes », où même des conflits de personne pourraient constituer des facteurs explicatifs.

Compétentes dans le domaine de l'eau et plus précisément dans le domaine de l'assainissement, les communautés de communes, dont le territoire coïncide avec celui du bassin versant de la Cisse sont également amenées à collaborer avec le pays Beauce Val de Loire, toujours dans le cadre du contrat de bassin. Sur le SCOT ABC, trois communautés de communes sont ainsi concernées : la communauté de communes du Castelrenaudais, la communauté de communes des Deux Rives et la communauté de communes du Val d'Amboise. Le Pays est ainsi amené à intervenir en tant qu'assistant à maîtrise d'ouvrage sur les opérations liées à l'assainissement. Chacune de ces collaborations implique la création d'une convention de partenariat, toujours pour préciser les modalités du financement. De surcroît, le chargé de projet intervient à titre de conseiller technique, qu'il s'agisse d'aider les communautés à réaliser des cahiers de charge pour les opérations d'assainissement ou bien de participer à des réunions techniques relatives à cette problématique.

Le contrat de bassin de la Cisse est donc un dispositif contractuel passé entre différents niveaux d'administration, destiné à mener à bien une politique multi-thématique de l'eau à l'échelle du bassin versant. Dès lors, cet instrument implique nécessairement une cohérence des actions menées par chacun des acteurs sur ce territoire naturel et donc une coopération entre les différentes intercommunalités compétentes. L'objet naturel, le bassin versant, constitue alors le vecteur de cette coopération, même si celle-ci est largement initiée par l'Etat (via l'Agence de l'eau) et la Région. En effet, le contrat de bassin résulte d'une politique régionale, qui reprend les objectifs réglementaires visés par la DCE.

Par ailleurs, la mise en œuvre opérationnelle du contrat, c'est-à-dire la conduite des opérations d'entretien, d'aménagement, de restauration de cours d'eau ou encore la communication autour du contrat a conduit à mettre en place une autre forme de relations entre intercommunalités. Il s'agit ici d'une coopération conventionnelle : sur le territoire du bassin de la Cisse, une convention de mise à disposition a été définie afin de mettre à disposition un technicien de rivière sur la partie Indre et Loire du bassin et plus précisément sur le territoire du syndicat intercommunal de la Cisse. Un partenariat s'établit ainsi entre le syndicat intercommunal d'aménagement et d'entretien de la Cisse et le syndicat intercommunal d'entretien et d'aménagement de la Brenne qui, dans ce cadre, met à disposition son technicien de rivière pour une durée de quatre ans. La convention précise alors que le technicien de rivière, consacre un tiers de son temps de travail au syndicat de la Cisse. Les coûts liés au fonctionnement de ce poste sont pris en charge par le syndicat de la Cisse.

Dès lors, le fonctionnement du contrat se passe de la manière suivante : le chargé de projet du contrat de bassin assure le suivi des opérations sur la partie Loir et Cher, tandis que le technicien de rivière mis à disposition par le syndicat intercommunal de la Brenne (via la convention de partenariat) assure le suivi des opérations sur le territoire du syndicat intercommunal de la Cisse.

De la même manière, des conventions sont passées tous les six mois entre le syndicat intercommunal de la Brenne et le syndicat intercommunal de la Remberge pour mettre à disposition le technicien de rivière. Celui-ci consacre ainsi un tiers de son temps au syndicat de la Remberge. Pour le technicien de rivière de la Brenne, ces conventions de mise à disposition permettent à des petits syndicats composés d'un faible nombre de communes (5 communes pour le syndicat de la Remberge, 7 pour celui de la Cisse) et donc disposant de faibles moyens, d'éviter la charge financière occasionnée par le recrutement d'un technicien de rivière supplémentaire.

Sur le plan juridique, ce type de contractualisation entre intercommunalités est prévu par le CGCT à l'article L5214-16-1. Le législateur offre notamment la possibilité aux intercommunalités de conclure des conventions leur permettant d'effectuer des prestations de services en dehors de leur périmètre, pour le compte d'une autre personne morale (collectivité, structure intercommunale...).

Le contrat du Bassin de la Cisse permet une coopération inter-territoriale efficace et une mutualisation des moyens humains. Le Contrat du Bassin de la Cisse est l'exemple même d'une coopération multi niveaux. En faisant intervenir des acteurs de niveaux différents sur un même projet, le contrat de Bassin participe également au renforcement de la solidarité inter territoriale.

### C.3. Des coopérations plus souples entre techniciens de rivière

Parallèlement, force est de constater que d'autres formes de coopération, plus souples, peuvent être identifiées sur nos terrains d'études dans le domaine de la gestion des cours d'eau. Ces coopérations prennent la forme de collaborations techniques variées entre technicien de rivière travaillant pour le compte de syndicats.

Dans un premier temps, les techniciens de rivière, on l'a vu, sont parfois amenés à travailler sur d'autres bassins, dans le cadre bien précis d'un contrat de rivière, CRE... Ces interventions peuvent faire l'objet d'une convention de mise à disposition. Pour autant, certaines interventions sont réalisées à titre ponctuel, sans qu'aucun contrat ne fixe les modalités du partenariat. Au niveau du Saumurois par exemple, le technicien de rivière du Layon collabore avec le technicien de rivière voisin sur le bassin de l'Aubance, et inversement lorsque les interventions nécessitent deux agents d'un point de vue technique et sécuritaire. Une convention pourrait officialiser ce partenariat. Néanmoins, cette collaboration n'est pas une solution à long terme pour le technicien du Layon, mais permet de pallier ponctuellement au besoin évident d'un deuxième technicien de rivière. En effet, la charge de travail sur le Layon pourrait conduire à l'embauche d'un nouvel agent dans le cadre du CRE.

Par ailleurs, les réunions entre techniciens de rivière restent le moyen privilégié pour instaurer un dialogue entre syndicats et partager leurs expériences sur le terrain. Ces réunions peuvent être impulsées par les techniciens de rivière eux-mêmes, ou par le Conseil Général, dans le cadre de la cellule ASTER (animation et suivi des travaux en rivières et milieux aquatiques). Cette cellule est destinée à apporter un appui technique et à assurer un suivi régulier auprès des collectivités locales en charge de la gestion des rivières. Son objectif est donc d'améliorer la gestion locale des cours d'eau. Au niveau du bassin du Layon, deux à trois réunions sont organisées par an. Pour le technicien de rivière de ce syndicat, ces réunions sont formatrices dans la mesure où elles sont vectrices de nombreux échanges entre techniciens, qu'il s'agisse d'échanges sur des retours d'expérience ou sur les projets à venir. Les réunions sont ainsi l'occasion « de sortir de son bassin et de voir ce qui se fait ailleurs ».

Pour conclure, la gestion des cours d'eau et plus généralement des milieux aquatiques constitue un enjeu majeur en matière de protection de l'environnement. La DCE, puis la loi de 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques (dite LEMA) fixent des orientations pour l'amélioration écologique des cours d'eau et rappellent la nécessité d'une gestion de l'eau territorialisée au niveau du bassin versant. A partir de là sont initiés des instruments contractuels tels que les SAGE et autres contrats de rivières entre les Agences de l'eau, les Régions, Départements et les structures intercommunales traditionnellement chargés des études et travaux hydrauliques. Ces instruments permettent de fédérer les différentes intercommunalités de manière institutionnelle, qui s'associent en fonction de logique territoriale (le bassin versant). Par ailleurs, l'observation menée sur les deux terrains permet de mettre en exergue d'autres formes de coopérations, plus informelles entre techniciens de rivières.

Dans le domaine de l'eau on assiste donc à des coopérations intercommunales à plusieurs niveaux, mais qui reste largement dominées par l'impératif « milieu ».

#### C.4. Synthèse de retour sur les hypothèses

L'entretien et de l'aménagement des cours d'eau est un secteur ancien d'intervention des collectivités locales et a produit des formes spécifiques d'intercommunalité pour porter des opérations lourdes d'aménagement, tels que le curage, le recalibrage, ou le reprofilage (hypothèse 1). Toutefois, après une période d'inactivité ou d'activité réduite cantonnée à quelques opérations d'entretien des berges, ces structures ont été réactivées dans la dernière décennie et se saisissent aujourd'hui d'enjeux nouveaux en lien avec les objectifs de la politique de l'eau, notamment de la Directive Cadre sur l'eau (cf. SI d'entretien et d'aménagement de la Brenne). Cette redéfinition profonde des objectifs d'intervention s'accompagne aussi de changements dans certaines structures intercommunales existantes. Ainsi, les périmètres des structures ont été amenés à évoluer suivant deux dynamiques :

- une logique linéaire, allant de l'aval vers l'amont (cas de la Brenne) et inversement selon les cas
- une logique de bassin, consistant en l'élargissement des structures au bassin versant et plus uniquement au linéaire.

Les problématiques de l'entretien et l'aménagement des « cours d'eau » présentent la caractéristique particulière de s'inscrire dans une problématique de « solidarité » amont/aval et au sein du bassin versant (hypothèse 2). Ce principe de solidarité, inscrit dans la loi sur l'eau de 1992, est observé au sein des organisations intercommunales, mais aussi entre celles-ci (Cf. exemple de la Cisse). La gestion des cours d'eau par les syndicats intercommunaux appelle de multiples coopérations, entre les structures, mais aussi entre niveaux territoriaux, et en particulier dans le domaine technique. Ces coopérations peuvent être qualifiées de solidaires, dans la mesure où elles permettent des échanges informels et des mises à disposition de personnel (Syndicat Brenne et Remberge notamment) pour des petites communes qui, seules, n'auraient pu en bénéficier.

La gestion intercommunale des cours d'eau est ancienne, mais a su s'adapter aux évolutions législatives relatives et maintenir une certaine performance dans les politiques menées ; en témoignent les actions réalisées par les structures intercommunales (hypothèse 3). De nombreuses réalisations effectuées dans le cadre de la gestion des cours d'eau ont été recensées sur les terrains d'étude, allant de l'élaboration de Contrats (contrat de restauration et d'entretien (cf. Brenne et ses affluents au cours de la période 2003-2008) ; contrat de rivière, etc.) à la réalisation de travaux sur les berges et les barrages (cf. CASLD, travaux menés dans le cadre du plan de restauration du Thouet en 2005), ou encore des actions de réduction des pollutions et d'amélioration de la qualité écologique au niveau des bassins versant (assainissement, diversification des habitats aquatiques, etc.).

Enfin, la mise sur agenda par les intercommunalités de la question des cours d'eau s'opère à double sens, descendant et ascendant (hypothèse 4). Elle s'opère d'abord de manière *top down*, lorsque les intercommunalités mettent en œuvre des politiques nationales (Loi sur l'eau) et européennes (DCE) et ensuite, de manière *bottom up*, lorsque les intercommunalités prennent l'initiative de se saisir d'instruments particuliers (contrat restauration entretien, etc.) pour mener une politique spécifique en matière d'entretien et d'aménagement de leurs cours d'eau. Ces dynamiques appellent toutes deux des modes de coopération multi-niveaux, entre l'Agence de l'eau Loire Bretagne, les services de l'Etat notamment mais aussi d'autres collectivités territoriales : cellule ASTER du Département, Conseil Régional (Contrat régionaux de Bassin) et Etablissement Public Loire.

## II. Gestion et protection des espaces naturels et du paysage

### A. Le rôle croissant de l'action publique intercommunale dans la protection des espaces naturels et du paysage : éléments de contexte

#### A.1. L'émergence de la question des paysages dans l'action publique locale

##### a. Le contexte règlementaire de l'intégration paysagère

Le paysage a été récemment défini comme une préoccupation importante par les intercommunalités à fiscalité propre, et en particulier par celles de faible taille. Les politiques de protection du paysage à l'échelle locale s'appuient en premier lieu sur une série d'outils étroitement liés aux politiques d'urbanisme. Ainsi la planification urbaine s'appuie sur les plans locaux d'urbanisme (PLU) et les schémas de cohérence territoriale (SCOT) instaurés par la loi SRU de 2000, qui comportent un projet d'aménagement et de développement durable (PADD). Ce dernier doit être conforme aux objectifs et principes de l'urbanisme et « peut prévoir les actions et les opérations d'aménagement à mettre en œuvre, notamment pour mettre en valeur l'environnement, les paysages » (art. R.123-1 du code de l'urbanisme). À cette échelle on peut rappeler l'existence des zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager (ZPPAUP), qui reposent sur une étude paysagère. Elles ont pour particularité d'être issues d'une démarche commune entre communes et l'État et sont créées par arrêté préfectoral, après enquête publique. Dans un premier temps, en application de la loi de décentralisation de 1983, l'initiative de la protection provenait directement des communes. En 1993, avec la loi Paysage, la composante paysagère est ajoutée (ZPPAUP). La mise en œuvre du règlement dépend de l'architecte des bâtiments de France qui contrôle tous les projets de construction, de démolition, de déboisement, de transformation ou de modification d'immeuble. De plus en plus de ZPPAUP sont mises en place à l'échelle intercommunale (exemple de la ZPPAUP de la confluence Loire Vienne). La loi de 1993 relative à la protection et à la mise en valeur des paysages a également instauré d'autres instruments d'action publique de protection du paysage tels que les Chartes des Parcs Naturels Régionaux (PNR), les « Directives de protection et de mise en valeur du paysage » et autres plans et projets paysages.

En 2005, la ratification par la France de la Convention européenne du paysage s'inscrit également dans cette émergence du paysage comme objet des politiques publiques. La convention « s'applique à tout le territoire des parties et porte sur les espaces naturels, ruraux, urbains et périurbains (...). Elle concerne tant les paysages pouvant être considérés comme remarquables, que les paysages du quotidien et les paysages dégradés »<sup>32</sup>. Elle engage chaque pays signataire « à intégrer le paysage dans les politiques d'aménagement du territoire, d'urbanisme et dans les politiques culturelles, environnementales, agricoles, sociales et économiques »<sup>33</sup>. Il s'agit d'un élément important pouvant déboucher sur la prise en compte du paysage à l'échelle intercommunale.

<sup>32</sup> Article 2 de la Convention européenne du paysage du 19 juillet 2000

<sup>33</sup> Article 5 de la Convention européenne du paysage

### ***b. Les structures intercommunales privilégiées : les Parcs Naturels Régionaux***

Malgré un cadre réglementaire incitant la prise en compte des problématiques paysagères sur l'ensemble du territoire, force est de constater, sur nos terrains d'étude, que la grande majorité des projets paysagers émergent principalement au niveau du PNR LAT. Cette situation n'est pas propre aux territoires d'études et est à l'image du contexte national. Cependant, les prémisses d'une action envers le paysage peuvent apparaître de manière privilégiée, notamment à la suite de la mise en place d'un SCOT intégrant cette question. Par ailleurs, les quelques projets paysagers connus se sont construits hors du champ « réglementaire », sur des modèles souples, notamment en milieu rural où les politiques paysagères sont peu liées aux documents d'urbanisme et à leur force exécutoire, mais plus aux politiques de protection du patrimoine naturel. On constate ainsi une différence de traitement de cette question entre le milieu à dominante urbaine et le milieu rural (Bonfond et *al.*, 2009).

Les parcs naturels régionaux se positionnent de manière spécifique sur la question de la protection des paysages à l'échelle intercommunale. Dès leur création en 1967 (décret du 1er mars 1967), la protection de la nature et plus largement des richesses naturelles, culturelles et humaines constitue un des objectifs phares des PNR<sup>34</sup>. À partir de 1988, une révision législative intervient et sont ajoutés, à la protection et à la gestion du patrimoine, le développement économique et le caractère innovateur et exemplaire des parcs (Laurens, 1997). Puis la loi Paysage du 8 janvier 1993 donne aux chartes des PNR une portée plus vaste puisqu'elles doivent être prises en compte dans les documents d'urbanisme. A ce titre, le décret 94-765 d'application de la loi Paysage définit que : « *Les parcs naturels régionaux concourent à la politique de protection de l'environnement, d'aménagement du territoire, de développement économique et social et d'éducation et de formation du public. Ils constituent un cadre privilégié des actions menées par les collectivités publiques en faveur de la préservation des paysages et du patrimoine naturel et culturel* »<sup>35</sup>.

Chaque PNR doit ainsi réaliser une Charte qui « *détermine pour le territoire du parc les orientations de protection, de mise en valeur et de développement et les mesures permettant de les mettre en œuvre* »<sup>36</sup>. Le PNR joue alors un rôle de coordination dans la mise en œuvre des politiques de protection et de mise en valeur du paysage sur son territoire. Pour cela, il dispose d'outils d'action publique comme les dispositifs Natura 2000 ou les mesures agro-environnementales.

## **A.2. La politique française de protection des espaces naturels, une faible place pour l'intercommunalité**

En matière de protection des espaces naturels, il existe une diversité d'instruments (Réserve naturelle, Espace naturel sensible, zone Natura 2000, Parc National, Parc Naturel Régional, etc.). La Loi du 21 avril 1906 sur « La protection des sites et des monuments naturels de caractère artistique » fait des espaces naturels, via la notion de « site pittoresque », un objet de protection. La loi de 1906 se calque sur le même principe de protection que la loi de 1887 en l'adaptant pour les lieux pittoresques, c'est-à-dire la mise en place de servitudes publiques. Ces servitudes limitent l'exercice des droits de propriété dans le sens où toute « modification » du site sans autorisation préalable avec l'administration est interdite. Cette première loi sur les sites se voit réformée, son champ élargi et sa

<sup>34</sup> Quatre objectifs principaux des PNR sont énoncés, notamment lors du colloque de Lurs en 1966, visant la protection des richesses naturelles, le maintien des activités économiques, l'initiation et éducation du public à la nature et à l'environnement, et l'accueil et récréation des citoyens.

<sup>35</sup> Article L333-1 du code de l'environnement

<sup>36</sup> Article L333-1 du code de l'environnement

procédure renforcée par la loi du 2 mai 1930 sur « la protection des sites et des monuments naturels de caractère artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque ». Le décret du 1er juillet 1957 complète la loi de 1930, en instaurant le régime juridique de la « réserve naturelle ». La loi du 22 juillet 1960 et le décret du Conseil d'Etat du 31 octobre 1961 créent les parcs nationaux. Ceux-ci ont pour objectif de protéger des interventions humaines de vastes espaces, afin de préserver la faune, la flore, le sous-sol, l'atmosphère, les eaux, et en général le milieu naturel, à l'instar du modèle américain. Durant la même période, des réflexions sont menées pour imaginer des Parcs moins contraignants. Le 1er mars 1967, un décret institue les Parcs naturels régionaux. Ainsi, peut être classé en Parc naturel régional « *de tout ou partie d'une ou de plusieurs communes* » pour son « *intérêt particulier par la qualité de son patrimoine naturel et culturel, pour la détente, le repos des hommes et le tourisme, qu'il importe de protéger et d'organiser* ».

La Loi « relative à la protection de la nature » est votée le 10 juillet 1976. Elle établit comme relevant de l'intérêt général, « la protection des espèces et espaces naturels et des paysages ». La loi de 1976 renouvelle l'approche en termes de protection des espaces et des milieux naturels. Cette loi refond le régime « Réserve naturelle » et instaure les régimes des « arrêtés de protection du biotope » et de « l'étude d'impact ». Dans le cadre de la Loi du 18 juillet 1985 sur l'urbanisme, le Département hérite de compétences en matière de sauvegarde des espaces naturels, avec la création de la Taxe départementale pour les Espaces naturels Sensibles (TDENS), quand les communes se voient attribuer des compétences en matière de planification urbaine et d'urbanisme. Cette taxe, dont l'adoption est laissée à l'appréciation des départements, permet de financer une politique d'achat et de gestion de sites naturels remarquables.

A partir du début des années 2000, une vaste refonte des dispositions liées aux formes de protection est engagée, essentiellement les réserves naturelles en 2002 et les parcs nationaux en 2006. Cette recomposition est marquée par une volonté de « dé-sanctuarisée » ces espaces protégées. La Loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité va recomposer la législation sur les réserves naturelles en instaurant de nouvelles catégories et en modifiant les conditions de la protection, notamment via des mesures de décentralisation. Ainsi, cette loi va distinguer 3 types de réserves naturelles : Réserve Naturelle Nationale ; Réserve Naturelle Régionale ; Réserve Naturelle de Corse. Enfin, la loi du 14 avril 2006, relative aux parcs nationaux rénove la politique des parcs. Tout en consolidant la protection juridique des « cœurs de parcs nationaux » Cette loi va chercher à « ouvrir » les Parcs nationaux aux espaces environnants, au travers de la mise en place d'une charte à laquelle les communes seront libre adhérer.

Finalement, cet historique règlementaire de l'évolution de la problématique paysagère et de protection des espaces naturels dans le champ d'action publique montre le faible rôle apparent des intercommunalités.

### A.3. Mise en œuvre des dispositions européennes en matière de protection de la nature

La France, en tant que membre de l'Union Européenne, doit mettre en œuvre des politiques élaborées au niveau européen. Ces politiques depuis le début des années 90, prennent de plus en plus de place dans l'action publique de protection de l'environnement (Directive Nitrate de 1991, Directive Eaux Résiduaire Urbaines de 1991, Directive Cadre sur l'Eau de 2000, etc.) et plus particulièrement des espaces naturels (Directive « Oiseaux » de 1979 et Directive « Habitats » de 1992). Ainsi, ces dernières être retranscrites en droit français pour être totalement mises en œuvre. « *Le réseau Natura 2000 n'a pas vocation à créer des sanctuaires de nature dont toute activité humaine serait systématiquement proscrite (...) la Commission estime donc que l'évaluation (prévue*

par l'article 6 de la Directive) est à faire au cas par cas pour tout type d'activité » (Ministère de l'environnement, 1996 : 2).

Dans le domaine qui nous concerne, la France a choisi de mettre en œuvre les Directives Habitats et Oiseaux en constituant la liste nationale des sites Natura 2000 à la fois sur la base de données scientifiques solides (ZNIEFF et ZICO) et selon un processus de concertation avec les acteurs locaux. La gestion des sites Natura 2000 se fait selon une procédure de contractualisation volontaire avec les acteurs locaux, par la rédaction concertée sur chaque site d'un Document d'objectifs (DOCOB) et dans un second temps d'un Document d'application conduisant le cas échéant à la signature de contrats de gestion avec les acteurs locaux.

Les Zones Spéciales de Conservation (ZSC) et les Zones de Protection Spéciale (ZPS) formeront ce qui est appelé le réseau Natura 2000, précurseur d'un réseau de sites Paneuropéen qui recouvrira un territoire plus large que le périmètre de l'Union Européenne. A terme, sur chaque site Natura 2000, un document d'objectifs doit être établi pour servir de base à la gestion via la contractualisation. La politique Natura 2000 s'appuie pour cela sur trois instruments contractuels : la charte Natura 2000, le contrat Natura 2000 et les Mesures agro-environnementales territorialisées. Ces dernières ont été développées dans le cadre de la politique européenne de développement rural. Celle-ci définit « la gestion des sites Natura 2000 » comme une priorité.

L'implication des collectivités territoriales, et plus particulièrement des structures intercommunales, dans la gestion des espaces naturels et paysagers n'est pas évidente à la différence des thématiques telles que la gestion des cours d'eau. En effet, les procédures ne prévoient dans aucun des dispositifs le portage exclusif par une forme intercommunale, excepté dans le cadre des PNR. Cependant, dans les faits, certaines situations montrent, notamment dans le cadre de Natura 2000, que les intercommunalités sont amenées à porter la rédaction du DOCOB (document d'objectifs) ou son animation.

## **B. Les thématiques espaces naturels et du paysage à l'épreuve du terrain : des acteurs intercommunaux spécialisés**

A partir des enquêtes réalisées, notamment auprès de la CA Saumur Loire Développement et du PNR LAT, nous avons pu inventorier un certain nombre d'actions en lien avec les thématiques paysage et espaces naturels qui associent des intercommunalités :

- Adoption en 2006 d'une Charte de l'environnement par la CA Saumur Loire Développement, en lien avec la charte du PNR Loire Anjou Touraine.
- Adoption d'une charte de développement durable pour la ZA de Méron à Montreuil-Bellay en collaboration avec le PNR
- Mise en place d'une zone agricole protégée à Distré : la CASLD souhaite reprendre cette initiative à l'échelle du territoire de l'agglomération voire même du SCOT.
- ZPPAUP entre 12 Communes de la confluence de la Loire avec la Vienne (Département du Maine et Loire)
- PNR Opérateur DOCOB de la zone Natura 2000 Loire (Ponts-de-Cé à Monsoreau) dans le département du Maine et Loire.

Dans le cadre de Natura 2000, le PNR Loire Anjou Touraine s'est associé aux quatre autres opérateurs (notamment CA Angers Loire Métropole, LPO, Conservatoire des rives de la Loire) du département du Maine et Loire pour éditer une lettre d'information commune.

En ce qui concerne le SCOT ABC, seule la communauté de communauté du Blésois est impliquée dans un dispositif de protection des espaces naturels. En association avec la Communauté de

communes Loches Développement, elle est impliquée dans la gestion d'une zone Natura 2000 (ZPS CHAMPEIGNE).

Nous pouvons d'ores et déjà dire que les thématiques espaces naturels et paysage demeurent peu présentes dans les politiques intercommunales ou sont en cours d'émergence dans le SCOT ABC et d'une manière générale sur nos deux terrains. D'autre part, ces thématiques nécessitent des collaborations entre intercommunalités du périmètre du SCOT (PNR, EPCI, etc.), mais également avec d'autres territoires extérieurs au SCoT, soit avec les autres collectivités territoriales (Département et Région), avec les services de l'Etat ou avec des associations (LPO, CREN, etc.).

### **C. Retour sur les hypothèses et pistes d'analyses**

D'après les observations de terrains, les intercommunalités se saisissent bien effectivement de ce nouvel enjeu pour l'action locale (hypothèse 1), qu'est la protection des espaces naturels et de paysages. Une saisie au moins ponctuelle de nouveaux enjeux est observée : protection de la nature Natura 2000 (CC Bléré Val de Cher, PNR LAT), projets paysage ; enfouissement des lignes pour le paysage par les syndicats d'électrification. Sauf exception, cette tendance à la prise en compte des préoccupations naturelles et paysagères reste encore très récente et cantonnée particulièrement à certaines formes d'intercommunalité, tels que les PNR ou les Syndicats de Pays, dont l'objet est justement d'assurer la gestion de ces problématiques environnementales.

La performance (hypothèse 3) des politiques intercommunales dans la gestion et la protection des espaces naturels et paysagers est difficile à évaluer. Tout d'abord, le cadre règlementaire et les compétences portées par l'Etat et l'Union Européenne en matière de « protection » délimitent les espaces potentiels d'initiative des intercommunalités. Ensuite, des disparités d'investissement sur ce champ d'action environnemental sont observées, en particulier entre les EPCI-FP et les PNR. Ces derniers élaborent des chartes opposables aux documents d'urbanisme, et constituent ainsi une certaine mesure de performance de l'intercommunalité, dans le domaine de préservation des espaces naturels et paysagers. Enfin, aucune extension des périmètres protégés ou gérés n'a été observée, mais la prise en charge par les intercommunalités (PNR) de certaine zone permet leur gestion. Finalement, les effets de l'intercommunalité sur la politique de gestion des espaces naturels et paysagers s'avèrent délicate à appréhender. A en croire certains auteurs, l'évolution du nombre de PNR pourrait constituer en lui-même un indicateur d'intégration du paysage dans les politiques publiques territoriales (HATZFELD, 2006), et un potentiel critère de performance.

Aucune forme particulière de solidarité n'a été observée sur les terrains d'étude (hypothèse 2).

Enfin, l'intégration des nouvelles préoccupations de protection et de gestion des espaces naturels et des paysages dans les politiques intercommunales se fait principalement de façon descendante (hypothèse 3). Les intercommunalités participent, dans une logique *top down*, à la mise en œuvre de politiques nationales et européennes (Natura 2000, Loi Paysage, etc.). Les rôles de l'Etat et de l'Union Européenne sont majeurs dans le domaine de protection des espaces naturels. Les intercommunalités apparaissent davantage comme des espaces relais pour l'application de politiques élaborées à une échelle supra-territoriale. L'interterritorialité associée à la protection des espaces naturels est principalement liée aux procédures, telle que Natura 2000 par exemple qui peut appeler des coopérations entre différents niveaux territoriaux (UE, Etat, Région, intercommunalités, communes). Des coopérations sont observées dans le cadre des procédures multi-niveaux (PNR LAT) et interterritoriales (cas de la CCBVC).

### III. Gestion des risques naturels

#### A. L'intercommunalité dans la gestion des risques naturels : évolutions et éléments de contexte

##### A.1. Des compétences accrues pour les collectivités locales dans le domaine de la gestion des risques naturels

Dans le domaine de la gestion des risques naturels, la réglementation française partage les responsabilités entre l'Etat, les collectivités locales et les particuliers, qu'ils soient propriétaires ou simplement riverains d'un élément naturel à risque (cours d'eau, coteau...).

Les services des préfetures et les DIREN ont la charge de l'élaboration et du contrôle de l'application des Plans de Prévention des Risques Naturels Prévisibles (PPRNP) depuis leur création en 1995. Cette cartographie réglementaire, qui définit les règles de l'urbanisation dans les zones à risques, constitue la pierre angulaire des politiques de gestion du risque d'inondation ; les procédures laissent cependant encore peu de place pour l'expression des intérêts locaux. Les services de l'Etat tiennent également la majorité des responsabilités dans le domaine de la protection contre les aléas (construction et entretien d'ouvrages) et dans celui de la prévision.

Cependant, les politiques de gestion des risques naturels proposent progressivement une approche de plus en plus globale de cette problématique. Au-delà des enjeux de protection et de prévision, la prévention et la gestion de crise sont deux volets d'action de plus en plus investis. C'est dans ces domaines que les collectivités locales ont gagné en compétences et responsabilités en quelques années. Les communes en particulier sont devenues des acteurs incontournables de la gestion des risques naturels.

##### *a. Les principales responsabilités des communes dans le domaine de la gestion des risques naturels*

Les communes et surtout leurs édiles portent réglementairement plusieurs types de responsabilités. La première d'entre elles concerne **le contrôle de l'urbanisation sur le territoire communal**. En délivrant les permis de construire, le maire est le premier responsable des risques qu'il peut faire encourir en autorisant des constructions en zone à risque. Les permis de construire doivent donc être conformes aux PPR en vigueur sur le territoire de la commune. En parallèle, le maire est également responsable **du maintien de l'ordre et de la sécurité sur le territoire de sa commune**. Au regard de l'article L. 2212-2 du Code général des collectivités territoriales, il est tenu de prendre des « précautions convenables » pour la prévention des risques. Il a par exemple obligation de rappeler aux propriétaires de digues non entretenues (et potentiellement dangereuses) leur obligation d'assurer la sécurité de ces ouvrages.

Dans un second temps, il faut rappeler que les communes couvertes ou concernées par un PPRNP, quel qu'il soit, sont désormais appelées à se doter de nouveaux outils de prévention des risques naturels. Depuis la loi du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile, le maire d'une commune couverte par un PPRNP est identifié comme **responsable de la gestion de la crise et de l'après crise sur son territoire**. A ce titre, il est le « Directeur des Opérations de Secours » en cas d'évènement majeur, mission qui revient au Préfet dès que l'inondation dépasse les limites de la commune. Pour mener à bien cette mission, chaque commune couverte par un PPRNP doit réaliser un Plan Communal de Sauvegarde. L'article 13 de la loi de modernisation de la sécurité civile précise que le Plan Communal de Sauvegarde « *détermine, en fonction des risques connus, les mesures immédiates de sauvegarde et de protection des personnes, fixe l'organisation nécessaire à la*

*diffusion de l'alerte et des consignes de sécurité, recense les moyens disponibles et définit la mise en œuvre des mesures d'accompagnement et de soutien de la population».*

De même, les communes ont récemment acquis de nouvelles responsabilités dans le domaine de la prévention et plus particulièrement de l'information aux citoyens. Conformément à l'article R125-11 du code de l'environnement, toute commune couverte par un PPRNP doit établir un document d'information communal sur les risques majeurs (DICRIM). C'est un document de communication et de sensibilisation des habitants qui peut prendre des formes très diverses, à la discrétion des communes. Le plus souvent, il recense les événements et accidents significatifs à l'échelle de la commune, précise les mesures de prévention et de protection prises à l'échelon communal et rappelle les consignes de sécurité. Dans la même logique, toutes les communes couvertes par un PPRNP ont comme **responsabilités d'organiser une communication sur les risques encourus au moins tous les deux ans** (réunions publiques, tracts). Enfin, pour le risque plus spécifique de l'inondation, les communes doivent faire poser ou entretenir les repères de crue présents sur leur territoire.

En près de 10 ans, depuis la création des PPRNP (1995) jusqu'à celle des Plans Communaux de Sauvegarde (2004), les compétences et responsabilités des communes se sont donc largement précisées et accrues dans le domaine de la gestion des risques naturels. La mise en place des PPRNP a entraîné de nombreux conflits entre collectivités locales et services de l'Etat. Néanmoins, cette cartographie réglementaire paraît de mieux en mieux acceptée et semble devenir un véritable outil pour les élus locaux (HUBERT et al., 2003). Pour de nombreuses communes (en particulier les plus petites), les difficultés portent principalement sur l'élaboration des documents complémentaires dont elles doivent s'équiper : les DICRIM et PCS.

*b. Une nouvelle approche de la gestion du risque d'inondation où les collectivités locales sont appelées à être de plus en plus acteurs des projets*

Au-delà de ces obligations réglementaires, on observe également de plus en plus de démarches volontaires de prévention des risques naturels engagées par des collectivités territoriales, principalement des communes. Pour comprendre ce mouvement, il faut revenir sur le tournant des années 1990 ; cette décennie a été marquée par le passage d'une « logique de l'ouvrage » à celle d'une « mise en visibilité du risque » (DECROP, VIDAL-NAQUET, 1998). Dans le domaine de la gestion du risque d'inondation, la réalisation des premiers Atlas des Zones Inondables (cartographie des plus hautes eaux connues) a ainsi rappelé l'étendue des territoires potentiellement inondables sur le territoire national et souligné l'ampleur des enjeux matériels et humains concentrés en plaine alluviale. Avec la mise en place des PPRNP, la cartographie joue un rôle important dans l'identification du risque et la prévention. L'objectif est de contrôler l'urbanisation dans les zones à risque et de conserver des espaces pour le contrôle de l'aléa (par exemple en préservant des zones d'expansion des crues). Les PPRNP vont en outre au-delà du seul contrôle de l'urbanisme puisqu'ils doivent également prévoir dans leur règlement des mesures de réduction de la vulnérabilité et d'adaptation des territoires.

Dans ce contexte, on observe alors l'engagement progressif des collectivités locales. Ces dernières ont ensuite la charge d'adapter leur développement aux contraintes réglementaires. Certaines vont même aller au-delà de leurs obligations. Ainsi, dans le domaine de la gestion du risque d'inondation, on observe un engagement des collectivités dans des dynamiques de réduction de la vulnérabilité des enjeux situés ou non derrière des digues et d'identification des zones nouvelles ou à restaurer de champ d'expansion de crues.

Dans la pratique, les initiatives portées par les collectivités peuvent être très diverses. La commune peut agir sur ses biens propres (locaux administratifs de l'hôtel de ville, écoles, crèches) notamment

en préparant le retour à la normale du fonctionnement de ses services. Elle peut inciter les propriétaires des autres biens à intervenir pour eux-mêmes, en indiquant les outils et les aides disponibles. Ces initiatives sont menées le plus souvent en partenariat tant avec les services de l'Etat en charge de ces problématiques (DREAL, DDT) qu'avec les Etablissements Publics Territoriaux de Bassin, lorsque ces derniers se sont engagés sur ces questions et élaborent des méthodologies de diagnostic de vulnérabilité de l'entreprise, de l'habitat ou proposent des aides aux travaux de réduction de la vulnérabilité.

Dans le domaine de la gestion du risque d'inondation, les collectivités locales sont désormais incontournables. A minima, les communes couvertes par un PPRNP doivent s'acquitter d'un certain nombre d'obligations (en particulier la production d'un certain nombre de documents réglementaires (DICRIM, PCS)) mais certaines vont plus loin et s'engagent de façon volontaire dans des démarches de réduction de la vulnérabilité de leurs territoires.

De ces développements, il faut également bien retenir la différence qui existe entre les territoires couverts par un PPRNP et ceux qui ne le sont pas : les obligations qui incombent aux premiers sont aujourd'hui particulièrement lourdes (production de documents réglementaires, obligations d'information, etc...) et leur engagement dans ce champ de l'action publique environnementale peut aussi être vu comme contraint. D'une certaine manière, la prescription et la promulgation d'un PPRNP a un effet déclencheur important dans la prise en charge par les collectivités locales de la problématique des risques naturels. Inversement, on peut formuler l'hypothèse d'un engagement potentiellement plus limité de celles concernées par un risque mais qui ne fait pas l'objet d'un PPRNP.

Nous avons pour le moment appréhendé la problématique à l'échelle des collectivités locales et plus particulièrement des communes. Il convient maintenant d'interroger la place que peuvent tenir les intercommunalités dans la gestion des risques naturels.

## A.2. Rôle et enjeux de l'intercommunalité dans la gestion des risques naturels

Si les communes (et surtout leur maire) sont clairement identifiées par la législation comme les premiers acteurs de la gestion des risques naturels, les intercommunalités peuvent également trouver leur place dans ce champ de l'action publique environnementale. Nous nous appuyons pour en rendre compte sur un certain nombre d'expériences et observations issues du contexte ligérien.

### *a. Après les syndicats, l'engagement des EPCI FP*

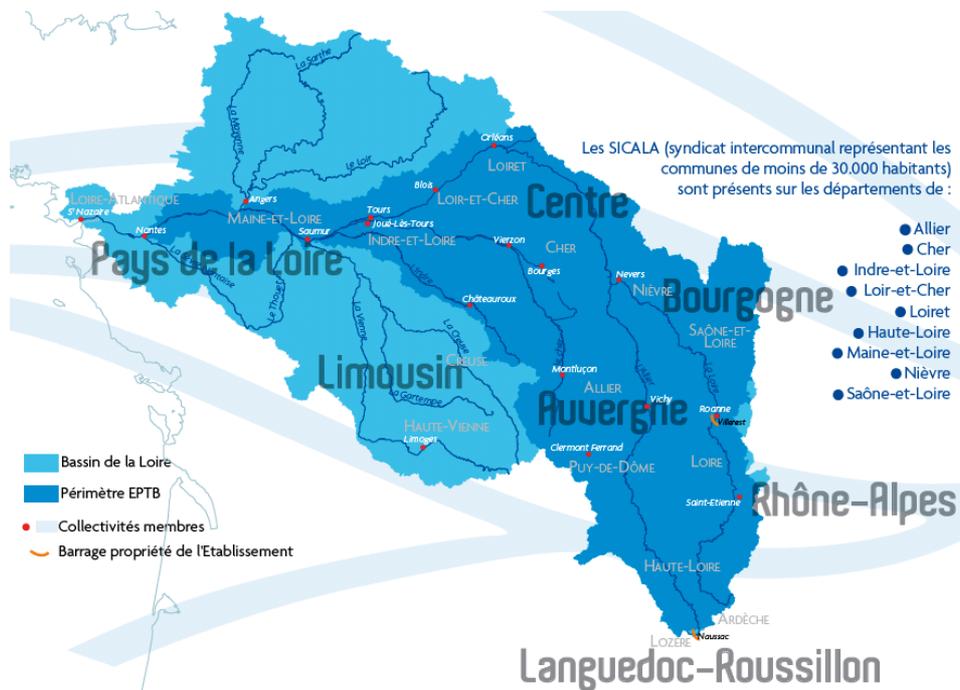
L'intercommunalité ne s'est-elle emparée que récemment de la question des risques ? Est-ce vraiment une problématique émergente au sein des formes de coopération intercommunale ? L'étude du contexte ligérien nous montre qu'un certain nombre d'intercommunalités sont structurées ou appréhendent depuis maintenant plusieurs décennies ce problème.

A la marge, on peut bien sûr citer les syndicats hydrauliques qui, dans la logique de leurs actions d'entretien et de gestion des cours d'eau sont régulièrement amenés à engager des projets de restauration/renforcement d'ouvrages hydrauliques ou de protection contre les inondations. La question du risque ne constitue cependant qu'une dimension parmi d'autres de leur travail.

Sur le bassin ligérien, on rappellera également la constitution précoce de formes de coopération intercommunale autour de l'aménagement de la Loire et de ses affluents. En 1983 est ainsi créé un Etablissement Public pour l'Aménagement de la Loire et de ses Affluents (EPALA), à la suite de premières initiatives lancées par quelques grands élus locaux pour l'aménagement du fleuve.

L'EPALA regroupe un certain nombre de collectivités locales riveraines de la Loire et de ses affluents (communes, départements, régions) qui partagent des problématiques communes, que ce soit en termes de gestion quantitative et qualitative de la ressource en eau sur le bassin ou bien de lutte contre les inondations. Par le biais de cette structure, elles formulent et font entendre leurs positions et attentes auprès des services centraux et déconcentrés de l'Etat. Dans le domaine de la gestion du risque d'inondation, l'EPALA a initialement eu la charge de l'entretien et de la gestion de l'ouvrage écrêteur de crues de Villerest, situé dans la partie amont du bassin versant. Au fil des années, et en particulier depuis l'adoption du Plan Loire Grandeur Nature, les actions qu'elle mène dans ce domaine se sont multipliées et élargies, en cohérence également avec les évolutions qu'a pu connaître ce champ de l'action publique environnementale.

En 2003, l'EPALA est devenu l'Établissement Public Loire (EPL), qui est aujourd'hui un Établissement Public Territorial de Bassin<sup>37</sup>. Une cinquantaine de collectivités locales ou groupements de collectivités appartenant au bassin versant de la Loire y adhèrent (7 Régions, 16 Départements, 18 villes et agglomérations, 9 syndicats intercommunaux départementaux (SICALA)). Plus d'un quart du budget principal de l'EPLoire provient de subventions des collectivités locales (ces dernières s'élèvent à 2,4 millions d'euros en 2010).



**Figure 5 : Périmètre de l'Établissement Public Loire et du Bassin de la Loire**  
 Source : Plaquette de présentation de l'EPL [http://www.eptb-loire.fr/]

Enfin, au sein de l'Établissement Public Loire, les SICALA (Syndicats Inter Communaux pour l'Aménagement de la Loire et de ses Affluents) constituent une autre forme d'intercommunalité. Reprenant les termes du SICALA d'Indre-et-Loire, ces syndicats « ont pour mission essentielle de permettre aux élus représentants des communes de moins de 30.000 habitants de faire connaître leur point de vue sur l'aménagement et la gestion du bassin de la Loire en participant aux travaux de l'assemblée plénière de l'Établissement, et aux différentes commissions de travail. Ils constituent également un relais d'information indispensable qui permet de connaître, sur le terrain les différentes politiques publiques mises en œuvre, et de relayer les actions conduites par

<sup>37</sup> La loi du 30 juillet 2003 a reconnu les Etablissements Publics Territoriaux de Bassins (EPTB) comme acteurs de la prévention des inondations et la gestion équilibrée de la ressource en eau et de la préservation et de la gestion des zones humides, à l'échelle des bassins versants et des sous-bassins.

*l'Établissement à l'échelle du bassin de la Loire.* ». Huit SICALA adhèrent aujourd'hui à l'Établissement Public Loire.

Dans un autre domaine, celui du risque lié aux cavités, il est également important de rappeler l'existence, depuis les années 1980 en Indre-et-Loire, d'un syndicat de communes dédié spécifiquement à ce problème : le syndicat « Cavités 37 ». Créé en 1985, « Cavités 37 » est un syndicat intercommunal technique spécialisé dans la surveillance des cavités souterraines et des masses rocheuses d'Indre et Loire. Regroupant au départ 14 communes, celles-ci sont aujourd'hui au nombre de 93. Il s'agit d'un SIVU, qui répond au besoin spécifique que connaissent nombre de communes d'Indre et Loire : surveiller les cavités souterraines et les masses rocheuses, afin d'en prévenir les risques de mouvements de terrain. Le syndicat structure son travail autour de trois grands types de missions :

- le recensement du patrimoine souterrain des communes, afin d'améliorer la connaissance du patrimoine souterrain d'Indre et Loire et dresser un inventaire des cavités existantes sur le territoire des communes adhérentes<sup>38</sup>.
- l'évaluation des risques et la proposition de moyens de contrôle, auprès des particuliers ou communes
- l'archivage des informations produites et recensées relatives aux cavités et le développement d'outils de sensibilisation et de communication

Chaque commune adhérente verse une cotisation annuelle dont le montant est calculé au regard du nombre de ses administrés (0,62 € par habitant). S'ajoutent à cette première source de revenus une subvention annuelle de 75 000 € issue du Département d'Indre-et-Loire. Les propriétaires de caves participent également aux frais d'expertise lorsqu'un diagnostic est effectué par le géologue de Cavités 37<sup>39</sup>.

Dans ce développement, nous avons donc voulu montrer que les collectivités locales mobilisent depuis plusieurs décennies déjà des formes de coopération intercommunale que l'on peut qualifier de « souples » pour appréhender le problème des risques naturels. Ces structures interviennent le plus souvent en soutien technique et pour de l'assistance à maîtrise d'ouvrage auprès de leurs communes ou collectivités membres ; de même, leurs programmes d'action évoluent au regard des questions qui affectent ces dernières. Elles peuvent également prendre la forme d'outils de représentation, comme les SICALA. Peut-on alors vraiment considérer les risques naturels comme une problématique émergente au sein des intercommunalités ? Dans les faits, il apparaît surtout que c'est sa prise en charge par les EPCI à fiscalité propre qui est relativement nouvelle.

Les intercommunalités à fiscalité propre sont a priori absentes au premier chef des problématiques de gestion des risques naturels. Nous avons vu que ce sont surtout les communes (et leur maire) qui ont des obligations clairement identifiées. De même, la réalisation de la cartographie réglementaire, si elle se construit dans une logique hydrographique, est présentée dans un contexte communal. Par contre, les intercommunalités sont absentes de la procédure d'élaboration des PPR « Inondation » : *« pour les services instructeurs, la commune demeure le seul interlocuteur valide »* (CLARIMONT

---

<sup>38</sup> L'inventaire concerne les caves publiques et privées qui sous-minent le domaine public, les remises des particuliers creusées dans la roche, les carrières d'extraction abandonnées et les sites souterrains ouverts au public (champignonnières, caves viticoles, souterrains-refuges, restaurants et gîtes troglodytiques...).

<sup>39</sup> Dans ses publications, le syndicat « Cavités 37 » précise que le Syndicat Intercommunal d'Energie d'Indre et Loire (SIEIL) lui verse également une participation annuelle de 5 000 €. Enfin, selon les démarches engagées, le syndicat « Cavités 37 » peut obtenir des financements auprès du « fonds Barnier » au titre de la réduction de la vulnérabilité.

et al., 2006). Cependant, il semble que ces dernières trouvent de plus en plus leur place dans la gestion du risque.

On rappellera d'abord que les dernières lois dans ce domaine permettent désormais aux communes de transférer aux EPCI à fiscalité propre des compétences liées aux risques. Les intercommunalités peuvent ainsi mettre en place une organisation de crise spécifique à leur structure (loi de modernisation de la sécurité civile du 13 août 2004). Les maires peuvent également transférer aux présidents d'EPCI leurs pouvoirs de police dans des champs d'application particuliers (assainissement, élimination des déchets, réalisation d'aires d'accueil ou de terrains de passage des gens de voyage, organisation des manifestations sportives ou culturelles et la voirie), par la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales. Néanmoins, les pouvoirs de police générale restent de la responsabilité des maires, ces derniers devant assurer la sécurité et la salubrité publique (IRMA, 2009).

Au-delà des textes, il apparaît que certaines intercommunalités à fiscalité propre prennent l'initiative de s'engager fortement sur cette thématique. Ci-dessous, nous recensons un certain nombre d'actions engagées par ces dernières ; ces éléments conjuguent des données personnelles et celles issues d'une étude de l'*Institut des Risques Majeurs*<sup>40</sup> :

- Aide aux communes pour la réalisation des DICRIM (assistance, rédaction voire élaboration d'un DICRIM intercommunal)
- Aide à l'élaboration des PCS et organisation pour la gestion de crise
- Mise en place et animation de formations pour les élus et agents sur la thématique
- Réalisation d'études (amélioration des connaissances, réduction de la vulnérabilité, etc.)
- Information de la population (plaquettes, etc. jusqu'à la sensibilisation du milieu scolaire)

On voit donc que les intercommunalités à fiscalité propre peuvent seconder ou se substituer aux communes dans la plupart de leurs obligations. Dans les parties suivantes, nous aurons ainsi l'occasion de rendre compte des initiatives engagées par les EPCI FP sur nos terrains d'étude, à l'image de ce qui s'observe sur de nombreux autres territoires en France.

Il semble que de plus en plus les intercommunalités à fiscalité propre apparaissent pour les pouvoirs publics locaux comme l'échelon le plus pertinent pour appréhender et gérer les risques qui touchent leurs territoires. Dans le point qui suit, nous verrons aussi que, face aux risques naturels, une approche communautaire est intéressante, et cela à plusieurs titres.

### ***b. Les atouts des intercommunalités dans la gestion des risques naturels***

Appréhender le problème des risques naturels à l'échelon intercommunal semble présenter de nombreux atouts pour les collectivités.

C'est particulièrement vrai en termes d'échelle, car les aléas surviennent sur des territoires souvent vastes et qui dépassent l'échelon communal. Ainsi, leurs conséquences nécessitent souvent des moyens de sauvegarde pouvant dépasser les capacités de la collectivité locale seule. Le travail en intercommunalité permet une meilleure cohérence dans l'organisation des secours et l'émergence d'une solidarité entre communes (par exemple entre celles entièrement inondables et celles qui disposent d'espaces situés hors d'eau et peuvent donc accueillir ponctuellement les personnes sinistrées). De même, pour une commune entièrement inondable par exemple, les perspectives d'avenir sont très fortement contraintes. Dans le cadre de l'intercommunalité, le développement local

---

<sup>40</sup> Institut des Risques Majeurs, *La prise en compte des risques majeurs dans les intercommunalités, rapport de synthèse*, mars 2009, Région Rhône-Alpes/Département de l'Isère.

est pensé à une échelle plus vaste et des complémentarités entre communes peuvent être envisagées. Par exemple, les espaces inondables peuvent devenir le lieu de productions agricoles spécifiques qui seront valorisées directement par des industries implantées sur les plateaux. Enfin, Sur des territoires où les communes sont de petite taille, le travail en intercommunalité est également une bonne option pour mutualiser les moyens (techniques, humains ou cognitifs) ou réaliser des économies d'échelle. C'est particulièrement vrai pour l'élaboration de documents tels que les PCS par exemple. En Indre-et-Loire, les communes rurales de plusieurs EPCI FP (CC du Pays d'Azay, CC du Lochois) ont pu bénéficier des ressources de ces derniers afin de réaliser les documents réglementaires qui leur incombent (PCS, DICRIM).

De la même manière, l'intercommunalité paraît être un niveau de plus en plus pertinent pour appréhender les questions de gestion des risques, en conciliant proximité avec le local et en même temps détachement d'avec les enjeux locaux directs : *« Parce qu'elle est moins prisonnière que les communes de la défense des intérêts des entreprises ou des habitants riverains du cours d'eau, parce qu'elle est suffisamment proche du terrain pour bien connaître les enjeux liés à la mise en place des PPRi, l'intercommunalité constitue peut-être un bon niveau d'appréhension de la problématique de la planification du risque d'inondation. Echelon de proximité capable de mise à distance des problèmes, l'intercommunalité s'avère un niveau intéressant d'appréhension de la prévention du risque. Par sa capacité à instaurer un dialogue entre des acteurs aux intérêts a priori divergents, l'intercommunalité peut sans doute contribuer à désamorcer d'éventuelles situations de crispation. »* (CLARIMONT et al., 2006 : 29).

Enfin, dans une autre perspective, la mise en place d'une gestion commune des risques naturels ne pourrait-elle constituer une opportunité pour l'affirmation des intercommunalités à fiscalité propre ?

Une intercommunalité peut ainsi tirer profit de son engagement sur ce type de thématique. Parce que les risques naturels dépassent bien souvent le niveau communal, l'engagement de l'intercommunalité sur cette question peut participer de la construction d'une identité et d'une solidarité au sein des territoires. La question du risque, que subissent souvent plusieurs communes d'une même communauté, permet de rassembler voire de créer des solidarités avec les autres communes moins impactées. De même, en investissant des champs d'action à la marge des obligations légales qui pèsent sur les maires (par exemple en s'engageant dans des initiatives de réduction de la vulnérabilité) ou bien en assistant ces derniers dans leurs devoirs, il s'agit également pour les structures intercommunales de gagner en visibilité sur leurs territoires.

Pour conclure, il apparaît que des formes de coopération intercommunale se sont structurées, depuis plusieurs décennies déjà, autour de la question de la gestion et de la protection contre les risques naturels. Cependant, on observe depuis plus récemment l'engagement progressif des EPCI FP sur ces questions. Ces derniers permettent d'une part aux collectivités de répondre à leurs obligations réglementaires. On observe d'autre part certains contextes locaux où la problématique des risques peut servir pour l'EPCI FP de facteur de solidarité ou de cohésion territoriale. Enfin, la montée en puissance des EPCI FP dans ce champ de l'action publique environnementale pourrait également être expliquée par l'évolution des stratégies de gestion de ces problèmes, avec le passage d'approches techniques (mettant l'accent sur la gestion des aléas) à des approches plus territoriales et systémiques.

## **B. Les intercommunalités engagées dans la gestion des risques naturels sur nos terrains d'étude**

Dans cette dernière partie, nous revenons plus spécifiquement sur la manière dont les intercommunalités présentes sur nos terrains d'étude prennent en compte la problématique des risques naturels aujourd'hui. Il nous semble alors que deux éléments prédominent : les formes « souples », que nous avons mentionné précédemment, continuent de jouer un rôle important dans ce domaine mais il est surtout intéressant de constater que de nouvelles formes de coopération communale (que l'on pourrait qualifier d'intercommunalités de projet) s'investissent également dans ce champ de l'action publique environnementale : c'est le cas par exemple des Pays et du PNR. D'autre part, on constate sur nos terrains d'études, à l'image de ce qui peut être observé à l'échelon national, l'engagement d'EPCI FP dans ce domaine. Selon les structures, leur engagement ne prend pas forcément les mêmes formes. Ce dernier semble en outre particulièrement lié à la taille de la structure et aux injonctions réglementaires qui s'imposent aux collectivités qui le composent.

### **B.1. La gestion des risques naturels au sein des syndicats : le passage d'une approche technique à une logique de territoire**

Dans la partie précédente, nous avons souligné la relative ancienneté de plusieurs formes de coopération intercommunale traitant de la problématique des risques et nous avons vu que ces formes de coopération « souples » (« Cavités 37 », EPLOire) se sont progressivement renforcées : le syndicat « Cavités 37 » a vu le nombre de ses adhérents se multiplier et ses prestations se diversifier, tandis que l'EPLOire élargit depuis le milieu des années 1990 ses actions dans le champ de la lutte contre les inondations.

Pour le point qui suit, nous cherchons surtout à montrer la poursuite de leur action dans ces dernières années et comment cette dernière a évolué en quelques années pour dépasser progressivement les seules problématiques techniques et développer des programmes de mesures plus complets vis-à-vis du problème à traiter. Les enjeux techniques ne sont plus les seuls à être appréhendés et le problème des risques naturels est pensé dans une approche plus globale et systémique. C'est particulièrement vrai dans le domaine de la gestion du risque d'inondation, mais on peut également rendre compte de certaines innovations dans le domaine de la gestion du risque lié aux cavités.

#### *a. Des formes « souples » de coopération qui passent d'une approche technique à L'Établissement Public Loire*

Comme nous l'avons mentionné dans la partie précédente, l'EPLOire, successeur de l'EPALA, est engagé depuis de nombreuses années dans le champ de la lutte contre les inondations et se positionne comme soutien technique aux collectivités locales adhérentes sur ces questions. Or, en quelques années, ses actions dans ce domaine se sont largement étoffées. Dans le cadre du Plan Loire Grandeur Nature 2007-2013, cette structure n'a plus seulement la charge de l'entretien et de la gestion des ouvrages écrêteurs de crue sur le bassin (Villerest) mais est également chef de file pour la plate-forme d'actions relative à la « Prévention et la réduction du risque inondation ».

Dans ce cadre, l'EPLOire porte un certain nombre d'initiatives. A ce titre, il est intéressant de voir que ces dernières s'inscrivent dans les différents domaines de :

- la protection :
  - Portage d'études de faisabilité du ralentissement dynamique des crues de la Loire dans le Département de la Haute-Loire

- Suivi et gestion des opérations de restauration du lit et de renforcement des levées de la Loire en région Centre
- la prévision :
  - Portage d'études pour la mise en place de modèles de prévision des crues sur les basses vallées angevines et sur la Maine
- la prévention :
  - Aide auprès des communes ou groupements de communes pour l'élaboration des PCS et DICRIM : au total, fin 2010, ce sont près de 170 communes qui ont été accompagnées dans ces procédures
  - Sensibilisation/formation des élus et techniciens des collectivités locales au logiciel OSIRIS (outil d'aide à la préparation et à la gestion de crise) : formations gratuites à son utilisation pour les communes du bassin de la Loire
  - Retour d'expérience quant aux démarches de réduction de la vulnérabilité de l'habitat engagées en France

L'EPLOire est également engagé dans une démarche industrielle de réduction de la vulnérabilité des entreprises sur le bassin. Pour les 13 000 entreprises situées en zone inondable dans le val de Loire, l'EPLOire propose un diagnostic de vulnérabilité afin qu'elles se préparent mieux à un évènement majeur. Sur la période 2007-2013, les objectifs de la structure sont les suivants :

- Information/sensibilisation des 13 000 acteurs socio-économiques présents sur le bassin
- Réalisation de 3 000 diagnostics de vulnérabilité
- Mise en œuvre par 900 entreprises de mesures de réduction de leur vulnérabilité

Enfin, on rappellera que cette structure est également financeur d'un certain nombre de recherches individuelles ou programmes de recherche en lien étroit avec la problématique des inondations et l'adaptation des territoires (dans le cadre de la plate-forme Recherche/Données/Information du Plan Loire Grandeur Nature 2007-2013 dont elle est chef de file).

Dans une moindre mesure, mais dans une logique relativement semblable, le SIVU « Cavités 37 » a également élargi ses actions dans les dernières années. Au-delà des opérations de diagnostic et de conseil, il a développé depuis quelques années des dispositifs d'information, de communication et de sensibilisation autour du problème des cavités. Ses missions ne se limitent donc plus aux opérations techniques de diagnostic/conseil.

Ces formes « souples » d'intercommunalité spécifiquement dédiées depuis plusieurs années à la question des risques ne sont cependant plus les seules à se positionner dans ce champ. On constate également l'engagement de formes « souples » d'intercommunalité construites sur des logiques de territoire dans ce domaine.

*b. PNR, Pays : des formes « souples » de coopération intercommunale qui se positionnent vis-à-vis de la problématique des risques*

D'autres formes « souples » d'intercommunalité, que l'on peut qualifier d'intercommunalités de projet, tendent également à s'engager à la marge dans ce domaine de l'action publique environnementale.

Sans développer outre mesure, on remarquera ainsi que le PNR Loire-Anjou-Touraine inscrit cette problématique dans sa nouvelle charte. Le PNR ne se positionne pas dans le domaine en tant que « chef de file » ou moteur mais plus comme relais d'actions engagées par ailleurs et par d'autres structures traditionnellement en charge de ces questions (en particulier les services de l'Etat).

Cependant, il mobilise ses propres ressources en développant des actions de sensibilisation et d'information des habitants à partir des initiatives engagées par les acteurs (participation du PNR aux commissions locales d'information sur cette thématique, participation à des projets éducatifs, journées de sensibilisation...). A titre d'exemple, il propose des journées de sensibilisation auprès des collégiens (« Vivre avec la Loire à Candes », « Vivre avec la Loire à Saint-Mathurin ») en partenariat avec le CPIE ou bien avec la Maison de Loire d'Anjou.

En s'impliquant et participant aux démarches de gestion du risque d'inondation engagées dans son périmètre, le PNR se positionne également comme défenseur des problématiques patrimoniales (patrimoine naturel et bâti) dans les politiques publiques engagées. Dans sa charte, il est rappelé que *« Les services de l'Etat et les communes sont les structures en charge de la prévention et de la gestion des risques. La collaboration du Parc avec ces partenaires doit permettre de prendre en compte les problématiques locales et notamment les particularités patrimoniales. Les collectivités craignent en effet que les mesures de prévention préconisées selon le principe de précaution ne viennent figer le territoire. Au contraire, elles doivent guider un mode de développement responsable et adapté aux exigences environnementales. [...] le Parc mettra à disposition des services de l'Etat et des communes ses compétences et sa connaissance du territoire afin de favoriser la prise en compte du contexte patrimonial local » : cela doit passer par la participation à l'élaboration et à la révision des PPRNP et la meilleure intégration des problématiques patrimoniales bâti et naturaliste ».* (CHARTE PNR, 2008 : 51).

Dans une moindre mesure, on observe également l'engagement sur nos terrains d'étude du Pays Loire Touraine. La Charte d'Environnement du Pays Loire Touraine présente ainsi cette question comme une priorité<sup>41</sup>. Cependant, dans les faits, les termes et engagements restent très généraux. Dans son programme d'actions (« Action 35 : Actions de lutte contre les risques naturels et les risques industriels »), les mesures retenues sont relativement floues ou du moins la structure ne se positionne jamais comme l'acteur porteur. Dans le domaine de la gestion du risque d'inondation, le Pays se positionne comme partenaire d'actions engagées par ailleurs (contrat de bassin de la Cisse) pour la mise en place de bassins d'orage et de fossés drainants, protection des zones d'expansion de crues. De la même manière, vis-à-vis du risque d'effondrement des coteaux, il s'agit pour le Pays d'*« appuyer les initiatives menées par le Syndicat intercommunal pour la Surveillance des Cavités souterraines et des Masses rocheuses d'Indre-et-Loire. »*

Il apparaît donc que le Pays Loire Touraine ne peut faire l'économie d'intégrer la question des risques dans son projet de développement. Cependant, comme pour le PNR, cette question reste une dimension parmi d'autres à appréhender sur son territoire et le Pays demeure en retrait dans l'engagement de ressources/moyens sur ces questions.

Pour conclure sur ce point, on observe donc un double phénomène. D'une part des formes de coopération « souples » originellement à vocation technique évoluent dans leurs actions. D'autre part, des formes « souples » de coopération construites autour d'une démarche de territoire ou de projet se positionnent dans le champ de la lutte contre les risques naturels.

Ces mouvements peuvent s'expliquer par le fait que la gestion des risques ne passe plus uniquement par une approche technique, de gestion des aléas, mais également par des approches plus

---

<sup>41</sup> Lorsqu'on consulte les documents de programmation du Pays, il est intéressant de voir que les acteurs locaux interrogés (élus) relèguent aux derniers rangs de leurs priorités la question des risques ; pourtant, cette dernière est mise en avant parmi les 10 priorités du Pays dans son document de programmation : la structure intercommunale se détacherait alors des discours/visions des acteurs locaux ?

systemiques, avec la montée en puissance des questions de vulnérabilité des enjeux et territoires impactés.

Les évolutions observées dans les programmes d'action de l'EP Loire ou du syndicat « Cavités 37 » tout comme l'engagement de nouvelles formes de coopération intercommunale pourraient donc en partie s'expliquer par l'évolution même des stratégies dans ce champ de l'action publique. La question du devenir des enjeux situés en zone inondable et des modalités d'adaptation des territoires à ce problème ne peut plus être passée outre par les formes de coopération « souples » type Pays ou PNR.

## B.2. Des EPCI FP qui s'engagent dans la gestion des risques naturels

Pour compléter cette note, la principale tendance que l'on doit retenir reste l'engagement des EPCI FP dans ce domaine. Sur nos terrains d'étude, deux EPCI FP se sont plus particulièrement lancés dans le portage d'actions relatives à la gestion des risques naturels ces dernières années : la CC Val d'Amboise et la CA de Saumur. Au sein de la CA de Saumur, la problématique des risques naturels est largement appréhendée. Lors de la définition de l'intérêt communautaire, il a bien été souligné au sein de la compétence « Protection et mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie » que *« Les risques naturels existent sur tout le territoire de la Communauté d'Agglomération [...]. Est d'intérêt communautaire la mobilisation des moyens de prévention et d'aménagement en la matière »*.

### a. Un engagement contraint et contraignant ?

Tout d'abord, on retiendra que ces deux EPCI FP sont à la fois couverts par des PPRNP « inondation » et « cavités » : or, nous avons vu précédemment que la couverture d'un territoire par un PPRNP crée de nouvelles obligations pour les collectivités locales qui s'y trouvent. On comprend alors d'autant plus facilement que ces EPCI FP se soient engagés sur ces questions. Néanmoins, ce lien de cause à effet n'est pas automatique : ainsi, d'autres CC (comme celle des 2 Rives) sont également concernées par un PPRNP et ne se sont pas, pour le moment, engagées sur la problématique.

On notera alors que les EPCI FP qui se sont engagés dans ce domaine sont également ceux qui concentrent les enjeux économiques les plus lourds et qui disposent des moyens humains, cognitifs et financiers les plus importants sur nos deux territoires. La présence d'un certain nombre de ressources (humaines, cognitives, techniques) pourrait donc être un critère important d'engagement des EPCI FP dans ce domaine. A titre d'exemple encore, des ressources humaines ont été spécifiquement dédiées à cette problématique au sein de la CA de Saumur, avec le recrutement d'un ingénieur en octobre 2002 pour prendre en charge une mission « Risques et Stratégie Environnementale ». Ce service travaille sur la problématique des risques mais aussi sur toutes les grandes politiques stratégiques en matière d'environnement ; il s'agit de proposer aux communes des compétences techniques (conseil) dans ces domaines.

Ainsi, deux tendances s'observent : les EPCI FP viennent en soutien à leurs collectivités locales vis-à-vis de leurs obligations réglementaires mais ils développent également des mesures/actions relevant du volontariat et pensées dans une logique de prévention et d'adaptation de leurs territoires aux risques encourus.

### ***b. Des EPCI FP en soutien à leurs collectivités locales***

Comme on peut l'observer dans d'autres contextes sur le val de Loire, la couverture par des PPRNP semble jouer un rôle non négligeable dans l'engagement des EPCI FP de nos terrains d'étude vis-à-vis de la question des risques naturels.

La CA de Saumur a ainsi engagé plusieurs actions de soutien auprès de ses collectivités membres pour l'élaboration des documents réglementaires obligatoires : PCS et DICRIM. Elle vient ainsi en soutien aux communes de façon individuelle, en leur proposant :

- Des « Ateliers PCS » : il s'agit de sensibiliser techniciens et élus à ces questions, puis de venir en aide aux communes vis-à-vis de leurs obligations
- Des réunions de travail thématiques pour l'élaboration des DICRIM
- La mise en place de trames-type : DICRIM, PCS
- La mise en place d'un site internet sur ces questions destiné aux élus principalement

Pour la CA, il ne s'agit donc pas au départ de produire des documents uniquement à l'échelon communautaire mais de proposer également des méthodes et d'apporter des ressources homogènes à l'ensemble de ses communes pour que chacune réalise ses propres documents. La stratégie est donc plutôt de pallier les disparités à l'échelon intercommunal et d'harmoniser les pratiques.

Mais la CA va plus loin et fait également montre de certaines ambitions dans ce domaine à l'échelon communautaire. Ainsi, elle prévoit à terme un « plan communautaire de Sauvegarde », ainsi qu'un « plan intercommunal de sauvegarde ». Le premier semble renvoyer à un plan de sauvegarde des services et équipements communautaires, tandis que le second pourrait prendre la forme d'une compilation et d'une mise en cohérence des PCS réalisés individuellement par chacune des communes à l'échelon intercommunal. *In fine*, la gestion de crise ne serait donc pas uniquement pensée à l'échelon communal mais également intercommunal.

On voit donc bien ici comment les EPCI FP se positionnent comme de nouveaux acteurs dans la gestion du risque d'inondation. Ils peuvent d'une part mobiliser ou mutualiser un certain nombre de ressources pour leurs collectivités membres. Nous allons maintenant voir qu'ils s'engagent également dans des démarches plus volontaires et autonomes, détachées de toute injonction réglementaire.

### ***c. La réduction de la vulnérabilité : un domaine d'action privilégié***

Les EPCI FP peuvent se positionner comme soutien technique/logistique/en termes de personnels auprès de leurs communes membres. Sur nos terrains d'étude, on voit aussi qu'ils s'engagent dans des démarches volontaires, en particulier des démarches d'adaptation et de réduction de la vulnérabilité sur leurs territoires. C'est le cas tant pour la CA de Saumur que pour la CC du Val d'Amboise.

En parallèle de son soutien aux communes pour l'élaboration des PCS et DICRIM, la CA de Saumur a ainsi lancé un certain nombre d'actions par l'entremise de sa mission « Risques et Stratégie Environnementale » :

- L'élaboration d'une méthodologie d'inventaire et de cartographie des cavités (acquisition de connaissances)
- Le lancement d'une animation scolaire sur les risques de mouvement de terrain et sur la problématique des risques d'inondation (information)
- La réalisation d'une exposition sur les inondations à Saumur pendant la « Semaine du Développement Durable » en 2007

Ces différentes démarches s'inscrivent dans une logique de prévention, de sensibilisation et réduction de la vulnérabilité de la CA vis-à-vis des risques naturels encourus.

De la même manière, la CC du Val d'Amboise a choisi de financer 5 diagnostics de vulnérabilité pour les entreprises de son territoire, dans le cadre de la démarche portée par l'EPLOire et que nous avons mentionné précédemment. L'initiative a été portée par le service « Développement économique » de la CC. Pour rappel, 3 des 4 parcs d'activités de la CC du Val d'Amboise sont situés en zone inondable (Nazelles-Négron et Pocé-sur-Cisse)). La CC a accordé un investissement total de 7 500 euros<sup>42</sup> pour cette action en 2009. Dans le cadre d'un partenariat avec le Conseil Régional, 5 autres entreprises ont également pu bénéficier d'un diagnostic<sup>43</sup>. Enfin, 7500 euros supplémentaires ont encore été investis en 2010.

Il apparaît donc que les EPCI FP investissent d'abord cette problématique lorsque leurs territoires sont fortement contraints (que ce soit d'un point de vue réglementaire mais aussi au regard des conditions naturelles). Cette condition n'est cependant pas suffisante et il semble que la question des moyens disponibles est également particulièrement prégnante : on le rappelle une nouvelle fois, ce sont les EPCI FP disposant des moyens les plus importants qui se sont engagés les premiers dans ce domaine<sup>44</sup>. Ce sont aussi des EPCI FP couverts par des PPRNP qui se sont, les premiers, engagés dans ce champ de l'action publique environnementale. Cependant, il apparaît aussi qu'ils ne s'engagent pas forcément dans un soutien technique à leurs communes vis-à-vis de leurs obligations réglementaires mais privilégient parfois plutôt des démarches volontaires, de réduction de la vulnérabilité. Les EPCI FP trouvent ainsi une légitimité à leur action dans ces nouvelles dimensions de la lutte contre les risques naturels que sont la prévention et la gestion de crise. Finalement, la gestion intercommunale des risques naturels ne s'opère pas dans une logique de mutualisation des moyens, comme cela peut se retrouver sur d'autres territoires (territoires ruraux), mais plutôt dans une logique où ce sont des intercommunalités avec des moyens importants qui sont sensibilisées à la problématique.

### **C. Retour sur les hypothèses et pistes d'analyses**

La question des risques naturels n'est pas véritablement émergente (Hypothèse 1). Depuis maintenant plusieurs décennies des syndicats intercommunaux prennent en charge la question des risques. Néanmoins, une prise en charge progressive de ces questions par les intercommunalités à fiscalité propre est observée : ce mouvement est beaucoup plus récent et remonte seulement à quelques années (milieu des années 2000 au mieux).

Ce phénomène n'est pas non plus forcément lié à la montée en puissance de l'échelon intercommunal. Ainsi, les communes couvertes par un PPRNP auraient dû, d'une manière ou d'une autre, élaborer les documents réglementaires demandés. Néanmoins, on voit bien que les intercommunalités à fiscalité propre sont en capacité de proposer des méthodologies et des moyens supplémentaires dans des champs d'action que des communes de petite taille auraient eu du mal à investir seules (comme la réduction de la vulnérabilité).

<sup>42</sup> Le coût du diagnostic est de l'ordre de 3 000 euros par entreprise. Il est financé à 50% par des fonds européens (FEDER) et à 50% par les collectivités qui ont choisi de s'impliquer.

<sup>43</sup> Costen, Equip Labo, Huard Adam, Verrerie de Laboratoire Dumas, A2ME, Intermarché, Phenix Metal Industrie, la Pharmacie Centrale.

<sup>44</sup> Les observations faites sur d'autres terrains ligériens font également apparaître l'importance d'autres critères, comme les critères humains et personnels dans l'engagement des EPCI FP sur ces questions (cf. CC du Pays d'Azay).

Sur la question des solidarités et inégalités territoriales (Hypothèse 2), on perçoit à plusieurs reprises le rôle des intercommunalités dans la réduction des inégalités territoriales face aux risques, que ce soit par le biais d'un syndicat ou d'un EPCI FP. On peut ainsi citer l'exemple de l'EP Loire, qui vient en soutien aux communes ou groupements de communes de petite taille et qui disposent de peu de moyens pour l'élaboration des documents réglementaires (PCS et DICRIM) par rapport aux communes ou communautés d'agglomération de taille plus importante. Les disparités à l'échelle du bassin sont en partie gommées.

De la même manière, à un échelon plus local, les EPCI FP tendent à faciliter l'émergence de solidarités territoriales face aux risques. On le voit bien dans le cas de la CA de Saumur, qui met à disposition de l'ensemble des communes de son territoire, petites ou grandes, des trames-types pour l'élaboration des documents réglementaires. De même, à l'occasion d'autres recherches, nous avons pu observer l'élaboration de PCS intercommunaux où des zones de refuge étaient prévues pour les habitants des communes entièrement inondables sur les communes voisines moins fortement impactées. Ce dernier cas de figure n'a pas été précisément retrouvé sur nos terrains d'études mais l'ambition de la CA de Saumur d'élaborer un PCS intercommunal à terme laisse imaginer ce type de complémentarité.

Sur la question de la « performance » (Hypothèse 3), si l'on reste dans une perspective de moyens, on a bien vu ici comment les formes de coopération intercommunale permettent à certaines communes d'avoir accès à des initiatives ou mesures qu'elles n'auraient pas pu mobiliser par elles-mêmes. C'est le cas par exemple des démarches de réduction de la vulnérabilité des entreprises, telles qu'engagées par la CC du Val d'Amboise sur la commune de Nazelle-Négron. Dans une perspective de productions, les réalisations de PCS et DICRIM par les communes, même petites, sont des exemples qui participent alors du constat d'une intercommunalité qui « produit » dans le domaine de la gestion des risques naturels.

Enfin, l'hypothèse 4 interrogeait la question de l'inter-territorialité. Dans le domaine des risques, certaines formes « souples » de coopération intercommunale jouent un rôle essentiel dans l'échange d'expériences et de pratiques entre intercommunalités à fiscalité propre. Typiquement, l'EP Loire a ce type de mission, d'une part en suivant et rendant compte des démarches portées par les nombreux EPCI FP qui se sont lancés dans des actions de gestion du risque d'inondation, mais aussi en étant pour eux tous un lieu d'échange et de débat autour de ces questions.

## IV. Climat-Energie

### A. Eléments de contexte

#### A.1. Les thématiques « énergie & climat » dans le paysage intercommunal

##### a. L'énergie, une compétence récente

En matière d'énergie, les collectivités locales ont un rôle essentiel à jouer puisqu'elles sont tout à la fois aménageuses, organisatrices et consommatrices d'énergie. Elles furent aussi pour certaines des pionnières en matière de valorisation des chutes d'eau, de l'énergie thermique fatale de l'industrie, de certaines ressources géothermiques originales...<sup>45</sup>

Pour assurer la distribution, les collectivités pilotent la mise en place des moyens véhiculant l'énergie jusqu'en limite de la propriété du particulier. Elles disposent pour cela d'un arsenal juridique important et surtout elles se sont regroupées à travers des structures intercommunales, les plus connues étant les Syndicats d'Electrification et leur fédération afin d'assumer au mieux les investissements et l'ingénierie nécessaire.

Hormis ces attributions en termes d'équipement et de réseau, la compétence locale en matière d'énergie pour les intercommunalités est relativement récente. Elle date de la loi de programme fixant les orientations de la politique énergétique du 13 juillet 2005. Pour accompagner le développement de l'intercommunalité, cette loi renforce le rôle des collectivités et institue une compétence « *de soutien aux actions de maîtrise de l'énergie* » obligatoire pour les communautés urbaines, et optionnelle pour les communautés d'agglomérations et les communautés de communes.

Les collectivités peuvent intervenir sur différentes dimensions liées à l'énergie :

- la *consommation* : réduction des consommations du patrimoine propre de la collectivité,
- la *production* : développement des énergies renouvelables,
- la *distribution* : l'organisation de réseaux énergétiques locaux,
- l'*aménagement* du territoire : l'intégration d'un volet énergie aux projets de déplacements et d'urbanisme,
- la *communication* et l'*incitation* : la sensibilisation des populations à la maîtrise de l'énergie.

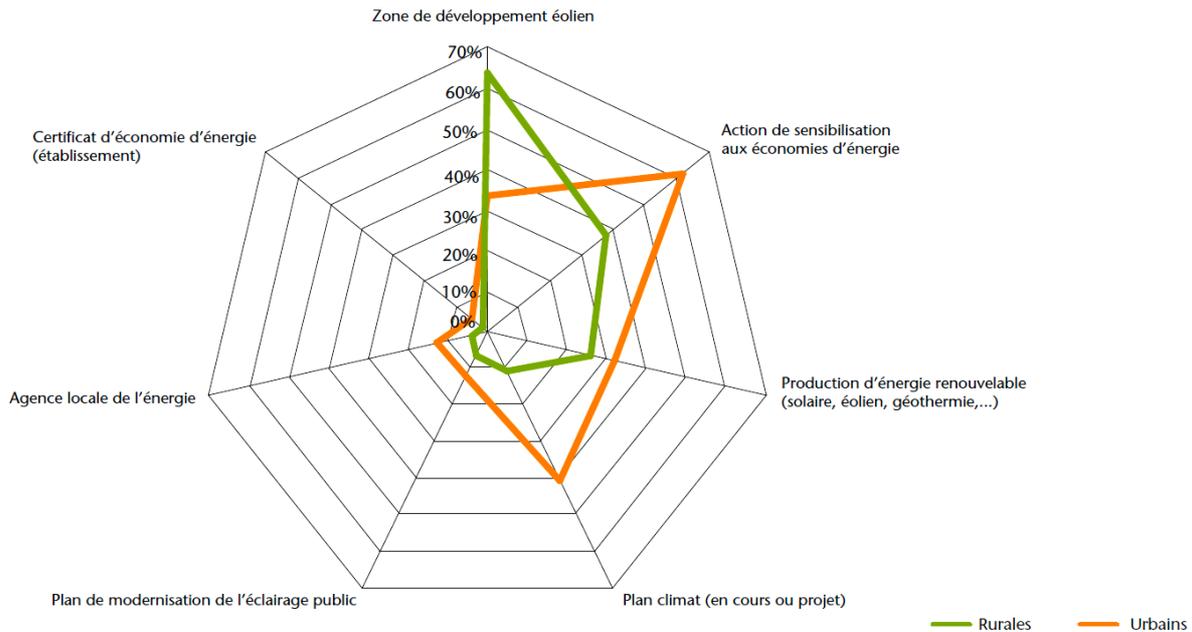
Si des initiatives locales existaient déjà ici ou là sur les différentes dimensions citées, la loi de POPE de 2005 entend permettre leur généralisation (AMORCE, 2005).

Les résultats d'une enquête conduite en 2008 par l'Assemblée des Communes de France (ACdF, 2009) fournissent une image assez exacte de la situation concernant l'intégration des questions d'énergie dans les intercommunalités « rurales »<sup>46</sup> : récente, en forte progression, majoritairement centrée sur le développement des énergies renouvelables, particulièrement l'éolien.

<sup>45</sup> Certaines de ces structures originelles sont encore présentes puisque des Régies d'électricité sont aujourd'hui des fournisseurs du marché concurrentiel ouvert depuis juillet 2007 à tous les consommateurs.

<sup>46</sup> La définition de l'intercommunalité rurale retenue regroupe 5 des 8 catégories de la nomenclature de l'Assemblée des Communes de France :

- Communautés autour d'un pôle rural ;
- Communautés rurales sans pôle ;
- Communautés des franges (à dominante de communes rurales ou urbaines) ;



**Figure 6 : Actions menées par des communautés (en % de communautés menant au moins une action dans ce domaine)**  
 Source : AdCF, 2009 : 41

« Une communauté rurale sur cinq mène au moins une action en matière d'énergie. Ce domaine est encore peu couvert mais il connaît une forte progression depuis deux à trois années. Bien qu'encore relativement marginal, il entraîne, en moyenne, deux actions. Les écarts entre les niveaux d'intervention des différentes catégories de communautés rurales restent relativement modestes.

Plus de 60% des communautés rurales intervenant dans ce domaine le font au titre d'une zone de développement de l'éolien. Cette énergie renouvelable qui reste pour l'heure réservée aux secteurs de faibles densités de population concerne évidemment plus particulièrement les communautés rurales. Dans le même temps, près de 40% des communautés intervenant sur ce champ mènent des actions de sensibilisation. » (AdCF, 2009 : 40).

### **b. Le climat, une préoccupation émergente**

Le changement climatique est une préoccupation récente dans l'action des territoires. Si certaines Régions et Agglomérations se sont saisies depuis quelques temps de cet enjeu, l'introduction du « problème climat » dans l'action locale des autres collectivités territoriales, notamment les intercommunalités « péri-urbaines » de taille moyenne, demeure beaucoup plus tardif et en est encore actuellement à ses balbutiements sur les territoires étudiés.

Cette situation n'est pas propre aux territoires d'études et reflète le contexte au niveau national, où les prémisses d'une action climatique peuvent apparaître çà et là. Ainsi, l'enquête de l'AdCF de 2008 souligne que l'engagement dans des démarches de type Plan Climat est encore marginal sur les intercommunalités « rurales »<sup>47</sup> mais est appelé à s'étoffer rapidement.

- Communautés périurbaines.

<sup>47</sup> « La mise en place d'un plan climat n'en concerne que 10%. Ce domaine d'intervention encore marginal est sans doute appelé à une forte progression et occasionnera probablement une maîtrise d'ouvrage plus souvent intercommunale que communale dans les secteurs ruraux. » (AdCF, 2009 : 40)

Une étude récente portant sur l'intégration des enjeux énergétiques et climatiques dans les démarches de planification spatiale du type SCoT a été publiée au début de l'été 2009 par l'association Entreprises Territoires et Développement (ETD, 2009). Elle montre que cette intégration se fait hors de référence directe à ces thèmes dans les textes législatifs et réglementaires (jusqu'aux récentes lois d'application du Grenelle environnement). Des motivations de plusieurs ordres peuvent tout de même être distinguées (ETD, 2009 : 4-6) :

- Motivations d'ordre *général* (objectif de développement durable, nécessité d'action face à la crise climatique et énergétique),
- Motivations liées à des *contextes locaux* (plus rarement liées à la crainte de forte dépendance énergétique, approvisionnement mono-énergétique et/ou à des situations importantes de précarité énergétique),
- Motivations faisant suite à des *incitations « extérieures »* (aides et études de l'Etat, des conseils régionaux et généraux, de l'ADEME - contrat ATeNEE devenu Contrat d'Objectif Territoriaux...).

## A.2. Aperçu des tendances d'intégration des questions énergie-climat à l'échelle intercommunale : l'exemple des SCoT

Cette étude, bien qu'elle soit centrée uniquement sur les SCoT, permet également d'éclairer nos études de terrains, en illustrant la maturité des réflexions et des stratégies déployées au sein des structures intercommunales, tout d'abord en ce qui concerne le domaine de l'énergie (a.), et ensuite plus largement en ce qui concerne l'intégration des enjeux liés au changement climatique (b.).

### a. L'énergie : une connaissance locale encore très parcellaire, une absence de vision prospective

Tout d'abord, l'énergie apparaît comme un domaine d'action où les informations disponibles sont encore très parcellaires (production, approvisionnement, consommation d'énergie actuelle et à venir)<sup>48</sup>.

En termes de préconisations, la plupart des SCoT étudiés affichent un objectif de développement des énergies renouvelables et visent à favoriser et promouvoir l'implantation des équipements de production d'énergies renouvelables, notamment en demandant aux communes de ne pas lui faire obstacle dans les PLU, voire de la permettre et de la faciliter. Parmi les énergies renouvelables dont la production est encouragée, c'est l'énergie éolienne qui bénéficie du plus d'attention<sup>49</sup>. Pour le

<sup>48</sup> Sur les 20 SCOT étudiés, la moitié seulement des rapports de présentation abordait les consommations, et un seul comportait une étude de programmation énergétique.

« Les ressources locales en énergies renouvelables sont identifiées, mais il y a encore peu d'analyse du gisement exploitable. En revanche, plusieurs SCoT s'appuient sur un schéma régional ou un schéma local éolien pour cartographier dans le diagnostic du SCoT les zones les plus propices au développement de l'énergie éolienne. Les consommations d'énergie sont le plus souvent extrapolées à partir de données provenant d'études régionales. » (ETD, 2009 : 7)

<sup>49</sup> « L'énergie éolienne est l'énergie renouvelable la plus traitée dans le SCoT parce qu'elle porte des enjeux importants en termes d'environnement, de développement local, de paysage, de patrimoine... Plusieurs SCoT ont la volonté d'encadrer son développement, en lien avec les réflexions existantes ou à venir sur les schémas éoliens et les zones de développement de l'éolien (ZDE) : ils demandent ainsi la prise en compte de ces périmètres et exhortent les communes à ne pas faire obstacle à l'utilisation du potentiel éolien dans leurs documents d'urbanisme. S'il est vrai que la décision d'implantation d'une ZDE relève de la compétence du Préfet, le SCoT peut néanmoins orienter des choix de localisation

solaire thermique / photovoltaïque, les SCoT contiennent des préconisations générales, enjoignant les communes à permettre et favoriser ce type d'installations dans leurs documents d'urbanisme : règles d'implantation, d'orientation, de façade... (ETD, 2009 : 23)

Plusieurs outils de connaissance locale en matière d'énergie sont disponibles (bilan énergétique territorial, bilan carbone, diagnostic cadastral, étude de programmation énergétique, étude de potentiel des énergies renouvelables, thermographie infrarouge, approche environnementale de l'urbanisme...). Localement, les outils mobilisés visent d'abord (déjà) à connaître les consommations énergétiques et les émissions actuelles, avant de fournir matière à prévisions et projections<sup>50</sup>. Le constat de connaissances locales encore largement parcellaires et à produire concernant les thématiques étudiées doit aussi être interprété en termes de moyens et de coûts<sup>51</sup>.

Malgré la relative rareté des données en matière d'énergie et de climat dans les SCoT observés, les enjeux liés à ces thématiques sont bien identifiés : possibilités d'agir sur l'urbanisme, la mobilité, l'habitat, l'énergie, la préservation d'espaces naturels (forêt), la sensibilisation.

### *b. Une inscription symbolique mais une intégration qui peine à être effective*

Cette étude montre bien que si les thématiques « climat et énergie » apparaissent avant tout comme des préoccupations générales, inscrites sous un grand chapeau coiffant l'ensemble des documents de planification intercommunaux (PADD), la traduction de ces préoccupations en actions concrètes à la hauteur des enjeux ne s'observe pas encore réellement<sup>52</sup>. De même, l'intégration de ces enjeux dans les grands domaines d'interventions plus « classiques » s'avère délicate et peine à être effective<sup>53</sup>.

Plusieurs raisons peuvent être citées :

- ces préoccupations sont émergentes, largement entachées d'incertitude ;

---

*en s'appuyant par exemple sur un schéma territorial éolien, à l'instar du ScoT du Pays de Saint-Omer. » (ETD, 2009 : 23)*

<sup>50</sup> « La majorité des outils mobilisés par les établissements publics de SCoT a vocation à établir un diagnostic à un instant « t » des consommations énergétiques, de la production d'énergie et/ou des émissions de gaz à effet de serre. » (ETD, 2009 : 8)

<sup>51</sup> « Les structures porteuses des SCoT ne disposent pas toujours de l'ingénierie nécessaire au lancement d'une telle étude et au suivi des données. Les structures externes spécialisées qui pourraient leur apporter un soutien ne sont pas toujours présentes sur le territoire (Agence locale de l'énergie, espace info énergie, agence d'urbanisme). Or la complexité du sujet, la multiplicité des données et de leurs possesseurs, ainsi que la relative difficulté à les obtenir auprès des principaux distributeurs rendent souvent nécessaire le recours à un bureau d'études. » (ETD, 2009 : 10)

Ces études ont un coût qui vient s'ajouter à l'ensemble des études initiées pour l'élaboration du ScoT. Le coût moyen de l'élaboration d'un SCoT est de 260 000 euros, hors études complémentaires (cf. *Les coûts de l'élaboration d'un SCoT. Les notes d'ETD / juin 2008*) À titre d'exemple dans les SCoT étudiés, le coût d'un bilan carbone est de 30 000 €, une étude de programmation énergétique 80 000 €, une étude sectorielle sur les énergies renouvelables, 7 000 à 8 000 €. (ETD, 2009 : 10-11)

<sup>52</sup> « La majorité des PADD fait état du contexte du changement climatique, de la raréfaction et du coût des énergies fossiles et se fixe des objectifs généraux de réduction des consommations d'énergie et des émissions de gaz à effet de serre, par la promotion d'un modèle de développement urbain et de déplacements moins énergivore. Pour autant, on n'observe pas de remise en cause profonde des stratégies territoriales prônées par les SCoT. Ainsi l'accueil de population reste une priorité des SCoT, même dans les territoires où la croissance démographique est négative pour la période précédente. » (ETD, 2009 : 13)

<sup>53</sup> « Les choix en termes d'accueil et d'implantation de population, de logements, d'activités, d'équipements... ne s'appuient pas sur une évaluation au regard des besoins en énergie générés et des émissions de gaz à effet de serre liées. (...) Plus globalement, l'analyse traduit l'absence relative de réflexions prospectives sur les perspectives d'évolution du territoire, en fonction des grandes tendances identifiées, des contraintes à venir et des potentialités locales. Les perspectives de la raréfaction et du coût des énergies fossiles, ainsi que du changement climatique ne sont pas envisagées comme des facteurs d'évolution majeurs susceptibles de modifier en profondeur l'organisation du territoire. » (ETD, 2009 : 14)

- les savoir-faire comme les outils de connaissance ne sont pas encore largement diffusés et disponibles ;
- les procédures d'élaboration de ces documents de planification stratégique sont marquées par une certaine inertie, en termes de temporalités comme de pratiques, d'où l'application des « recettes qui marchent » et un certain conformisme mimétique entre ces documents.

On peut enfin noter que l'absence de réel exercice de prospective ne concerne pas seulement les thématiques étudiées mais bien plus largement l'ensemble des façons de faire localement de la planification stratégique.

Un domaine où les ScoT interviennent fortement concerne la maîtrise de l'urbanisation et de l'étalement urbain. Le principe de densification est unanimement retenu et c'est le modèle de la ville dense, du territoire des courtes distances qui est promu, en agissant sur l'armature urbaine et sur la structuration du territoire en pôle (ETD, 2009 : 17-19) :

- par l'instauration d'une densité minimale de logements autour des pôles d'échanges, gares, arrêts de transports collectifs et/ou de centres-villes, cœurs de bourgs ;
- par la préconisation, voire l'imposition d'une densité renforcée dans les nouvelles zones urbaines, qu'elles soient à dominante d'habitat ou destinées à l'implantation d'activités ;
- en donnant la priorité à la construction au sein des espaces bâtis (dents creuses, renouvellement urbain, reconquête de friches urbaines) ;
- en fixant des règles pour limiter et maîtriser les extensions urbaines ;
- en limitant voire en interdisant la construction dans les hameaux ;
- en visant à davantage d'articulation de l'urbanisation avec les possibilités de déplacements alternatifs à la voiture ;
- en prônant la mixité fonctionnelle (habitat, emplois, équipements...).

Comme on le voit, les préoccupations climatiques sont largement associées à des problématiques urbaines. Et la formulation locale d'une action face au changement climatique s'effectue souvent en prolongement d'une activité antérieure en lien avec la qualité de l'air. Or les actions de lutte contre la pollution atmosphérique se concentrent dans les espaces urbains où à l'échelle régionale<sup>54</sup>, alors que les territoires retenus pour cette recherche se situent en dehors de grandes agglomérations.

Finalement, on peut supposer l'émergence de préoccupations climatiques dans les discours et les justifications d'actions de certaines intercommunalités, assortie d'une instrumentation spécifique (initiation de compatibilité carbone, thermographie etc.).

Concernant l'énergie, cette tendance devrait encore être plus marquée, d'une part grâce à des nouvelles compétences et nouvelles possibilités d'intervention offertes aux collectivités, d'autre part avec les incitations au développement des énergies renouvelables (notamment l'éolien) et aux économies d'énergie.

Inversement, cette étude pointe également que des éléments participant effectivement à répondre aux enjeux énergétiques et climatiques sont présents dans les SCOT sans être forcément reliés explicitement aux thématiques climat/énergie. Certaines orientations ne sont pas associées « dans le texte » à la résolution des problèmes climatiques et énergétiques, bien qu'elles y participent positivement « dans les faits »<sup>55</sup>.

---

<sup>54</sup> L'étude d'ETD sur la prise en compte de l'énergie et du climat dans les SCOT le confirme : « *Le climat ne fait que rarement l'objet d'un chapitre dans l'état initial de l'environnement. Il est le plus souvent abordé sous l'angle de la qualité de l'air, des pollutions, des risques. Dans ce cas, l'indice ATMO qui caractérise la qualité de l'air des agglomérations de plus de 50 000 habitants, constitue la donnée de référence, comme par exemple dans le plan de protection de l'atmosphère de Rennes Métropole.* » (ETD, 2009 : 8)

<sup>55</sup> « *Si les mesures de préservation et de développement des surfaces boisées ou de préservation des continuités biologiques sont rarement rattachées à l'objectif de lutte ou d'adaptation au changement climatique (la forêt*

## B. La prise en compte des thématiques « énergie & climat » sur les terrains d'étude : état des lieux

### B.1. Une absence quasi-totale de politique climatique explicite

La saisie de la thématique « Energie – Climat » s'effectue très largement autour des questions énergétiques sur les territoires étudiés. Seule deux intercommunalités mettent en œuvre une politique climatique de façon explicite : le PNR Loire Anjou Touraine depuis quelques années (voir plus bas) et l'Agglomération de Saumur, dont l'élaboration du Plan Climat Energie Territorial est en cours<sup>56</sup>, en tant qu'un des volets de l'Agenda 21, lui-même en cours d'élaboration en 2011.

Le très faible développement de « politiques climatiques » explicites s'explique en large part par le caractère nouveau de ces politiques (et l'absence de savoir-faire local lié), ainsi que par la taille réduite des collectivités considérées (seule la Communauté d'Agglomération de Saumur est « obligée » au titre de la loi Grenelle 2 à se doter d'un PCET)<sup>57</sup>. Si le climat apparaît comme un thème fédérateur et mobilisateur dans les situations urbaines ou régionales, vecteur autour duquel s'effectue un assemblage de politiques publiques (autour du SRCAE au niveau régional et en lien avec les démarches SCOT, PDU, PLH et PLU dans les grandes agglomérations), force est de constater que dans les territoires étudiés, de taille plus réduite et avec des composantes rurales importantes, la question du changement climatique n'apparaît pas encore comme un objet d'action locale de premier ordre. Cependant, des références à la problématique du changement climatique se diffusent dans les discours, notamment en termes de référence aux émissions de CO<sub>2</sub> ou de GES évités<sup>58</sup>.

Le domaine des politiques de qualité de l'air et de lutte contre la pollution atmosphérique était au démarrage de cette recherche associé dans nos analyses à cette thématique « énergie-climat ». Dans les faits, il ne se retrouve guère dans les actions engagées sur les intercommunalités étudiées, cela s'expliquant largement par le caractère « rural » des territoires étudiés<sup>59</sup>.

---

*considérée comme un puits de carbone), elles semblent néanmoins permettre de préserver les fonctionnalités de ces espaces en matière de production d'énergies renouvelables (bois-énergie), de captage de CO<sub>2</sub>, d'économie (filère d'éco-construction), de limite à l'artificialisation des sols et de corridors écologiques (migration des espèces). Concernant les espaces agricoles, plusieurs ScoT visent à préserver les espaces agricoles périurbains, notamment pour favoriser la mise en place de circuits courts. Ils portent également des recommandations en matière de développement d'une agriculture durable, utilisant moins d'intrants et privilégiant une valorisation locale et un meilleur encadrement du développement des agrocarburants. » (ETD, 2009 : 23)*

<sup>56</sup> L'agglomération de Saumur est la seule collectivité de plus de 50 000 habitants sur les territoires étudiés. Suite à la loi Grenelle 2, elle doit réaliser un PCET ans les 12 mois.

<sup>57</sup> A la suite d'un travail de recherche au cours de l'année 2008-2009, Elsa Richard notait ainsi : « (...) concernant les politiques climatiques et atmosphériques, aucune communauté n'a inscrit ces problématiques parmi ses champs d'action environnementale. Deux éléments explicatifs ont été évoqués lors des entretiens. Il semblerait d'une part que les politiques climatiques soient encore trop émergentes pour être intégrée localement dans les projets de développement des communautés de communes. Et d'autre part, l'échelle des communautés de communes est considérée trop petite pour mener des actions relatives à l'air et au climat. En revanche à l'échelle de la communauté d'agglomération de Saumur, la problématique est apparue davantage intégrée, puisqu'un débat est ouvert sur l'élaboration d'un Agenda 21. » p.52 In RICHARD E. (2009), « Intercommunalité et politiques environnementales : quelles logiques d'action ? Analyse comparative à l'échelle des communautés de communes », Projet de Fin d'Études, 5<sup>ème</sup> année de génie de l'aménagement, Département d'aménagement de l'École Polytechnique de l'université de Tours, 96 p. + annexes

<sup>58</sup> A titre d'illustration : « *Soucieuse de contribuer à la réduction des émissions de CO<sub>2</sub>, la communauté s'est intéressée dès 2009 à la production d'énergie renouvelable.* » p.5 In Val d'Amboise Info n°29, printemps 2011  
« *Sur votre territoire, l'Unité de Valorisation Énergétique Salamandre contribue à limiter la production de gaz à effet de serre, en produisant de l'électricité à partir de nos déchets.* » Magazine du SIVERT n° 9, janvier 2011

<sup>59</sup> A l'exception de la Communauté d'Agglomération de Saumur, territoire avec une ville-centre de 28 000 habitants, et qui a, parmi ses compétences facultatives, « *la lutte contre la pollution de l'air et les nuisances sonores* ».

## B.2. Les problématiques énergétiques (production et maîtrise des consommations) saisies récemment par les intercommunalités

Ces thématiques « climat – énergie » sont émergentes sur ces territoires ; il n'y a pas d'actions de longue date et déjà structurée. Elles suivent en cela la tendance observée au niveau national (AdCF, 2009 : 40). Leur prise en compte s'effectue principalement à travers des actions en matière d'énergie (production et consommation), qui apparaissent en très nette progression :

- le développement de sources de production d'énergie renouvelable : éolien et photovoltaïque principalement, avec des mouvements qui ne sont pas que du développement mais aussi de la maîtrise et de l'encadrement du développement pour la filière éolienne.
- Le développement d'actions de maîtrise des consommations énergétiques, notamment pour le secteur du bâtiment ancien, où les gisements d'économie potentiels sont importants mais les coûts d'action considérables.

Pour les Communautés de Communes, la tendance en faveur des projets en lien avec les énergies renouvelables est nette : plusieurs communautés inscrivent la Zone de Développement de l'Eolien dans leurs statuts, en tant que nouvelle compétence (Bléré Val de Cher et Doué-La-Fontaine) et plusieurs projets d'installation de centrales de production d'énergie renouvelables sont en cours (parc photovoltaïque sur la communauté de communes de Val d'Amboise, éolien sur celle du Castelnaudais).

En outre, il y a de nombreux projets d'aménagement avec approches environnementales ou de bâtiments à très haute performance énergétique.

COMMUNAUTE DE COMMUNES DE VAL D'AMBOISE			
Thématique	Contenu des actions	Compétence affichée	Source
Energie	2008 : diagnostic sur l' <b>éclairage public</b> dans le parc d'activités Les Poujeaux et renouvellement des appareillages	Développement durable	Rapport d'activité annuel 2009
	2009 : Construction du pôle enfance à Nazelles-Négron = construit avec des matériaux d'écoconstruction (ossature bois, isolation en fibre de cellulose, appoint solaire pour la production d'eau chaude) = <b>bâtiment très haute performance énergétique</b>	Développement durable	Rapport d'activité annuel 2009
	2009 : premières réflexions sur l'implantation d'une <b>unité de production photovoltaïque</b> sur le site de la Boitardière, 2010 : choix du prestataire pour la création du parc photovoltaïque	Développement durable	Rapport d'activité annuel 2009
COMMUNAUTE DE COMMUNES DE BLERE VAL DE CHER			
Energie	<b>Zone de Développement Eolien</b> (ajoutée dans les statuts)	Compétence à part entière	Compte-rendu conseil communautaire
COMMUNAUTE DE COMMUNES DU GENNOIS			
Energie	2009 : lancement de la construction de la <b>presse à huile</b> dans le cadre du pôle d'excellence rurale. Bâtiment équipé de <b>panneaux photovoltaïques</b> . Financement intercommunal à hauteur de 215 500€ 2010 (mars) : livraison du bâtiment	Développement local/économique	Journal de la CC -février 2009/ février 2010
	2009 : signature d'un contrat de territoire en matière d'habitat (avec le CG) sur la période 2009-2012. Parmi les objectifs : développement de nouvelles <b>zones d'habitat avec une approche environnementale</b> , développement durable dans l'habitat avec la réalisation d'études thermographiques dans les bâtiments et l'incitation à l'utilisation des énergies renouvelables	Habitat	Journal de la CC – février 2010
COMMUNAUTE DE COMMUNES DE DOUE LA FONTAINE			
Energie	2010 : <b>Zone de Développement Eolien</b> (ajoutée dans les statuts) : -Création d'une ZDE => étude de définition et proposition de périmètre de ZDE	Compétence à part entière	Compte rendu Conseil communautaire 15 décembre 2010
COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION DE SAUMUR			
Actions environnementales transversales	Juin 2010 : délibération du conseil en faveur d'un <b>Agenda 21 communautaire</b>	NC	Site web aggro

**Tableau 4 : Recensement non exhaustif d'actions récentes (2009-2010) engagées par les EPCI à fiscalité propre présents sur les SCOT ABC et Saumurois (Réalisation Adèle Debray, 2011)**

### a. Une primauté donnée aux énergies renouvelables

Quantitativement, ce qui est observé principalement sur les territoires concerne le développement de Zones de Développement de l'Eolien (ZDE) et des programmes d'amélioration thermique de l'habitat, notamment du patrimoine communautaire.

Sur les territoires d'études, 4 EPCI se sont dotés de la compétence pour élaborer une ZDE et/ou ont engagé des travaux d'élaboration d'une ZDE proprement dite : les Communautés de Communes du Castelrenaudais, de Doué-la-Fontaine, de Bléré Val de Cher et le PNR Loire Anjou Touraine. Différentes raisons motivent l'élaboration d'une ZDE : il s'agit pour certains de permettre le développement de ce type d'énergie renouvelable sur le territoire, mais la ZDE est également vu comme un moyen de poser publiquement la question du développement local de cette énergie et d'en encadrer son déploiement sur le territoire.

C'est sans surprise que la majorité des projets en lien avec la thématique « énergie climat » concerne des projets d'installations de centrales de production d'énergie renouvelable (à l'image du projet de création d'une Zone de Développement Eolien dès 2007 par la Communauté de Communes du Castelrenaudais ou du projet d'unité de production photovoltaïque soutenu par la Communauté de Communes du Val d'Amboise), tant les injonctions à la Maîtrise de la Demande d'Electricité (MDE) renvoient davantage à des changements de comportements dans la sphère privé, qui peuvent apparaître comme restrictifs et limitatifs. C'est ce que constatait le sociologue Eric Pautard qui a consacré une thèse à ces questions : « *De fait, face aux difficultés rencontrées pour faire preuve d'ingérence normative dans les ménages il est plus facile pour la sphère politique de parler d'énergies renouvelables que d'usage raisonné de l'électricité, tant cette dernière acception renvoie souvent à l'idée de restriction, de privation, voire de régression. Illustrant ce primat donné aux innovations techniques par rapport aux changements de pratiques, de nombreux élus locaux comptent davantage sur la Production Décentralisée d'Electricité (PDE) que sur la MDE pour résoudre les problèmes inhérents aux usages de l'électricité. En effet, la PDE s'appuie exclusivement sur l'adjonction de nouvelles sources de production électrique, alors que dans le cas de la MDE il s'agit de travailler conjointement à l'amélioration des dispositifs techniques et des dispositions humaines, ce qui s'avère plus complexe à mettre en œuvre.* » (Pautard, 2007 : 126) D'autre part, ces politiques peuvent nécessiter un investissement important pour des bénéfices diffus. C'est finalement au sein du PNR Loire Anjou Touraine, que s'observent, toujours sans surprise, les politiques énergétiques les plus étoffées, avec une dimension importante de sensibilisation et d'incitation aux modifications de comportements.

En négatif, on voit des discours politiques justifiant les projets de production d'énergie renouvelable qui s'inscrivent dans une lignée moderniste et progressiste (« *s'inscrire dans la modernité* », « *rendre possibles le progrès, le développement économique et l'accroissement du bien-être dans le respect de notre planète* »<sup>60</sup>) où la croissance économique doit certes passer au vert (« *Parc photovoltaïque : économie verte, esprit durable* »<sup>61</sup>) mais où l'on demeure toujours dans la perspective d'un « *toujours plus* ». Les discours sur la sobriété énergétique et la maîtrise des consommations peuvent s'avérer plus délicats dans cette perspective (où ils renverraient davantage à

<sup>60</sup> Extrait de l'éditorial du Président de la Communauté de Communes Val d'Amboise dans le bulletin consacré au projet de parc photovoltaïque (n°29, printemps 2011). Celui-ci commence par ces mots : « *Vous le savez, la Communauté de communes Val d'Amboise veut continuer à s'inscrire dans la modernité et poursuivre son développement dans un esprit durable, respectueux des enjeux environnementaux mondiaux.* » et s'achève ainsi : « *Nous le savons bien, chacun peut et doit contribuer selon ses capacités à ces évolutions nécessaires pour rendre possibles le progrès, le développement économique et l'accroissement du bien-être dans le respect de notre planète. Val d'Amboise, à sa juste place, continuera d'agir en ce sens.* »

<sup>61</sup> Titre du dossier consacré au projet de parc photovoltaïque dans le magazine de la communauté de communes Val d'Amboise n°29, printemps 2011

« faire mieux avec moins »). Bien que présents, ils apparaissent moins nombreux dans les territoires étudiés. En bref, il semble plus accessible, plus valorisant et moins délicat de *substituer localement une source d'énergie à une autre* (bien que ces sources s'additionnent dans les faits) que de chercher à *faire moins consommer d'énergie par les habitants*.

**b. Une saisie en très forte progression, un enjeu dans l'air du temps...**



La saisie des thématiques « énergie » s'opère très préférentiellement « à plusieurs » et le niveau intercommunal apparaît tout à fait prédisposé pour sa prise en charge. Cette saisie n'obéit pas à une mise en conformité, une incitation financière (bien que les dispositifs de rachat à tarif préférentiel de l'énergie d'origine renouvelable ait joué à l'évidence comme un levier pour l'émergence d'une filière) ou une injonction réglementaire directe, émanant des niveaux supérieurs, mais bien plutôt à un effet de généralisation et de diffusion des problématiques énergétiques, dont la saisie était jusqu'alors beaucoup plus disparate et variable. C'est donc davantage un

**Figure 7 : Couverture du magazine de la communauté de communes Val d'Amboise n°29, printemps 2011 consacrant un dossier au projet de parc photovoltaïque**

effet de médiatisation et de conviction qui a créé la banalisation et la généralisation des initiatives locales de production d'énergies renouvelables.

Cette explication ne suffit pas, il y a bien également des facteurs réglementaires (permettre la production décentralisée par les collectivités locales) et incitatifs (tarif préférentiel de rachat).

Ces possibilités de saisie des questions énergétiques sont également conditionnées par les moyens (financiers, techniques, humains...) à disposition des intercommunalités ; il y a donc un effet taille, mais qui n'apparaît pas absolu.

Dans ce mouvement de diffusion généralisée des actions en matière de production d'énergie renouvelable et d'économie d'énergie, on peut sans doute évoquer un « effet Grenelle », pas tant du point législatif que du point de vue de la mise en visibilité et d'une certaine dépolitisation de ces questions, devenues questions de société dont tous doivent se saisir.

Ce mouvement de saisie locale des questions énergétiques s'effectue de façon importante à travers l'exercice d'autres compétences traditionnelles comme le soutien au développement économique<sup>62</sup> ou à l'action sociale<sup>63</sup>.

Cette saisie est également largement mise en scène. Les actions en matière d'énergie (production et consommation) sont largement mobilisées dans des dimensions symboliques, afin de matérialiser et d'incarner l'orientation écologique des collectivités intercommunales. Ces actions sont donc massivement mobilisées dans les supports de communications des EPCI à fiscalité propre, dans des démarches que l'on peut associer à du marketing territorial, pour afficher une image de marque éco-responsable du territoire. Il y a donc des gains indirects importants dans l'engagement des

<sup>62</sup> Cf. par exemple les actions en matière d'économie d'énergie sur les Zones d'Activités ou encore les aides données par la CCVA à une entreprise locale afin de mener à bien un programme de recherche pour mettre au point un système de conversion d'énergie (onduleur) permettant une gestion optimisée de l'électricité pour l'industrie et le domaine des énergies renouvelables (Val d'Amboise Info n°16, hiver 2007-2008).

<sup>63</sup> Lorsqu'une communauté construit une crèche bioclimatique (comme ce fut le cas pour la CCVA), elle le fait au titre de sa compétence « action sociale »

intercommunalités sur ce type d'action, qui apparaissent alors largement gagnantes-gagnantes : surcoût couvert par les aides, potentiellement producteur de recettes, positifs en termes d'images (cf. ci-dessus la couverture du bulletin du printemps 2011 de la Communauté de Communes Val d'Amboise à titre d'illustration).

### B.3. Les structures porteuses

Dans les deux territoires étudiés, l'intégration des thématiques « énergie – climat » s'effectue soit par le biais de structures historiques (les syndicats intercommunaux d'électricité), soit à travers l'action des EPCI FP, soit via des territoires de projet dont c'est la vocation (comme le PNR).

#### a. Les syndicats intercommunaux d'électricité

Ce sont des ancêtres de la coopération intercommunale, descendants des syndicats d'électrification (1925 pour le Maine-et-Loire, 1937 pour l'Indre-et-Loire). Ces syndicats sont d'échelle départementale et regroupent la totalité des communes du département, à l'exception de certaines grandes villes (Tours pour le SIEIL). Par leur vocation originelle, ils sont principalement axés sur une compétence en termes d'équipement (entretien et extension des réseaux), mais ont également acquis des compétences en matière de Maîtrise de la Demande en Electricité (MDE) et d'énergies renouvelables (cf. Tableau 5).

Si ces deux syndicats ont acquis ces compétences relatives à l'énergie, leur engouement pour ces thématiques apparaît relativement contrasté. Le SIEMML a conduit des actions de MDE depuis 1999<sup>64</sup> et a embauché un ingénieur thermicien, notamment pour soutenir et animer un programme d'action sur l'habitat, porté par le conseil général.

A noter que les deux syndicats affichent également une action en faveur des paysages (via les travaux d'enfouissement) et du patrimoine (via la mise en valeur par l'éclairage)<sup>65</sup>. Le SIEMML affiche également une volonté de diminution de la pollution lumineuse.

En termes de compétences, les deux syndicats ont celle obligatoire liée au réseau électrique et des compétences et services optionnels (tout le reste).

Le SIEIL se définit comme un syndicat « à la carte ». Il est « *chargé principalement de développer et renforcer le réseau de distribution publique d'électricité, en particulier dans le milieu rural* » mais s'est doté de nouvelles compétences « *afin de compléter son domaine d'activité* » : l'éclairage public, le gaz, la numérisation du cadastre, la cartographie, les énergies renouvelables. « *En laissant le choix aux collectivités adhérentes d'adhérer à ses autres compétences, le SIEIL se définit comme un syndicat à la carte.* »<sup>66</sup>.

<sup>64</sup> cf. Fiche d'action du SIEMML dans le cadre du programme Privilèges (projet d'initiatives des villes pour la réduction des émissions de Gaz à Effet de Serre - 2003/2005). [http://www.programme-privileges.org/cote\\_ville\\_fiche\\_collectivite01.php?id=184](http://www.programme-privileges.org/cote_ville_fiche_collectivite01.php?id=184)

<sup>65</sup> Extraits des missions du SIEMML : « *Valoriser notre environnement par l'enfouissement des réseaux et la mise en valeur du patrimoine par l'éclairage public.* »

<sup>66</sup> Citations extraites de la page d'accueil du site [www.sieil37.fr](http://www.sieil37.fr)

<p style="text-align: center;"><b>SIEIL</b></p> <p style="text-align: center;"><b>Syndicat Intercommunal d'Énergie d'Indre-et-Loire</b></p>	<p style="text-align: center;"><b>SIEML</b></p> <p style="text-align: center;"><b>Syndicat Intercommunal d'Énergie du Maine-et-Loire</b></p>
Missions (extraits)	
<p>« ▪ Favoriser les <b>économies d'énergie</b>, le respect de l'environnement et le développement des <b>énergies renouvelables</b>.</p> <p>▪ Conseiller les collectivités locales dans la <b>maîtrise de leur consommation d'énergie</b> pour leur éclairage public et leurs bâtiments. »</p>	<p>« ▪ <b>Conseiller</b> dans le but de <b>mieux maîtriser les besoins de chacun en énergie</b>.</p> <p>▪ <b>Promouvoir les Energies Renouvelables</b>. »</p>
Rubrique « activités »	
<p>« <i>Energies nouvelles</i></p> <p><i>Le SIEIL favorise les actions en faveur de la production d'électricité à partir des énergies renouvelables. Il agit dans le domaine de l'énergie solaire photovoltaïque, de la micro hydraulique et de l'éolien. A la demande et en partenariat avec les collectivités locales, il développe des projets novateurs. Il apporte son aide aux dossiers évitant des renforcements ou extensions du réseau de distribution publique d'électricité. »</i></p>	<p>« <i>Energies Renouvelables</i></p> <p><b>Le SIEML propose d'intervenir, par un soutien financier (FIPEE 21), dans les domaines suivants</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Le bois énergie et la géothermie,</b></li> <li>- <b>L'hydraulique,</b></li> <li>- <b>Le solaire thermique,</b></li> <li>- <b>Les économies d'énergie.</b></li> </ul> <p><i>(...) Ce programme permet donc de nouvelles possibilités d'interventions et permet de relever les plafonds qui tiennent compte des aides financières de l'ADEME et du Département. (...)</i></p> <p><i>Un thermicien à votre service</i></p> <p><i>A la demande des maires qui le souhaitent, le thermicien réalise un diagnostic thermique des bâtiments communaux afin d'accompagner les communes à utiliser à bon escient les énergies renouvelables dans leurs projets (choix, conseils, etc) et effectue un suivi concret des actions mises en place.</i></p> <p><i>Il est aussi chargé de réaliser une veille juridique sur la réglementation thermique des bâtiments. »</i></p>
<p>Source : <a href="http://www.sieil37.fr">www.sieil37.fr</a> consulté en novembre 2009</p>	<p>Source : <a href="http://www.sieml.fr">www.sieml.fr</a> consulté en novembre 2009</p>

**Tableau 5 : Synthèse comparative des missions et activités des syndicats intercommunaux d'énergie des deux terrains d'étude**

Pour sa part, le SIEML distingue compétence obligatoire, optionnelle et service complémentaire.



Figure 8 : Compétences relatives aux distributions d'Énergies ;  
Source : <http://www.sieml.fr/> consulté en novembre 2009

### b. Les EPCI

Pour les EPCI à fiscalité propre, les thématiques énergie/climat apparaissent comme des champs d'actions optionnels, complémentaires des actions principales menées, notamment en matière de services environnementaux. Les EPCI abordent ces thématiques de façon ponctuelle, par le biais de projets précis sur leurs territoires, que ce soit l'exploitation locale d'un gisement d'énergie renouvelable ou le projet d'un bâtiment écologique à haute performance énergétique (dont ils peuvent être parfois à l'initiative). Ces projets ont le plus souvent un caractère démonstratif et/ou exemplaire, à forte vocation symbolique. Ce capital en termes d'image sert d'ailleurs fréquemment de support à la communication des institutions intercommunales (cf. plus bas), mettant en avant des qualités en termes de dynamisme, d'innovation et de respect de l'environnement et permettant des discours « gagnant/gagnant » en matière de politiques environnementales (renforcer l'économie locale et sauvegarder l'environnement).

Au-delà de ces quelques projets, on n'observe guère dans les territoires étudiés des EPCI FP élaborant des politiques énergétiques et/ou climatiques proprement dites, construites et mises en œuvre sur l'ensemble de leur territoire (avec des données, une stratégie et une programmation), à l'exception de la communauté d'agglomération de Saumur, qui est « obligée » par la loi Grenelle 2 à réaliser un Plan Climat Energie Territorial (PCET dont l'élaboration est initiée courant 2011).

### B.4. Les politiques mises en œuvre : l'exemple de la politique énergie/climat mise en œuvre par le Parc Naturel Loire Anjou Touraine<sup>67</sup>

Le PNR Loire Anjou Touraine est à l'initiative de plusieurs initiatives en matière énergétique, qui ont conduit à la mise en œuvre d'une réelle politique énergétique sur son territoire. Le parc apparaît également précurseur en matière de politique climatique, puisqu'il a initié une dynamique locale d'action face au changement climatique dès 2006.

Suite aux sollicitations de **promoteurs éoliens** sur le territoire du Parc, le comité syndical du Parc a souhaité initier un travail plus large **sur l'offre énergétique en général**, en lançant un bilan et des études énergétiques. Conscient des enjeux liés aux émissions de gaz à effet de serre d'origine agricole en milieu rural, le comité de pilotage a souhaité élargir l'étude à tous types d'émissions carbonées. Il est ressorti de ce bilan que les gisements d'économies d'énergie les plus accessibles (les

<sup>67</sup> Ce texte s'appuie sur les documents produits par le Parc et sur des entretiens (juin 2009 et novembre 2010) avec plusieurs chargés de missions : énergie et PCET, aménagement et écodéveloppement, biodiversité et paysage, agriculture durable, éducation au territoire.

plus significatifs, et avec des leviers actionnables localement) étaient dans l'**habitat ancien** et les **déplacements**. Vient ensuite un gros travail sur l'agriculture pour limiter les intrants, et enfin en termes de gisement d'énergie renouvelable, la volonté de valoriser la **biomasse** (bois-énergie).

Mais la question de l'éolien est revenue dans les discussions via la protection du paysage, d'où un **guide éolien**<sup>68</sup> (2008) pour prévenir et gérer la coexistence entre installation éolienne et paysage ligérien. Ce schéma concilie préconisations du Parc en matière de paysage et développement des EnR (identifiant avec « critères intelligents » des zones potentielles d'implantation pour créer une ZDE). Ce guide « *doit permettre, aux élus qui le souhaitent d'être moteurs dans leurs projets éoliens et d'arrêter leur choix, non plus à l'échelle de la commune, mais au moins celle de l'intercommunalité voire d'un territoire plus vaste* »<sup>69</sup>. Ce guide apparaît donc à la fois défensif (par rapport au paysage, surtout) et incitatif (par rapport au développement des EnR, un peu).

En termes d'énergie renouvelables, la filière **bois-énergie** a été mise en avant (utilisée notamment pour la Maison du Parc, avec AMO thermique). Les projets de la communauté de communes de Doué la Fontaine (49) ont été labellisés Pôle d'Excellence Rurale sur la filière bois énergie en 2007.

En mai 2007, le **Schéma énergétique de territoire** a été terminé, parallèlement à l'élaboration de la Charte (co-financements de l'ADEME et des deux conseils régionaux). Ce document veut fournir « une référence territoriale », notamment avec l'**inscription de l'objectif « facteur 4 »** pour 2050 (réduction par 4 des émissions de GES d'ici 2050 par rapport à leurs niveaux de 1990). Sur la base du constat livré par le bilan territorial, il a été choisi l'objectif le plus ambitieux, qui implique des changements majeurs sur le territoire du Parc (habitat, transport, agriculture...). Il y a d'abord eu des réticences de la part des élus locaux face aux mesures proposées puis le Grenelle est venu conforter, légitimer ces objectifs et mesures (notamment les mesures liées à la réhabilitation thermique de l'habitat ancien), ce qui fait dire à certains responsables du Parc que cette politique est « sortie trop tôt ».<sup>70</sup>

Avant cela, le PNR avait élaboré un **contrat ATEnNEE** (*Actions Territoriales pour l'Environnement et l'Efficacité Énergétique*), avec l'ADEME, qui n'a pas été signé au dernier moment (2006). Sur cette base, le PNR a élaboré un **Contrat d'Objectif Territorial** (COT) avec l'ADEME et la Région Pays de la Loire. Ce contrat est centré sur l'efficacité énergétique dans le bâti et plus particulièrement sur la conciliation entre la préservation du patrimoine en tuffeau et la lutte contre les émissions de gaz à effet de serre. Ce COT a été monté dans l'optique de **soutenir l'action des collectivités sur ces questions**. Par exemple, le PNR va venir aider la Communautés de Communes du Bourgueillois sur la mise en œuvre du volet thermique d'une OPAH (constitution de cahier technique, etc.). Il a également pour vocation de proposer des actions innovantes, par exemple le projet de Villaine-les-Rochers d'autopromotion immobilière (les futur acquéreurs ou habitants deviennent les promoteurs de leur propre projet et contribuent à sa définition).

Un autre COT, porté par les Pays de Loire en Layon et Saumurois, couvre près de la moitié du territoire du Parc. C'est un programme qui vise le **développement des agroressources**, avec

<sup>68</sup> « En 2008, le Parc naturel régional a réalisé un guide éolien qui comprend un porter à connaissance des zones d'implantation potentielles d'éoliennes sur son territoire et des outils d'aide à la décision pour les élus locaux. » [http://www.parc-loire-anjou-touraine.fr/Actualite/\\_schema\\_eolien-37.html?lang=FRA](http://www.parc-loire-anjou-touraine.fr/Actualite/_schema_eolien-37.html?lang=FRA) consulté le 16 juin 2009

<sup>69</sup> p.4 in L'écho du Parc, PNR LAT, journal n°5, mai 2009

<sup>70</sup> « Notre plan climat territorial est sorti « trop tôt », c'est à dire avant le lancement du Grenelle de l'environnement. A l'époque ses conclusions on paru trop ambitieuses. La révolution culturelle du Grenelle nous permet, trois ans après, de relancer une sensibilisation active auprès des acteurs et de trouver un écho au sein des communes du Parc naturel régional Loire Anjou Touraine. » Extrait de la rubrique « Commentaires » de la fiche descriptive du PCET du PNR LAT (mise à jour en juin 2010) du centre de ressource des PCET de l'ADEME, [www.pcet-ademe.fr](http://www.pcet-ademe.fr) consulté en mars 2011

l'objectif de passer de 5 % à 10 % de production énergétique renouvelable en Saumurois à l'horizon 2013<sup>71</sup>.

Une des actions définie dans le cadre du COT « bâtiments économes » cristallise la difficulté à associer et concilier contraintes énergétiques et préconisations architecturales spécifiques. Le PNR travaille sur le concept de « *maison passive ligérienne* », c'est-à-dire le développement de solutions thermiques adaptées aux spécificités architecturales et patrimoniales du territoire (isolation des maisons anciennes en tuffeau et respect des identités architecturales), ce qui interdit la solution technique « descendante » la plus efficiente, l'isolation par l'extérieur, et oblige à conjuguer différentes « contraintes » et « opportunités » environnementales (la sauvegarde du patrimoine comme le climat pouvant être perçus de façon duale), renvoyant à différentes logiques de la durabilité (entre « survivre ensemble » et « mieux vivre ensemble ») et différents référentiels spatiaux (du local au global).

Le parc agit donc bien comme un initiateur (ZDE puis PCET « non obligé » au titre de la loi Grenelle II). Sa politique climat est volontariste, ne se limite pas à la structure Parc et propose des actions pour l'ensemble des acteurs du territoire. Elle implique la participation de nombreux autres acteurs. Le Parc agit aussi ici comme un « animateur ».

<b>Schéma éolien :</b>	Outil d'aide à la décision – outil méthodologique, lien SIG
<b>Maison passive ligérienne :</b>	Concours d'architectes sur 6 sites ; Projet collèges/lycées
<b>Culture énergétique :</b>	Projets scolaires ; Spectacle éco-citoyen – débats ; Blog « plan climat »
<b>OPAH énergie et santé :</b>	Introduction d'un volet santé, énergie et patrimoine dans les OPAH du territoire

**Tableau 6 : Exemples d'actions engagées par le PNR LAT dans le cadre de son Plan climat territorial. Une intégration transversale, via d'autres domaines d'intervention : énergie, patrimoine, éducation à l'environnement, santé... ; Source : présentation au conseil scientifique et prospectif du PNR LAT, janvier 2011**

Il faut enfin noter que les réflexions locales engagées depuis plusieurs années autour de la problématique du changement climatique ont conduit les acteurs du Parc à développer également des réflexions en termes d'*adaptation* aux effets à venir du changement climatique (sur la biodiversité, l'agriculture, le tourisme, la santé...). En témoigne notamment l'organisation d'un atelier consacré à cette question lors de la rencontre du Comité Scientifique et Prospectif du PNR Loire Anjou Touraine en janvier 2011.

<sup>71</sup> pp.6-7 in PV de la réunion du 12 février 2008 du syndicat mixte du Pays Saumurois, <http://www.pays-saumurois.fr/web/fichiers/pdf/pvcomitedu12.02.08.pdf> consulté le 16 juin 2009

SYNTHESE CHRONOLOGIQUE DE L'INITIATION D'UNE POLITIQUE CLIMAT-ENERGIE SUR LE  
PNR LOIRE-ANJOU-TOURAIN :

Démarchages éoliens

Décision d'élaborer un **bilan énergétique du territoire**

2006 : **Schéma énergétique de territoire** fini en mai 2007 (inscription de l'objectif « facteur 4 »)

2006 : **Contrat ATEnNEE** (ADEME) finalisé mais non signé (2006)

2008 : Recyclé dans un **Contrat d'Objectif Territorial** (COT - ADEME)

2008 : Elaboration d'un **schéma éolien** (anticipe et encadre de futures ZDE)

## B.5. Une mobilisation du changement climatique dans les discours

### a. L'exemple du SIVERT sur le SCOT Saumurois

L'exemple du Syndicat Intercommunal de Valorisation et de Recyclage Thermique des Déchets de l'Est Anjou (regroupant 183 communes autour de la compétence de traitement et la valorisation énergétique des déchets ménagers résiduels) peut être illustratif de la saisie locale des problématiques énergétiques et des fonctions associées à cette saisie. Matériellement, le SIVERT exerce sa compétence via son unique Unité de Valorisation Energétique de Lasse, qui permet d'incinérer les déchets ménagers non valorisables par les filières de recyclage ou de compostage. L'énergie thermique produite par l'incinération est alors récupérée sous forme d'électricité, via une turbine.

La communication du SIVERT<sup>72</sup> montre une forme de glissement **de la compétence « traitement des déchets » à celle de « production d'énergie », puis celle de « production d'énergies renouvelables »**, via le projet d'installer 4 500 m<sup>2</sup> de panneaux photovoltaïques sur une partie des toits de l'usine (gestion et exploitation délégué à un investisseur privé)<sup>73</sup> (cf. la couverture du magazine n°6 du SIVERT dédiée à ce projet).

On observe un **travail très important sur l'image** du site et plus fondamentalement sur la nature de l'activité : il n'est plus question d'incinération, mais de production d'énergie, voire de production d'énergie renouvelable.

Le dossier du journal du SIVERT n°3, intitulé « *Face au pétrole, le déchet une nouvelle énergie* » (cf. la couverture ci-dessous) illustre bien ce discours<sup>74</sup>. Il est d'abord rappelé la raréfaction des réserves d'énergie fossile avant d'expliquer : « *Il est donc important de changer de **modèle énergétique** et de développer les sources d'énergie renouvelables comme le vent, le soleil, les*

<sup>72</sup> Les moyens de communication du SIVERT sont :

- une chargée de communication à temps plein.
- un journal d'information (tirage du numéro 8 à 107 690 exemplaires).
- L'obtention du label « entreprises à visiter » et accueil de 2500 visiteurs/an.

<sup>73</sup> « *Au SIVERT, un projet photovoltaïque de 4000 m<sup>2</sup>. En cohérence avec son engagement pour le respect environnemental et la promotion des énergies renouvelables, le SIVERT se lance aujourd'hui dans le photovoltaïque. Une étude est actuellement en cours pour l'installation de modules photovoltaïques sur le bâtiment de stockage des mâchefers du SIVERT. Un projet de 3 millions d'euros. A suivre...* » p.8 In La Salamandre n°6 (journal du SIVERT), juillet 2009

<sup>74</sup> Toutes les citations sont extraites de l'article « *Face au pétrole, le déchet une nouvelle énergie* », p.8 in Salamandre n°3, janvier 2008, le journal du SIVERT de l'Est Anjou

végétaux ou encore la valorisation des déchets en énergie. » L'acceptation du terme « énergie renouvelable » est donc ici très extensive<sup>75</sup> et son usage semble englober les déchets.



Figure 10 : Couverture du journal du SIVERT de l'Est Anjou, Salamandre n°3, janvier 2008



Figure 9 : Couverture du journal du SIVERT de l'Est de l'Anjou, La Salamandre n°6, juillet 2009

« L'Unité de Valorisation Énergétique Salamandre participe ainsi à l'économie des combustibles fossiles (charbon, gaz naturel, pétrole) puisqu'elle transforme les déchets en combustibles pour produire de l'électricité. » Ainsi, en brûlant du pétrole déjà transformé (en biens de consommation devenus déchets), on économise du pétrole, ce qui doit se comprendre en comparaison de centrale thermique utilisant des ressources fossiles primaires, n'ayant pas eu d'autres usages précédents. L'article conclut ainsi : « **Chaque année, ce sont 22 millions de litres de fioul d'économisés sur l'Unité Salamandre, soit 138 000 barils de pétrole !** » (ce qui là encore doit se comprendre en comparaison de la consommation de centrales thermiques à fioul).

On voit bien que les activités de production d'énergie sont développées pour des raisons économiques (c'est également le cas pour la centrale photovoltaïque) mais remplissent également d'autres fonctions, comme celle d'occultation (il s'agit de masquer l'image de l'incinérateur) avec la notion de production d'énergie renouvelable systématiquement avancée et mobilisée de façon ambiguë, l'adjonction d'une unité de production d'énergie photovoltaïque venant définitivement brouiller les fonctions premières du site.

<sup>75</sup> « Une énergie est dite **renouvelable** quand la consommation ne dépasse pas la production naturelle. »

### C. Retour sur les hypothèses et pistes d'analyse

Concernant les territoires étudiés, la thématique « air » n'apparaît pas en tant que telle dans l'action intercommunale ; seule la CA de Saumur a inscrit parmi ses compétences facultatives « *la lutte contre la pollution de l'air et les nuisances sonores* » et ne semble pas développer d'actions conséquentes dans ce domaine. Cette absence s'explique en grande partie par la nature des territoires considérés, qui ne regroupent pas de concentration urbaine importante (la plus grosse ville est Saumur avec 28 000 habitants). Cette thématique n'a donc pas été conservée comme angle d'analyse pour les approches par thématique. L'analyse des thématiques « air/énergie/climat » initialement proposée a donc été réduite aux seules thématiques « énergie et climat ».

Sur les territoires étudiés, des actions en lien avec les problématiques énergétiques (économies d'énergie et production d'énergies renouvelables) ont bien été recensées. La thématique du changement climatique n'apparaît pas encore comme un objet d'action locale de premier ordre. Cependant, des références à la problématique du changement climatique se diffusent dans les discours pour justifier et cadrer certaines actions des intercommunalités (notamment en termes de référence aux émissions de CO<sub>2</sub> ou de GES évités).

Des premières analyses, nous pouvons donc alimenter, par rapport aux questions de départ :

- que *les intercommunalités se saisissent bien effectivement de nouveaux enjeux pour l'action locale, tels que l'énergie et le climat*, de façons certes très variables et disparates mais ce mouvement apparaît récent. Il est de plus délicat de séparer ce qui est lié aux évolutions législatives concernant ces thématiques de ce qui est dû au développement de la coopération intercommunale (hypothèse 1).
- que cette saisie s'effectue principalement selon deux registres (hypothèse 4) :
  - *en tant qu'échelon intermédiaire stratégique*, le niveau intercommunal constitue une *interface* opérationnelle pour décliner et animer sur les territoires des politiques mises en œuvre à des niveaux supérieurs (Région, Département, ADEME...) (communauté « relais »).
  - *à l'initiative de l'intercommunalité elle-même*, en dehors de prescriptions réglementaires (communauté « de projet » ou « initiatrice »).

On peut également penser que cette saisie pourrait à l'avenir se faire de *façon transversale*, en réunissant sur la base du volontariat des communes ou groupements de communes investies plus particulièrement sur ces questions et désireuses d'échanger localement, dans le cadre par exemple de réseau énergie/climat ou de forum climat. C'est ce qui peut s'observer de façon émergente sur le territoire du PNR LAT où les thématiques « climat et énergie » constituent un thème fédérateur et rassembleur pour faire « travailler ensemble » des communes et des intercommunalités.

Concernant la seconde hypothèse, on aurait pu envisager que les politiques énergétiques ou climatiques soient développées sur certaines intercommunalités dans une logique de différenciation avec les territoires voisins. Cependant, si l'action sur les questions énergétiques apparaît bien comme un support pour la communication des structures intercommunales, cette appropriation s'observe partout et ne semble donc pas s'opérer dans une logique de distinction mais bien plutôt de généralisation de cette thématique comme un objet d'action locale. Concernant les politiques climatiques, seules les structures « obligées » (au titre de la loi Grenelle II comme la CA de Saumur) ou celles dont c'est la vocation (comme le PNR LAT) s'engagent pour l'instant dans des programmes d'action explicite face au « problème climat ».

Concernant l'exercice de solidarité au sein des intercommunalités, la mise en œuvre de plusieurs ZDE sur les territoires étudiés indique que l'échelle intercommunale semble davantage appropriée

que la simple échelle communale pour mettre en débat et développer une approche cohérente du développement de l'énergie éolienne sur un territoire.

Concernant la troisième hypothèse, la saisie de certaines questions en lien avec les consommations et les productions d'énergie par des groupements intercommunaux peut permettre une amélioration des actions locales, notamment par la mutualisation de moyens :

- Pour produire certaines données et financer les études de bilan énergétique (disposer d'un état zéro des consommations d'énergie et/ou des émissions de GES sur le territoire),
- Pour mettre à disposition du personnel qualifié en mesure de conseiller des collectivités qui, seules, ne pourraient s'offrir de tels services (par exemple, la mise à disposition d'un ingénieur thermicien par le SIEML aux communes adhérentes).

Sur la base des observations réalisées, on constate encore pour l'instant davantage une logique d'accompagnement de projets proposés par des investisseurs extérieurs que le développement de stratégies planifiées. Les données de base en termes de consommation et de production d'énergie permettant une planification stratégique et une programmation des actions ne semblent encore guère réunies sur tous les territoires (sauf là encore sur le territoire du Parc où plusieurs travaux ont permis de produire ces données).

Enfin, sur la question de savoir si le climat constitue un objet permettant de développer des coopérations entre territoires, si c'est effectivement la tendance qui s'observe dans de nombreuses configurations, notamment à l'échelle des Régions, des grandes Agglomérations et de certains PNR, sur les territoires étudiés, hormis sur le territoire du PNR LAT, le changement climatique n'apparaît pas (encore ?) comme un thème fédérateur et mobilisateur. Il n'est pas encore à cette échelle un objet d'action locale. Ce point semble en partie s'expliquer par la taille des structures intercommunales étudiées.

Concernant les thématiques énergétiques, si des réflexions et des actions émergent de façon diffuse sur tous les territoires, encore une fois, on n'observe pas d'élaboration collective de stratégie commune formant une politique énergétique hormis sur le territoire du PNR. La saisie de cette thématique s'effectue alors de façon disparate et ponctuelle, en fonction de projets parfois hautement symboliques et d'opportunités.

**SYNTHESE THEMATIQUE**

Thématiques	<b>Hypothèse 1 :</b> Emergence et prise en charge de nouveaux enjeux	<b>Hypothèse 2 :</b> Solidarités et inégalités territoriales	<b>Hypothèse 3 :</b> Les performances des politiques environnementales	<b>Hypothèse 4 :</b> Inter-territorialité et coordination multi-niveaux
<b>Déchets</b>	<p><b>Structuration intercommunale ancienne</b> (service public obligatoire depuis 1975)</p> <p><b>Nouveaux outils de gestion</b> (contrats de partenariat) et <b>redéfinition du contour du service de gestion des déchets</b> (plan de prévention à élaborer), <b>nouvelles compétences volontaires voire expérimentales</b> (redevance incitative, production énergétique, prévention, études...) dans le cadre des structures existantes</p>	<p><b>Mutualisation</b> (économie d'échelle) <b>des équipements</b> sous-tendant des <b>enjeux infra-intercommunaux</b> avec :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- une <b>logique de compensation</b> pour les communes d'accueil des équipements</li> <li>- une <b>péréquation des coûts en transport</b> entre les <b>communes</b> les plus éloignées de l'équipement et celles les plus près (SIVERT, 49).</li> </ul>	<p><b>Réalisation d'infrastructures</b> : un équipement de traitement (ex. SIVERT Anjou) et/ou de transfert-valorisation (SMICTOM Amboise)</p> <p><b>Utilisation de nouveaux outils</b> (redevance incitative sur la CCBVC, sur la CCC)</p> <p><b>Multiplication des opérations prises en charge</b> (compostage, centre de transfert, points d'apports volontaires, stockage, compostage, étude...)</p>	<p>Coordination interterritoriale orchestrée dans le cadre de l'élaboration et révision des <b>Plans Départementaux</b> d'Elimination des Déchets Ménagers et Assimilés (PEDMA) dont les issues sont diverses :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- rôle structurant du PEDMA sur la rationalisation intercommunale (cas du secteur Amboise)</li> <li>- effet d'entérinement des initiatives intercommunales dans le PEDMA (cas de l'Est Anjou)</li> </ul>
<b>Eau Assainissement</b>	<p><b>Thématique de l'assainissement collectif ancienne et saisie intercommunale ancienne.</b></p> <p><b>Nouvel enjeu de gestion de l'assainissement non collectif</b> suite à une obligation juridique (SPANC transférés partiellement ou totalement aux intercommunalité, notamment sur le SCOT ABC au SATESE 37).</p>	<p><b>Mutualisation de moyens humains, techniques et financiers</b> : les services d'assainissement demandent des personnels de tout niveau et des investissements lourds (STEP et réseaux).</p>	<p><b>Augmentation des investissements</b> intercommunaux</p> <p><b>Réalisation d'infrastructures</b> plus performantes (exemple de la nouvelle station d'épuration de la CA Saumur)</p> <p><b>Amélioration de l'assainissement non collectif</b> : limite les pollutions ponctuelles</p>	<p>Relations interterritoriales motivées par des logiques réglementaires et financières entre l'<b>Etat</b> (via l'Agence de l'eau), le <b>Département</b> (via le SATESE), les <b>intercommunalités</b> et les <b>communes</b> lors de la mise en place et gestion d'équipement d'épuration (subvention de l'Agence de l'eau et du Département), et du suivi et contrôle des assainissements non collectifs (SATESE)</p>

	<b>Hypothèse 1 : Emergence et prise en charge de nouveaux enjeux</b>	<b>Hypothèse 2 : Solidarités et inégalités territoriales</b>	<b>Hypothèse 3 : Les performances des politiques environnementales</b>	<b>Hypothèse 4 : Inter-territorialité et coordination multi-niveaux</b>
<b>Espaces naturels et paysage</b>	<p>Saisie ponctuelle de nouveaux enjeux : protection de la nature Natura 2000 (CC Bléré Val de Cher, PNR LAT) ; Projets paysage ; enfouissement des lignes électriques pour le paysage (Syndicat d'électrification)</p> <p>Saisie quasi exclusive par les structures souples d'intercommunalités (PNR, Pays)</p>	<b>Pas de formes de solidarité observées</b>	<p><b>Pas d'extension des périmètres protégés/gérés.</b></p> <p>Gestion de certaines zones par les intercommunalités qui en ont pris la charge</p> <p>Charte de PNR opposable aux documents d'urbanisme</p>	<p>Rôle de l'Etat majeur : logique de coopération descendante</p> <p>Interterritorialité liée à une procédure (Natura 2000, etc.)</p> <p>Relation dans le cadre des procédures multi-niveaux (PNR) et interterritoriales (CCBVC)</p>
<b>Entretien et gestion des cours d'eau</b>	<p><b>Structuration intercommunale ancienne</b> autour des syndicats hydrauliques</p> <p><b>Enjeu de requalification</b> des objectifs des syndicats anciens qui avaient un champ d'intervention limité aux aspects hydrauliques ;</p> <p><b>Elargissement du champ d'action vers logique de bassin versant</b>, qualité écologique, etc.</p> <p><b>Elargissement du périmètre et des modes d'action</b> (par ex : SM Layon, SI Brenne, SM Cisse, etc.)</p> <p><b>Constitution de nouvelles structures intercommunales</b> notamment des SM intercommunaux afin de <b>prendre en charge l'élaboration et la mise en œuvre des outils de la politique de l'eau</b> (Contrat de rivière, SAGE, etc.)</p>	<p><b>Mutualisation techniques</b> : échanges informels et mise à disposition de personnel (Syndicat Brenne et Remberge notamment), cellule ASTER</p> <p><b>Principe de solidarité intercommunale inhibé par les contextes/tensions politiques</b></p>	<p><b>Multiplication des actions de réduction des pollutions</b> et d'amélioration de la qualité écologique au niveau des <b>bassins versant</b> (assainissement, diversification des habitats aquatiques, etc.)</p> <p>Création d'emplois</p>	<p>Inter-territorialité liée aux outils (CRE, SAGE, etc.)</p> <p>Elargissement du périmètre Syndicat conduit à l'émergence de logiques de bassin versant.</p> <p>Coopération entre les syndicats : réseau de technicien en lien avec le Département</p> <p>La coordination multi-niveaux se fait essentiellement via les outils avec l'Agence de l'eau, la région et l'Etat.</p>

	<b><u>Hypothèse 1 : Emergence et prise en charge de nouveaux enjeux</u></b>	<b><u>Hypothèse 2 : Solidarités et inégalités territoriales</u></b>	<b><u>Hypothèse 3 : Les performances des politiques environnementales</u></b>	<b><u>Hypothèse 4 : Inter-territorialité et coordination multi-niveaux</u></b>
<b>Risques naturels</b>	<p><b>Thématique ancienne</b> mais saisie récente par les EPCI-FP (milieu des années 2000)</p> <p>Cavités : émergence récente et nouvelle (à la suite d'un événement à Marmoutier en 1985 : Cavité 37)</p> <p>Inondations : EPL : émergence de la question des « vulnérabilités »</p> <p><b>Les CC ne s'engagent pas non plus de façon autonome dans des projets de réduction de la vulnérabilité.</b></p> <p>CA de Saumur engagée dans le domaine</p>	<p>Velléités d'élargissement du syndicat Cavités 37 au département d'Indre-et-Loire, voire à l'échelle régionale.</p> <p><b>Concentration des actions de l'EPL sur la Loire (affluents oubliés)</b></p> <p>Soutien de l'EPL pour l'élaboration de documents règlementaires (DICRIM et PCS)</p> <p>Appui de la CA Saumur pour la réalisation de documents règlementaires.</p> <p>Projet de PCS Intercommunal sur la CA Saumur</p>	<p>Mise en œuvre de moyens communs (exemple : démarche de réduction des vulnérabilités des entreprises sur la commune de Nazelle-Négron permise par la CCVA)</p> <p>Réalisations de PCS et DICRIM par les intercommunalités</p>	<p>EPL (souple) comme outil de coopération interterritoriale (échange d'expériences, solidarités entre territoires, mise en avant des « vulnérabilités » locales)</p> <p><b>Concentration des actions de l'EPL sur la Loire (affluents oubliés)</b></p>

	<b><u>Hypothèse 1</u> : Emergence et prise en charge de nouveaux enjeux</b>	<b><u>Hypothèse 2</u> : Solidarités et inégalités territoriales</b>	<b><u>Hypothèse 3</u> : Les performances des politiques environnementales</b>	<b><u>Hypothèse 4</u> : Inter-territorialité et coordination multi-niveaux</b>
<b>Energie et Climat</b>	<p>Thématiques <b>émergentes</b> saisies directement au niveau intercommunal</p> <p><b>Energie</b> : Parmi les équipementiers de l'énergie : <b>élargissement</b> (compétence, logique, champ d'action), passage d'une logique équipementière vers une logique de conseil et énergie renouvelable (par exemple SIEL) Les <b>CC se saisissent de l'enjeu énergie renouvelable</b> (notamment par le développement des ZDE) davantage que de celui de maîtrise et de sobriété énergétique.</p> <p><b>PNR avancé sur la question énergétique</b> (consommation et production) et climatique (engagé depuis 2006)</p> <p><b>Climat</b> : <b>Saisie nouvelle par le PNR</b>, moteur avec le plan climat-énergie (PCET) Intégration des questions climat dans le <b>Contrat d'Objectif Territorial</b> (pays de Loire en Layon) <b>Elaboration d'un Plan Climat</b> par la CA Saumur (PCET « obligé » par la loi Grenelle II)</p>	<p><b>Logique de généralisation</b> des politiques énergétiques plus que de différenciation entre territoires</p> <p>Principe de solidarité appliqué au travers du <b>développement de l'énergie éolienne à l'échelle intercommunale</b> par exemple (cf. Guide éolien réalisé par le PNR LAT)</p>	<p><b>Mise à disposition de moyens</b> : ingénierie conseil (ingénieur thermicien au SIEM), politiques dédiées (COT, PCT...)</p> <p>Mutualisation dans la <b>production de données</b> (consommation d'énergie / émissions de GES)</p> <p>Mutualisation dans la <b>production d'énergie</b> (exemple Pays Saumurois, PNR)</p>	<p>Actions et projets ponctuels portés par les CC sur les questions énergétiques appelant des subventions et/ou des éco-bonification.</p> <p><b>Thème du climat non fédérateur et non mobilisateur</b> sauf pour le PNR LAT qui sollicite des échanges avec des échelons supra- (région par exemple) et infra- (communes, CC)</p> <p><b>Politiques « descendantes » sur des CC « relais »</b> sauf pour PNR et Pays)</p>

**Tableau 7 : Synthèse des analyses thématiques alimentant les hypothèses de la recherche**

Note : *en bleu* les résultats qui confirment l'hypothèse, *en rouge* ceux qui l'infirmant

## **CONCLUSION**

L'analyse thématique des politiques intercommunales et des processus d'articulation entre différentes échelles (locale, intercommunale, départementale, régionale, nationale voire européenne) révèle de grandes disparités dans les modalités de saisie des enjeux environnementaux par les intercommunalités.

Ces facteurs de disparités, s'ils ne peuvent être isolés, semblent toutefois relever à la fois de l'enjeu environnemental saisi (son historicité, sa capacité à fédérer, son périmètre d'influence, ses possibles réponses locales) et du territoire (statut, fiscalité, contexte politique, taille). Il convient alors d'énoncer les principaux résultats de nos analyses par thématiques.

### **Gestion des déchets**

La recherche a permis de dépasser plusieurs idées communément admises dès lors que l'on s'intéresse au rôle des collectivités locales en matière de gestion des déchets, ainsi que de remettre en cause *in fine* le postulat qu'il existerait deux types d'intercommunalités hermétiques, « de gestion » et « de projet », que le secteur des déchets appartiendrait à la première et cela pour trois raisons principales. Tout d'abord en raison de son ancienneté, le secteur des déchets serait une compétence bien délimitée, stabilisée, mise en œuvre par les collectivités sur le registre de l'habitude. Or, depuis 1975, les contours de ce service n'ont cessé d'évoluer, obligeant les collectivités à s'adapter à un cadre perpétuellement mouvant, tout en leur offrant des marges d'expérimentation. Ensuite, les économies d'échelle invoquées pour expliquer les regroupements intercommunaux se vérifient pour ce qui concerne l'élimination dans la mesure où l'offre repose sur des équipements de grande taille qui induisent des structures intercommunales spécialisées à large périmètre, parfois à l'échelle départementale, sous la forme syndicale. Toutefois, cette gestion à large échelle implique des mécanismes de péréquation liés aux désavantages de la proximité (nuisances) ou de l'éloignement (transport), objets d'ajustements, voire de tension, dans la régulation intercommunale. Enfin, souvent considéré comme un objet technique pris en charge dans le cadre d'une intercommunalité « de gestion » routinisée du fait de son ancienneté, les déchets apparaissent au contraire comme un objet politique, dont les difficultés sociales relatives à la mise en œuvre des solutions d'élimination rendent nécessaire un portage politique fort et difficile. Le pilotage de la gestion des déchets s'apparente bien à une logique « de projet » complexe et soumise à l'échec.

### **Gestion de l'eau et assainissement**

La problématique du traitement des eaux usées est depuis longtemps prise en charge par les intercommunalités, comme on a pu le constater sur nos terrains d'études comme au niveau national. Toutefois, si la question de l'assainissement collectif n'est pas un nouvel enjeu, celle de l'assainissement non collectif l'est davantage. Principalement motivée par des logiques règlementaires (loi sur l'eau de 1992 ; loi sur l'eau et les milieux aquatiques de 2006), cette saisie nouvelle de l'assainissement non collectif par les intercommunalités a ainsi permis de mutualiser la gestion d'un service public en terme de moyens humains, techniques et financiers, en augmentant par là même le volume d'investissements (structures d'épuration, appui technique, etc.), mais sans pour autant modifier la structuration du paysage intercommunal. Appelant des niveaux territoriaux différents (Agence de l'eau, Département, intercommunalité), le thème de l'eau et de l'assainissement alimente les relations interterritoriales et reste, dans sa gestion, un possible enjeu entre territoires (facturation pour l'Etat). Finalement, et parallèlement aux déchets qui, malgré leur ancienneté et leur gestion technique, apparaissent comme un objet politique pris en charge par une intercommunalité « de projet », le domaine de l'eau et de l'assainissement semble également porteur d'enjeux politiques interterritoriaux.

### **Cours d'eau**

La thématique de l'entretien et de l'aménagement des cours d'eau est un secteur ancien d'intervention des collectivités locales et a produit des formes spécifiques d'intercommunalité pour porter des opérations lourdes d'aménagement, tels que le curage, le recalibrage, ou le reprofilage. Toutefois récemment, dans la dernière décennie, une redéfinition des objectifs d'intervention ont accompagné des changements dans les structures intercommunales existantes, autour de deux dynamiques principales de gestion des cours d'eau: une logique linéaire et une logique de bassin versant. Le principe de solidarité amont/aval et au sein du bassin versant est observé au sein des intercommunalités, mais également entre celles-ci, à l'instar de la gestion de la Cisse. La gestion des cours d'eau appelle de multiples coopérations, entre les structures, entre niveaux territoriaux, et particulièrement dans le domaine technique, permettant la mise à disposition de moyens pour les petites communes (conseils, techniques, personnel). Cette gestion intercommunale des cours d'eau permet des réalisations diverses allant de l'élaboration de contrat, à l'intervention lourde sur le terrain. L'intégration de la problématique de gestion des cours d'eau s'opère à double sens au niveau intercommunal : de manière descendante dans le cas de l'application de mesures nationales et européennes (type d'intercommunalité « relais »), et de manière ascendante lors d'initiative d'élaboration de contrats de restauration, d'entretien par exemple, pour mener une politique spécifique sur la gestion des cours d'eau (type d'intercommunalité « de projet » ou « initiatrice »).

### **Espace naturels et paysages**

Les intercommunalités se saisissent bien de ce nouvel enjeu, encouragées par un cadre réglementaire incitatif (au travers notamment des documents d'urbanisme), mais le font de manière très disparate. En effet, la problématique des paysages émerge quasi-exclusivement au niveau des intercommunalités souples, en particulier du Parc Naturel Régional Loire Anjou Touraine dans le cas de nos terrains d'étude, dont l'objet est précisément d'assurer la gestion de ces questions environnementales. Les initiatives locales sur ces problématiques sont limitées, et expliquées en partie par le cadre européen et national de protection des espaces qui délimite voire limite le champ d'action potentiel pour les territoires locaux. On recense cependant les Chartes des PNR comme un indicateur manifeste d'une intercommunalité « performante » sur la question paysagère et la gestion des espaces naturels, et qui plus est opposables. Si aucune marque particulière de solidarité territoriale n'a pu être observée sur les terrains, des coopérations entre territoires ont été relevées, mais là encore, encadrées clairement par les dispositions de l'UE et de l'Etat, et opérant de façon descendante sur les intercommunalités concernées.

### **Gestion des risques naturels**

Si la question des risques naturels n'est pas véritablement émergente, puisque saisie depuis plusieurs décennies par des syndicats intercommunaux, sa prise en charge par les intercommunalités à fiscalité propre demeure quant à elle très récente (années 2000). Motivée par des logiques réglementaires, les communes couvertes par un PPRNP, ont ainsi vu dans les intercommunalités des opportunités de mutualisation de moyens, facilitant l'élaboration des documents réglementaires (DICRIM, PCS). Les intercommunalités peuvent jouer ainsi un rôle dans la réduction des inégalités territoriales face aux risques, en soutenant les communes et groupements de petites tailles, à l'instar de l'EPLoire et de la CA Saumur dans nos cas d'étude qui mettent à disposition des moyens techniques et méthodologiques sur leurs territoires. Ces formes de coopérations intercommunales, en permettant à certaines communes d'avoir accès à des initiatives ou mesures qu'elles n'auraient pas pu mobiliser par elles-mêmes, constituent ainsi une forme de performance des politiques intercommunales.

### **Gestion de l'énergie et du climat**

Les intercommunalités de saisissent bien effectivement de ce nouvel enjeu de l'énergie et du climat, de façons certes très variables et disparates mais ce mouvement apparaît encore récent. Des actions en lien avec les problématiques énergétiques (économies d'énergie et production d'énergies renouvelables) ont bien été recensées sur les terrains d'étude, mais la thématique du changement climatique n'apparaît toutefois pas (encore ?) comme un objet d'action locale de premier ordre. Des formes de coopérations ont été observées autour de la mise en œuvre de plusieurs ZDE sur les terrains d'études, qui s'apparentent à un exercice de solidarité à une échelle intercommunale, considérée appropriée pour penser le développement sur un territoire, ici de l'énergie éolienne. L'intercommunalité permet également une amélioration des actions locales au travers de la mutualisation de moyens pour la production de données sur le territoire (bilan énergétique par exemple), et pour la mise à disposition de personnel qualifié (ingénierie par exemple). S'il est resté très délicat de séparer, dans cette dynamique, ce qui est lié aux évolutions législatives concernant ces thématiques de ce qui est dû au développement de la coopération intercommunale, il a néanmoins été montré que la saisie des problématiques énergétiques et climatiques peut s'opérer selon deux registres :

- soit en déclinant et en animant sur les territoires des politiques mises en œuvre à des niveaux supérieurs (Région, Département, ADEME...), le niveau intercommunal, en tant qu'échelon intermédiaire stratégique, constitue alors une interface opérationnelle s'apparentant à un type de communauté « relais » ;
- soit à l'initiative de l'intercommunalité elle-même, en dehors de prescriptions réglementaires, s'apparentant alors à un type de communauté « de projet » ou « initiatrice »

## **BIBLIOGRAPHIE**

- ADEME, (2002), *Intercommunalité et gestion des déchets : Approche statistique. Caractérisation des structures intercommunales, Situation fin 2001*, 13 p
- AMORCE (2005), Comment mettre en place la nouvelle compétence énergie dans les intercommunalités ?, Guide méthodologique, AMORCE / ADCF / ACUF / AITF / CLER / ENERGIE-CITES, 30 p. + annexes
- AMORCE, (2008), L'élu et les déchets, 126 p.
- Assemblée des Communautés de France (2009), Portrait des intercommunalités rurales : périmètres, compétences et actions, Observatoire de l'intercommunalité, Paris, décembre 2009, 58 p.  
<http://www.adcf.org/files/NOTES-et-ETUDES/Portrait-interco-rurales2009-HD.pdf>
- Assemblée des Communautés de France, (2007), *Les notes de l'observatoire. Compétences statutaires et actions intercommunales*, 28 p.
- BIZERAY Marie (2009), *Panorama du paysage intercommunal dans le SCoT ABC*, Mémoire de Master 1 Droit, Université de Tours, mai 2009, 50 p.
- BONNEFOND Mathieu, SERVAIN-COURANT Sylvie et VERDELLI Laura, (2009), *Politiques paysagères en action pour la protection et la valorisation du patrimoine naturel et culturel* publié dans la revue Projets de paysage le 26/06/2009. <http://www.projetsdepaysage.fr>
- Commissariat Général au Plan, (2003), *Rapport de l'instance d'évaluation de la politique du service public des déchets ménagers et assimilés*, 805 p.
- Conseil économique et social, (2008), *Les enjeux de la gestion des déchets ménagers et assimilés en France en 2008 ; Avis présenté par Mme Michèle Attar*, 140 p.
- DEBRAY Adèle (2009), *Analyse du SCoT ABC*, Rapport de stage intermédiaire de Master 2 « Management des Territoires Urbains », UMR 6173 CITERES - Université de Tours CNRS, septembre 2009.
- DEBRAY Adèle (2009), *La coopération intercommunautaire, un mode d'action publique adapté à l'exercice des politiques environnementales ?*, Rapport de stage de Master 2 « Management des Territoires Urbains », UMR 6173 CITERES - Université de Tours CNRS, septembre 2009, 129 p.
- ETD (2009), « La prise en compte de l'énergie et du climat dans les ScoT », les notes d'ETD, juillet 2009, 28 p.
- GIRAULT Virginie (2009), *Panorama du paysage intercommunal dans le SCoT Saumurois*, Mémoire de M1 Droit, Université de Tours, mai 2009, 46 p.
- GUILLERME André, (1983), *Les temps de l'eau : La cité, l'eau et les techniques*, Champ Vallon, 264p.
- HATZFELD, H., « À la recherche d'un bien commun : la demande de paysage », in Marcel, O. (sous la dir. de), *Paysage modes d'emploi*, Seyssel, Éditions Champ Vallon, « Les Cahiers de la compagnie du paysage », 2006, p. 274-284.
- HUBERT Gilles, (2001) *Aménagement et gestion locale des bassins hydrographiques*, Habilitation à diriger des recherches en aménagement de l'espace et urbanisme, Université de Tours, 2001, 243p.
- JOLY, P. ,(2010), *La gestion des ressources humaines dans le cadre de l'intercommunalité*, Rapport de stage de Master 2 - Administration des Collectivités Territoriales - de l'Université de Tours, sous la direction de P.Mozol et C.Larrue, 81 p.
- LARRUE C., (2000), *Analyser les politiques publiques d'environnement*, l'Harmattan, Paris, 207p.

LAURENS, L. (1997), « Les Parcs naturels régionaux, une approche patrimoniale de la fragilité et de la gestion paysagère », in *Les Parcs naturels en France, un concept de développement territorialisé et environnemental à l'épreuve du temps*, Bulletin de la Société languedocienne de géographie, n° 3-4 décembre. 1997, p.13-29.

MINISTERE DE L'ENVIRONNEMENT, (1996), *Chasse dans les sites NATURA 2000*, NATURA 2000 Infos, 6-7

Ministère de l'écologie et du développement durable-Direction des études économiques et de l'évaluation environnementale, (2005), *Causes et effets du passage de la TEOM à la REOM*, 87 p.

MONCADE, S. (2010) *Les ressources financières des politiques environnementales intercommunales*, sous la direction de JL Robin et Corinne Larrue

PAUTARD E. (2007), « Vers une gouvernance électrique territoriale. Enjeux des incitations à la sobriété énergétique ». In : *Les Annales de la recherche urbaine* n°103, La ville dans la transition énergétique septembre 2007, 121-127

<http://www.annalesdelarechercheurbaine.fr/IMG/pdf/103.pautard.pdf>

RICHARD Elsa, (2009), *Intercommunalité et politiques environnementales : quelles logiques d'action ? Analyse comparative à l'échelle des communautés de communes*, Projet de Fin d'Etude, Département Aménagement – Ecole Polytechnique de l'Université de Tours, mai 2009, 100 p.

SOULIER Emilie, (2009), *Analyse du SCoT Saumurois*, Rapport de stage intermédiaire de Master 2 « Management des Territoires Urbains », UMR 6173 CITERES - Université de Tours CNRS, septembre 2009.

SOULIER Emilie, (2009), *Les politiques environnementales à l'échelon local : gestion ou projet ?*, Rapport de stage de Master 2 « Management des Territoires Urbains », UMR 6173 CITERES - Université de Tours CNRS, septembre 2009.

THEYS J., (1993), *L'environnement à la recherche d'une définition*, IFEN.

## TABLE DES FIGURES

Figure 1 : L'organisation de la compétence « déchets » des EPCI du SCOT Saumurois _____	16
Figure 2 : Schémas type d'un dispositif d'assainissement collectif _____	21
Figure 3 : Schémas type d'un dispositif d'assainissement non collectif _____	21
Figure 4 : Les syndicats intercommunaux de gestion du bassin versant de la Cisse _____	36
Figure 5 : Périmètre de l'Etablissement Public Loire et du Bassin de la Loire _____	49
Figure 6 : Actions menées par des communautés (en % de communautés menant au moins une action dans ce domaine) _____	61
Figure 7 : Couverture du magazine de la communauté de communes Val d'Amboise n°29, printemps 2011 consacrant un dossier au projet de parc photovoltaïque _____	69
Figure 8 : Compétences relatives aux distributions d'Energies _____	72
Figure 9 : Couverture du journal du SIVERT de l'Est de l'Anjou, La Salamandre n°6, juillet 2009 _____	76
Figure 10 : Couverture du journal du SIVERT de l'Est Anjou, Salamandre n°3, janvier 2008 _____	76

## TABLE DES TABLEAUX

Tableau 1 : Répartition du nombre d'EPCI par type et par région en 1998 et 2001 _____	11
Tableau 2 : Exemple de répartition des opérations liées au service de gestion des déchets _____	13
Tableau 3 : Inventaire des intercommunalités ayant une compétence en matière d'assainissement _____	24
Tableau 4 : Recensement non exhaustif d'actions récentes (2009-2010) engagées par les EPCI à fiscalité propre présents sur les SCOT ABC et Saumurois _____	67
Tableau 5 : Synthèse comparative des missions et activités des syndicats intercommunaux d'énergie des deux terrains d'étude _____	71
Tableau 6 : Exemples d'actions engagées par le PNR LAT dans le cadre de son Plan climat territorial. Une intégration transversale, via d'autres domaines d'intervention : énergie, patrimoine, éducation à l'environnement, santé... _____	74
Tableau 7 : Synthèse des analyses thématiques alimentant les hypothèses de la recherche _____	82