

**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 1**

**Rapport transversal**

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



# Sommaire

<b>TABLE DES SIGLES ET ABREVIATIONS.....</b>	<b>5</b>
<b>RESUME.....</b>	<b>7</b>
<b>AVANT-PROPOS.....</b>	<b>11</b>
<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>13</b>
<b>PARTIE 1 : CADRAGE DE LA RECHERCHE.....</b>	<b>17</b>
I. LA MISE EN PLACE DE L'INTERCOMMUNALITE EN FRANCE, INCIDENCES DANS LE CHAMP DE L'ENVIRONNEMENT.....	17
A. Evolution des politiques environnementales : de l'émergence à la territorialisation.....	17
B. Structuration du fait intercommunal et implications dans le champ de l'environnement.....	21
C. Logiques et fonctionnements intercommunaux: quelle pertinence pour la prise en charge des enjeux environnementaux ?.....	32
II. APPROCHE QUALITATIVE DU CONTENU DES POLITIQUES ENVIRONNEMENTALES DES INTERCOMMUNALITES.....	35
A. Deux situations de la Loire moyenne à la fois ordinaires et emblématiques.....	35
B. Sources et corpus.....	37
C. Méthodes d'analyse et grilles de lecture appliquées au corpus : chercher « les faits » dans les discours et les objets.....	41
<b>PARTIE 2 : LES INTERCOMMUNALITES, NOUVEAUX TERRITOIRES D'ACTION POUR LES POLITIQUES ENVIRONNEMENTALES ?.....</b>	<b>45</b>
I. CADRES INTERCOMMUNAUX DES POLITIQUES ENVIRONNEMENTALES AU SEIN DE DEUX SCOT LIGERIENS.....	45
A. Multiplicité des intercommunalités au sein des périmètres de SCOT.....	45
B. Nature et limites des intercommunalités intervenant dans la gestion de l'environnement : diversité et hétérogénéité.....	54
C. Les compétences environnementales des intercommunalités : diversité des actions menées.....	57
II. EMERGENCE ET PRISE EN CHARGE DISPARATES DE NOUVEAUX ENJEUX.....	65
A. Une saisie différenciée des questions environnementales.....	67
B. Des logiques d'action aux modèles d'intercommunalité.....	70
III. PERFORMANCE DES POLITIQUES ENVIRONNEMENTALES INTERCOMMUNALES : UNE INTERCOMMUNALITE « PRODUCTRICE » ?.....	74
A. Moyens humains.....	75
B. Moyens financiers.....	87
IV. SOLIDARITES ET INEGALITES INTERTERRITORIALES : D'UNE CULTURE INTERCOMMUNALE A MINIMA A L'EBAUCHE DE SOLIDARITES ENVIRONNEMENTALES ENTRE TERRITOIRES ?.....	91
A. Le principe de mutualisation comme signe de solidarité ?.....	93
B. Des solidarités intercommunales renforcées à l'avenir ?.....	94
V. INTERTERRITORIALITE ET COORDINATION MULTI-NIVEAUX : CONDITIONS D'UNE GESTION INTERCOMMUNALE DE L'ENVIRONNEMENT QUI FONCTIONNE?.....	99
A. Des coopérations interterritoriales nécessaires et multiformes.....	100
B. Les arènes de l'interterritorialité : quelle efficacité sur les politiques environnementales ?.....	102
<b>CONCLUSIONS ET MISES EN PERSPECTIVE : L'INTERCOMMUNALITE MISE AU REGARD DE L'ACTION PUBLIQUE TERRITORIALE DANS LE CHAMP DE L'ENVIRONNEMENT.....</b>	<b>111</b>
I. QUELS EFFETS DES INTERCOMMUNALITES DANS LE CHAMP DE L'ENVIRONNEMENT ?.....	111
II. LES INTERCOMMUNALITES : DE NOUVEAUX TERRITOIRES D'ACTION ENVIRONNEMENTALE ?.....	114
<b>BIBLIOGRAPHIE.....</b>	<b>119</b>
<b>COMMUNICATIONS – VALORISATION.....</b>	<b>124</b>
<b>LITTERATURE GRISE.....</b>	<b>124</b>
<b>LISTE DES PERSONNES INTERROGEEES.....</b>	<b>127</b>
<b>TABLE DES FIGURES.....</b>	<b>129</b>
<b>TABLE DES TABLEAUX.....</b>	<b>131</b>

<b>TABLE DES CARTES</b> .....	<b>133</b>
<b>TABLE DES MATIERES</b> .....	<b>135</b>
<b>ANNEXES</b> .....	<b>139</b>
I. L'INTERCOMMUNALITE A FISCALITE PROPRE EN FRANCE AU 1 <sup>ER</sup> JANVIER 2011 .....	141
II. CADRES JURIDIQUES SUR LES RESSOURCES HUMAINES INTERCOMMUNALES .....	143
III. COMPTE-RENDU DE L'ATELIER REFLEXIF DU 10 MARS 2010 .....	145
IV. COMMUNICATION COLLOQUE VILLES PETITES ET MOYENNES, TOURS, DECEMBRE 2010 .....	165

## **TABLE DES SIGLES ET ABREVIATIONS**

ABC	Amboisie Blérois Castelrenaudais (SCoT ABC)
AdCF	Assemblée des Communautés de France
AEP	Alimentation en Eau Potable
CA	Communauté d'Agglomération
CC	Communauté de communes
CC2R	Communauté de communes des deux Rives
CCBVC	Communauté de communes de Bléré Val de Cher
CCC	Communauté de communes du Castelrenaudais
CCVA	Communauté de communes du Val d'Amboise
CGCT	Code général des collectivités territoriales
COT	Contrat d'Objectifs Territoriaux
CRC	Chambre Régionale des Comptes
CRE	Contrat de restauration et d'entretien
CU	Communauté Urbaine
DCE	Directive Cadre sur l'Eau
DGA	Directeur Général Adjoint
DGF	Dotation Globale de Fonctionnement
DGS	Directeur Général des Services
DICRIM	Document d'Information Communal sur les RISques Majeurs
EPALA	Etablissement Public pour l'Aménagement de la Loire et de ses Affluents
EPCI	Etablissement Public de Coopération Intercommunale
EPCI-FP	Etablissement Public de Coopération Intercommunale à Fiscalité Propre
EPL	Etablissement Public Loire
OM	Ordures Ménagères
PCS	Plan Communal de Sauvegarde
PLU	Plan Local d'Urbanisme
PNR	Parc Naturel Régional
PPR	Plan de Prévention de Risques
PPRNP	Plan de Prévention des Risques Naturels Prévisibles
REOM	Redevance sur l'Élimination des Ordures Ménagères
SAGE	Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux
SATESE 37	Syndicat d'Assistance Technique pour l'épuration et le Suivi des Eaux 37

SCoT	Schéma de Cohérence Territorial
SDAGE	Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux
SI AEP	Syndicat Intercommunal d'Alimentation en Eau Potable
SI	Syndicat intercommunal
SICALA	Syndicat Intercommunal d'Aménagement de la Loire et de ses Affluents
SIEIL	Syndicat Intercommunal d'Energie d'Indre et Loire
SIVOM	Syndicat Intercommunal à Vocation Multiple
SIVU	Syndicat Intercommunal à Vocation Unique
SLD	Saumur Loire Développement (CA)
SM	Syndicat Mixte
SMICTOM	Syndicat Mixte Intercommunal de Collecte et Traitement des Ordures Ménagères
SMITOM	Syndicat Mixte Intercommunal de Traitement des Ordures Ménagères
SPAC	Service Public d'Assainissement Collectif
SPANC	Service Public d'Assainissement Non Collectif
SRU	Solidarité Renouvellement Urbain (Loi SRU, 13 décembre 2009)
TA	Taxe Additionnelle
TEOM	Taxe sur l'Elimination des Ordures Ménagères
TP	Taxe Professionnelle
TPU	Taxe Professionnelle Unique
ZDE	Zone de Développement de l'Eolien

## RESUME

« Les politiques environnementales à l'épreuve de l'intercommunalité : vers de nouveaux territoires d'action ? » est une réponse à l'appel à projet de recherche du PUCA (2008) intitulé « *L'Intercommunalité à l'épreuve des faits* » qui visait notamment à « *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 a questionné l'hypothèse généralement admise que l'intercommunalité permet une rationalisation de l'action publique qui engendre « *une plus grande efficacité, une plus grande cohérence et une solidarité territoriale renforcée* » et ce, dans le domaine des politiques environnementales. En effet, pour conduire une analyse approfondie des effets de l'intercommunalité sur le contenu substantiel des politiques, 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 (UMR CITERES) que dans celui de l'intercommunalité (EA LERAD), c'est ce champ qui a été investi. Il a ainsi 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 Blémois et du Castelrenaudais (ABC)), de vérifier les effets du développement de l'intercommunalité sur le contenu des politiques menées.

Dans ce projet, la notion d'« intercommunalité » renvoie aux différentes formes de coopération existantes entre les communes, qu'elles soient souples/associatives (sans fiscalité propre) ou approfondies/fédératives (fiscalité propre et compétences obligatoires). Le projet a ainsi analysé non seulement ces relations de coopération intercommunale mais aussi les mécanismes institutionnels d'articulation multi-niveaux. Plus précisément, la recherche analyse les politiques environnementales de structures intercommunales appréhendées à partir de grandes thématiques : la gestion des déchets, de l'eau et de l'assainissement ; la gestion des cours d'eau et des risques naturels (inondations, effondrement de cavités,...) ; la gestion des espaces naturels et du paysage ; la thématique du climat et de l'énergie. En termes de méthodologie, cette recherche a mobilisé des méthodes éprouvées d'analyse des politiques publiques (Knoepfel, Larrue et Varone, 2001), d'analyse juridique et institutionnelle, et s'est appuyée sur une équipe pluridisciplinaire rassemblant des chercheurs en aménagement, en droit et en géographie.

Nombreux sont les écrits qui mettent en avant les effets de l'intercommunalité sur la conduite de politiques locales, notamment sur la capacité des acteurs locaux à prendre en charge de façon plus efficace des problèmes qui touchent en même temps les territoires urbains et leurs « *hinterland* » péri-urbains (Larcher, 1998, Baraize et Négrier, 2001, Estèbe, 2008). Cependant, si de nombreux travaux ont déjà analysé les systèmes d'acteurs constitués dans le cadre des intercommunalités (Vanier, 2008), la question de leurs effets sur le contenu des politiques est moins avancée. Par politiques environnementales, nous entendons ici le champ d'action publique défini depuis les années 1970 par le Ministère chargé de l'environnement et les autres acteurs territoriaux : Régions, Départements, intercommunalités, communes. Plusieurs auteurs ont cerné ce champ d'action publique (Theys, 1993 ; Larrue, 2000).

Il ressort du champ de l'action publique environnementale ainsi définie que les questions environnementales s'accommodent particulièrement mal des frontières administratives, tant nationales que régionales ou locales. La mise en place de structures intercommunales permettrait aux collectivités locales de se saisir d'enjeux environnementaux auparavant peu appréhendables. Le

cadre d'intervention intercommunal devrait potentiellement favoriser une plus grande adéquation entre l'espace problème et l'espace solution (Berdoulay et Soubeyran, 2000). D'ailleurs c'est dans le champ des services publics environnementaux que les intercommunalités se sont historiquement le plus investies (déchets, eau).

Enfin, la perspective du développement durable qui vient redéfinir les frontières de l'action publique locale a ouvert l'espace de prise en compte des problèmes environnementaux. Ainsi, la problématique du développement durable, devenue depuis plusieurs années un principe organisateur de l'aménagement du territoire inscrit dans les lois, pose avec acuité la question de la gestion des interfaces entre les territoires (Bertrand, 2004), en insistant particulièrement sur le nécessaire passage pour ces articulations (horizontales et verticales) d'une *gestion passive* à une *animation active*<sup>1</sup>.

Les analyses menées permettent d'éclairer quatre hypothèses posées au démarrage du travail. Un premier constat concerne l'épaisseur historique et géographique de la structuration territoriale qui détermine l'intercommunalité. La construction intercommunale ne peut être envisagée *ex nihilo* : nombreux sont les dispositifs et leur historicité et leur évolution influencent les fonctionnements et les rapprochements potentiels. Ils créent par ailleurs une forme d'inertie qui ralentit l'évolution des limites des intercommunalités, et de là leur « rationalisation ». Le second constat fait état de l'hétérogénéité des périmètres et des modes d'organisation ; à ce titre, la tendance est plutôt à l'ajout d'un échelon supérieur qu'à la substitution d'une intercommunalité à une autre dès lors qu'il est question de simplification, telle que la Loi de réforme des collectivités le requiert. Enfin, un dernier constat montre qu'au sein de l'action environnementale, plusieurs domaines se distinguent qui sont anciennement pris en charge par l'intercommunalité pour certains et beaucoup plus récemment pour d'autres. On peut donc y voir un renforcement du fait intercommunal par l'application de politiques environnementales.

A la première hypothèse qui pose que l'intercommunalité favorise la prise en compte de nouveaux enjeux, il est possible de répondre par l'affirmative. Il convient cependant de préciser qu'à statut juridique équivalent, les fonctionnements diffèrent et que plusieurs modèles d'EPCI-FP et d'intercommunalités souples coexistent dans les territoires, voire sur des thématiques environnementales communes. De ce fait, il est légitime de se demander si l'existence de plusieurs cadres juridiques ne serait pas souhaitable, ceux-ci permettraient d'assurer les fonctions de gestion des thématiques environnementales mais aussi les prises d'initiatives et les coopérations entre collectivités. Ce résultat est en opposition avec les recommandations actuelles sur l'intercommunalité et de la Loi de Décembre 2010 (assurer la couverture du territoire français en EPCI-FP et faire disparaître les formes souples d'intercommunalité).

A la question de la performance, du renforcement des ressources et des équilibrages en termes de moyens humains et financiers, question qui constitue la seconde hypothèse, les enseignements sont doubles et à nuancer. Comme ailleurs sur le territoire national, les budgets et les effectifs augmentent au sein des intercommunalités et dans le domaine de l'environnement. Cela s'explique par la maturité à laquelle les intercommunalités les plus anciennes sont arrivées, qui leur permet de couvrir de nouvelles compétences. Certaines de ces compétences sont onéreuses (la gestion des déchets par exemple), certaines nécessitent des personnels plus nombreux ou plus qualifiés (gestion des cours d'eau). La performance des politiques environnementales est donc diversement renforcée par le fait intercommunal, et en particulier selon l'âge des intercommunalités. Deuxième

<sup>1</sup> Comme le soulignent Bertrand Zuideau et Franck-Dominique Vivien : « *En définitive, le principal enjeu territorial auquel est confronté le développement durable est le passage de ce que l'on pourrait appeler des interdépendances spatiales subies à une articulation active des territoires.* » (Zuideau & Vivien, 2001 : 30-31)

enseignement, des disparités apparaissent dans le nombre et la qualification des personnels susceptibles d'améliorer la performance. Elles dépendent davantage du type de gestion choisi pour les compétences (régie, délégation) que de la taille de l'intercommunalité (les plus petites intercommunalités ne sont pas les moins fournies en personnel). Ces propos doivent être nuancés du fait de la fiabilité relative des budgets comme source pertinente d'information (données incomplètes, manque de vision d'ensemble).

Une troisième hypothèse consistait à interroger le renforcement du fait de l'intercommunalité des solidarités entre territoires. Il existe en effet des formes plus ou moins juridiquement instituées de solidarité (contractualisation, mise à disposition) dans les domaines des services environnementaux (assainissement, déchets) ainsi que dans le domaine de la gestion des cours d'eau. L'effet « d'aubaine financière » semble prévaloir sur la volonté de solidarité dans certains cas (économie d'échelle). Dans les autres domaines considérés, les alliances observées sont davantage liées à des logiques de généralisation ou d'entraînement plus qu'à des stratégies de solidarité stricto sensu. L'inflexion venant de la loi de réforme des collectivités territoriales pourrait remettre en question les solidarités existantes (informelles) et éventuellement encourager davantage de solidarités environnementales ou à défaut territoriales (autour des SCoT).

Enfin, il apparaît qu'en fonction des champs environnementaux, l'interterritorialité a plus ou moins de réalité. L'intercommunalité permet bien des formes de coopération multi-niveaux dans le domaine de l'environnement : certaines intercommunalités ne se contentent pas d'appliquer localement les politiques publiques et s'emparent d'enjeux pour les porter à un niveau supérieur (paysages, déchets). Dans d'autres cas, se profilent des logiques interterritoriales à partir de domaines spécifiques tels que l'énergie et le climat. Dans les exemples périurbains et ruraux considérés, ce sont plus volontiers les Pays, les PNR (et accessoirement les inter-SCoT) qui sont initiateurs et moteurs de l'interterritorialité que les EPCI plus rigides.



## **AVANT-PROPOS**

Cette recherche constitue la réponse de l'UMR CITERES et de l'EA LERAD à l'appel à proposition de recherche lancé par la DGALN/Plan Urbanisme Construction Architecture (PUCA) et a bénéficié du financement du Ministère de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement Durable et de l'Aménagement du Territoire d'octobre 2009 à Avril 2011.

Les investigations de terrain ont été conduites de manière régulières au cours de la période du projet autour d'une équipe pluridisciplinaire d'enseignants-chercheurs, de post-doctorants, de doctorants et d'étudiants de niveau master 1 et master 2. Certains des étudiants mobilisés au début du projet sont devenus des doctorants au sein du laboratoire coordinateur tandis que des post-doctorants étaient recrutés dans d'autres structures d'enseignement et/ou de recherche. Ce travail d'équipe a donc constitué une forme de tremplin pour certains de ses membres.

Le travail a consisté à rassembler ces profils divers et à les faire échanger sur la question des politiques environnementales dans les intercommunalités, tantôt en se réunissant, tantôt en partageant des expériences de terrain, tantôt en effectuant des stages, tantôt en encadrant des mémoires, tantôt en organisant des journées d'étude. Les productions ne sont donc pas seulement scientifiques, elles sont aussi pédagogiques et humaines.

Ce projet de recherche aux réalisations variées s'est par ailleurs déroulé dans un contexte de changement important : il a débuté à la suite des débats du « Grenelle de l'environnement » et s'est terminé alors que la loi de réforme des collectivités territoriales était élaborée. Il a donc vu les cadres législatifs et les préoccupations politiques évoluer au fur et à mesure de l'avancement des recherches, nécessitant ainsi de faire preuve d'adaptation et d'un esprit de « veille ».

Ce rapport final se compose de trois volumes distincts :

- Le volume 1, intitulé « rapport transversal » constitue la synthèse finale du projet. Ce premier volume présente tout d'abord des éléments descriptifs de la recherche (éléments contextuels, justification de la problématique, des terrains, des méthodes utilisées). Il restitue ensuite les principaux éléments de réponses aux questions initiales autour des quatre hypothèses formulées au départ. Enfin, il met en perspective les éléments recueillis dans le cadre de l'analyse des politiques menées par l'intercommunalité dans le champ de l'environnement, et ouvre une discussion plus générale sur les effets de l'intercommunalité sur le contenu des politiques publiques locales.
- Le volume 2, intitulé « rapport thématique » rassemble les analyses thématiques conduites individuellement par des membres de l'équipe de recherche, en fonction des spécialisations préalables de chacun, via ses recherches précédentes. Il réunit ainsi pour chacun des domaines de l'environnement retenu les principaux résultats et analyses, d'abord au travers des thématiques environnementales intercommunales dites historiques (la gestion des déchets -Laurence Rocher-, la gestion de l'eau et de l'assainissement -Mathieu Bonnefond-), et ensuite au travers des thématiques environnementales plus émergentes (gestion des cours d'eau -Mathieu Bonnefond-, gestion des risques naturels -Marie Fournier-, gestion des espaces naturels et paysagers -Mathieu Bonnefond-, et gestion de l'énergie et du climat -François Bertrand-).
- Le volume 3, intitulé « atlas cartographique » restitue l'ensemble des cartes élaborées dans le cadre du projet et des études de cas menées sur le SCoT ABC et Saumurois. Ce volume constitue un ensemble en soi, permettant de comparer les territoires entre eux, mais aussi de « superposer » mentalement toutes les cartes concernant un même SCoT. Il a pour second intérêt de renforcer l'illustration des volumes 1 et 2 de ce rapport dans lesquels ne figurent pas toutes les cartes produites.



## **INTRODUCTION**

Dans son appel à projet de recherche, le PUCA s'exprimait dans ces termes : « *L'objet de la consultation « L'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).

Inscrite dans l'axe A de la consultation, « *l'analyse du contenu substantiel des politiques intercommunales* », cette recherche vise plus spécifiquement à questionner, l'hypothèse généralement admise que 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. En effet, 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 (UMR CITERES) que dans l'administration territoriale (EA LERAD) nous avons choisi d'investir ce champ. Il a ainsi 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 Blémois et du Castelrenaudais (ABC)), de vérifier les effets du développement de l'intercommunalité sur le contenu des politiques menées.

### **OBJECTIFS DE LA RECHERCHE**

L'objectif principal de cette recherche est double. Il s'agit, d'une part, d'identifier et de comprendre les effets de l'intercommunalité sur le contenu des politiques territoriales d'environnement, et d'autre part, de mettre en évidence les processus d'articulation entre différentes échelles : locale, intercommunale, départementale, régionale, nationale voire européenne.

Tout d'abord, nous cherchons à apporter des éclairages nouveaux sur le contenu des politiques environnementales. Nos résultats visent à proposer des enseignements sur la délégation des politiques environnementales entre niveaux de gestion, et plus précisément les clés de répartition des compétences entre les EPCI et les communes d'une part, et entre les différentes structures intercommunales (souples ou fédératives) d'autre part. La caractérisation du degré d'intégration des intercommunalités - depuis l'intercommunalité définissant un intérêt communautaire propre à son entité jusqu'à celle ne dépassant pas la somme des intérêts communaux - et l'analyse des effets de l'intercommunalité, en termes de moyens, sur les politiques environnementales, pour les différentes dimensions étudiées de l'environnement, constituent les deux finalités majeures recherchées.

Ensuite, concernant l'articulation des échelles, cette recherche vise à caractériser :

- le rôle que les politiques environnementales ont dans la construction des territoires intercommunaux : il s'agit de montrer si les politiques environnementales participent bien de la construction d'une identité au sein de l'intercommunalité ou si elles demeurent de simples problématiques gérées en commun. L'identification des politiques environnementales qui ont une capacité d'intégration et de construction d'image pour l'intercommunalité est ainsi recherchée, à la suite des réflexions des chercheurs ayant participé aux séminaires du PUCA sur l'intercommunalité (PUCA, 2007). Ils évoquaient, en effet, la mise en place d'une répartition tacite des rôles entre structures intercommunales et entités communales : les secondes œuvrant dans le champ de la

représentation politique, de l'image et de la compétitivité, les premières dans celui de l'action et de la dépense publique et du souci de la cohésion sociale. Les recherches menées cherchent à apporter un regard sur la politisation des enjeux environnementaux pour dire dans quelle mesure ils sont mis au devant de la communication politique ou font l'objet d'une gestion « en coulisses ».

- le rôle des dispositifs d'articulation multi-niveaux : il s'agit d'apporter des éléments de compréhension sur les mécanismes d'articulations des échelles dans le domaine des politiques environnementales, entre intercommunalités, ainsi qu'avec les autres échelons territoriaux (inter/extra-territorialité) en identifiant les facteurs de coopération multi-niveaux (type de fiscalité des structures, cumul des mandats, financements croisés, compétences partagées, etc.).

## PROBLEMATIQUE ET HYPOTHESES

Partant du postulat que l'intercommunalité entraîne la production de nouveaux espaces d'action, nous faisons l'hypothèse qu'elle favorise par là même une meilleure mise en œuvre des politiques environnementales. En offrant un cadre d'action potentiellement souple et approprié aux échelles de manifestation et de traitement des problèmes, la coopération intercommunale permettrait de repenser les questions environnementales. Cette nouvelle question de l'intercommunalité venait interroger sous un autre angle des politiques environnementales déjà relativement bien connues par les membres de l'équipe.

Dans cette recherche, la notion d'« intercommunalité » renvoie aux différentes formes de coopération existantes entre les communes, qu'elles soient souples/associatives (sans fiscalité propre) ou approfondies/fédératives (fiscalité propre et compétences obligatoires). Il s'agit donc d'analyser non seulement ces relations de coopération intercommunale mais aussi les mécanismes institutionnels d'articulation multi-niveaux.

La notion d'environnement est quant à elle caractérisée 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 déclinée en cinq thématiques : gestion des déchets et des eaux usées ; gestion des risques naturels ; espaces naturels et paysage ; patrimoine bâti ; air, énergie, climat. Ce découpage a été par la suite affiné, au regard notamment des matériaux recueillis 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 analysées 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 constituent 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 spécifiques d'intégration et de gestion de ces domaines de l'environnement par les intercommunalités.

Le travail vise à répondre à plusieurs interrogations principales : l'intercommunalité permet-elle une rationalisation de l'action publique ? Engendre-t-elle « *une plus grande efficacité, une plus grande cohérence et une solidarité territoriale renforcée* » ? Quels sont les effets de son développement sur

le contenu des politiques menées ? Pour y répondre, la réflexion a été agencée autour de quatre grands axes, constituant chacun une hypothèse principale, structurant les analyses. Chacune de ces hypothèses est brièvement présentée ici, avant de faire l'objet de plus amples développements dans la première partie.

### ***Emergence et prise en charge de nouveaux enjeux***

Si les structures intercommunales entraînent la mise en place de nouveaux espaces d'action, y a-t-il adéquation entre les territoires ainsi définis et les enjeux traités ? Les espaces créés pour constituer l'intercommunalité sont-ils adaptés aux enjeux environnementaux ? Cette création constitue-t-elle une opportunité de mise sur agenda de nouveaux enjeux environnementaux ?

### ***Solidarités et inégalités territoriales***

Y a-t-il des objets environnementaux susceptibles de faire l'objet de stratégies de solidarités entre intercommunalités ? (présence d'aménités positives ou au contraire, contraintes locales) Comment la question de la solidarité à l'échelle intercommunale pourrait-elle permettre de dépasser des logiques de repli communal liées à des ressentis d'inégalité ?

### ***Les performances des politiques environnementales.***

La définition et l'évaluation de la « performance » posent de nombreuses questions méthodologiques, aussi le parti retenu est-il celui d'une évaluation des moyens et non pas des résultats des politiques environnementales. L'intercommunalité entraîne-t-elle le renforcement de moyens d'action pour la mise en œuvre de politiques environnementales ou se traduit-elle par un transfert des ressources communales sans valeurs ajoutée ?

### ***Interterritorialité et coordination multi-niveaux***

La construction intercommunale pose de fait celle des mécanismes de l'interterritorialité : quels sont-ils ? Comment s'organisent les niveaux supérieurs et inférieurs entre eux ? Au-delà de ces échelons, qu'est-ce qui rassemble les intercommunalités entre elles, notamment pour la résolution de problèmes environnementaux communs (changement climatique, biodiversité, risques) ?

Pour chacune des thématiques environnementales abordées, des analyses spécifiques sur les terrains d'étude ont été menés par le membre de l'équipe spécialisé dans le domaine et rassemblées dans le rapport thématique (volume 2). Le présent rapport réunit quand à lui les analyses transversales qui ont pu être menées, à partir des analyses thématiques, mais également des analyses transversales menées spécifiquement sur les moyens humains et les budgets des intercommunalités ainsi que sur les logiques d'action et les stratégies de coopération déployées sur ces territoires intercommunaux. Il s'organise en trois temps. Il s'agit, dans un premier temps, d'apporter un cadrage de la recherche, en présentant les éléments de contexte, et la problématique, en définissant les principaux concepts utilisés, ainsi que la démarche méthodologique mobilisée. Puis dans un second temps sont rapportées les résultats obtenus au travers des études de cas, ainsi que les analyses transversales menées, pour chacune des quatre hypothèses de départ. Enfin, une dernière partie conclusive entend discuter les résultats de l'analyse des politiques intercommunales de l'environnement, au regard de la structuration territoriale et de l'évolution de l'organisation des pouvoirs en France, et ainsi dégager de nouvelles pistes de réflexions.



# **PARTIE 1 : CADRAGE DE LA RECHERCHE**

## **I. La mise en place de l'intercommunalité en France, incidences dans le champ de l'environnement**

L'exercice qui consiste à mettre à l'épreuve des faits, les politiques environnementales menées au sein des intercommunalités implique de prendre en considération un contexte politique et juridique spécifique. En effet, cette question se pose alors que les découpages administratifs et que la territorialisation des politiques sont (ré)interrogés par les sphères décisionnelles et que la prise en compte de l'environnement au sein de politiques nationales et globales est bouleversée par une prise de conscience des enjeux environnementaux, de leurs implications locales et globales et de leurs impacts sur les sociétés et les milieux. Il sera donc nécessaire de présenter l'évolution des politiques environnementales et des découpages administratifs français avant de présenter la problématique et les hypothèses qui fondent cette recherche.

### **A. Evolution des politiques environnementales : de l'émergence à la territorialisation**

Le champ de l'action publique environnementale mérite, avant d'être considéré dans son contenu, d'être présenté dans son épaisseur historique et politique. C'est un champ relativement récent, pour lequel se posera aussi bien la question dans cette recherche de son contenu « thématique » que de sa délimitation spatiale. Aussi portera-t-on tout d'abord notre attention sur l'émergence et l'évolution des éléments constitutifs du champ environnemental pour ensuite considérer la prise en compte de sa dimension spatiale et territoriale.

#### **A.1. Emergence de l'environnement dans le champ de l'action publique**

Les années 1970 voient la reconnaissance des préoccupations environnementales par des institutions internationales. La Conférence des Nations-Unies sur l'environnement, qui se tient à Stockholm en 1972 symbolise cette prise de conscience mondiale des enjeux environnementaux. La déclaration de la Conférence reconnaît en effet que la protection de l'environnement et la gestion efficace des ressources naturelles sont des questions majeures qui affectent le bien être des populations et du développement économique dans le monde entier. Le Programme des Nations Unies pour l'Environnement (PNUE) est également créé cette même année au sein de l'ONU. Les deux chocs pétroliers de 1973 et de 1979 accompagneront la prise en considération des enjeux énergétiques et les réflexions sur le caractère épuisable des ressources naturelles et l'impératif de leur préservation. Les travaux sur l'empreinte écologique mondiale développés par le World Wide Fund (WWF) montrent *a posteriori* que c'est bien vers le milieu des années 1970 que l'empreinte écologique globale des sociétés humaines commence à dépasser la « capacité de charge » biologique de notre planète (les pressions sur les milieux et les ressources naturelles dépassant les capacités d'épuration et de régénération).

De cette époque date également la naissance de plusieurs ministères de l'environnement, à l'image de la France, où la politique de l'environnement se structure à partir de 1971, date de la création du

premier ministère spécifique<sup>2</sup>, marquant la reconnaissance par l'Etat de l'environnement comme un champ d'action publique à part entière, se constituant largement sur la base d'actions publiques préexistantes (Charvolin, 1993). Trois grands domaines lui sont alors dévolus : la gestion des ressources naturelles, la protection de la nature et la prévention des pollutions et des risques. D'abord essentiellement centré sur la protection des milieux naturels spécifiques, qui s'exerçait principalement sur des espaces délaissés par les autres activités, le champ d'action de l'environnement, tel qu'il s'est constitué au fil des années par ajouts et redéfinitions successifs<sup>3</sup>, est aujourd'hui très large et couvre des domaines divers qui vont de l'écologie scientifique, héritière des sciences naturalistes, à toutes les formes d'utilisation du sol et activités humaines dont le milieu naturel est le support, englobant ainsi tout ce qui a trait à la santé, au cadre de vie et au paysage (Brochot, 1995).

Aussi la nécessité de considérer l'ensemble des facteurs de l'environnement dans une perception globale du territoire national est désormais fortement ressentie, et ce jusque dans les plus petites unités de gestion administratives du territoire français que sont les communes et les intercommunalités. Pour autant, le champ environnemental est longtemps resté un domaine privilégié de l'intervention de l'état.

## A.2. Une gestion de l'environnement majoritairement centralisée

En France, l'action publique en matière d'environnement reste marquée jusqu'au début des années 1980 par une gestion entièrement centralisée. Par la suite, malgré la politique de décentralisation initiée en 1982, l'Etat et ses services gardent une position hégémonique dans ce domaine (Van Lang, 2002) si bien que l'environnement relève encore majoritairement de compétences étatiques. Dans l'ensemble, on assiste cependant bien à une montée en puissance de l'action environnementale, qui se traduit aussi bien du point de vue réglementaire que du point de vue institutionnel.

En effet, à partir de 1997, les questions environnementales connaissent un renouveau au sein de l'Etat, du fait de la création du ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement dont les compétences sont étoffées. Puis, en 2002, l'environnement fait l'objet de la création d'un nouveau ministère de l'écologie et du développement durable, qui établit, sous l'impulsion du président de la République, la Charte de l'environnement<sup>4</sup>, qui sera intégrée en 2005 dans le préambule de la Constitution. La protection de l'environnement fait désormais partie intégrante du principe de constitutionnalité, au même titre que les droits de l'homme. En 2007, le ministère de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables, né de la fusion entre le ministère de l'écologie et du développement durable et celui des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer, voit à sa tête la nomination d'un ministre d'Etat. « Le Grenelle Environnement » devient alors un des projets phares de ce ministère, impulsant des évolutions législatives au travers de la loi Grenelle portant engagement national pour l'environnement<sup>5</sup>, adoptée par le Parlement le 23 juillet 2009 (Grenelle I), il est complété, appliqué et territorialisé le 12 juillet 2010 (Grenelle II).

<sup>2</sup> Le ministère de la Protection de la Nature et de l'Environnement est créé le 2 février 1971. Robert Poujade est nommé ministre délégué auprès du Premier ministre.

<sup>3</sup> Les changements de gouvernement rythment également le changement de contenu de ce ministère de l'environnement qui devient notamment ministère de l'environnement et du cadre de vie en 1978, est rattaché au ministère de l'équipement en 1986, et devient un secrétariat d'Etat au premier ministre en 1988.

<sup>4</sup> Loi constitutionnelle n° 2005-205 du 1 mars 2005 dite Loi constitutionnelle relative à la Charte de l'environnement.

<sup>5</sup> La loi dite « Grenelle I » (votée par le Parlement le 23 juillet 2009 et promulguée le 3 août 2009) décline en programme les engagements du « Grenelle Environnement ». C'est une loi programmatique qui vise la « mise en œuvre des 268 engagements de l'État retenus parmi les propositions plus nombreuses encore faites en septembre-octobre 2007

Par ailleurs, cette montée en puissance de l'action environnementale est accompagnée, depuis les années 1970, par la déconcentration des services de l'Etat. Les régions et les départements voient ainsi la création de services déconcentrés, dans lesquels des représentants directs de l'Etat participent à la mise en œuvre locale des actions initiées par l'administration centrale. Ces services ont évolué à plusieurs reprises, depuis les DRE (délégations régionales à l'environnement), apparues lors de la création du ministère de l'environnement en 1971, en passant par les DRAE (délégation régionales à l'architecture et à l'environnement) en 1976, dont les missions sont davantage tournées vers l'architecture que vers l'environnement, aux DIREN (directions régionales de l'environnement) en 1991, qui endossent pour missions principales la protection et la mise en valeur du patrimoine naturel et bâti et la protection de la ressource en eau. Les DRIRE (Direction Régionale de l'Industrie, de la Recherche et de l'Environnement) constituent alors l'autre grand service déconcentré de l'Etat en matière d'environnement, compétent dans le domaine des installations classées, du contrôle des activités industrielles susceptibles d'avoir un impact sur l'environnement, la pollution de l'air et de l'eau, les déchets, le bruit. Suite à la dernière réorganisation territoriale<sup>6</sup>, sont créées les DREAL (Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement), issues de la fusion des DRE, DIREN, et DRIRE.

D'autre part, de nouveaux acteurs, placés sous la tutelle du ministère de l'environnement se sont multipliés pour prendre en charge les grandes politiques environnementales de l'Etat. Ce sont les « agences », qui prennent la forme d'établissements publics et qui sont dotées d'une autonomie administrative et financière. On citera l'ADEME (Agence De l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie), qui intervient dans les domaines de la pollution de l'air et des sols, des déchets, de la lutte contre les nuisances sonores, des énergies renouvelables et des économies d'énergie ; l'INERIS (Institut National de l'Environnement Industriel et des Risques), qui intervient dans le domaine de la prévention des risques industriels; l'ONEMA (Office National de l'Eau et des Milieux Aquatiques), organisme technique chargé de la préservation et de la restauration des milieux aquatiques, ou encore l'IFEN (Institut Français de l'Environnement), un service statistique du ministère de l'environnement, aujourd'hui devenu SOeS (Service de l'Observation et des Statistiques de l'Environnement).

Considérant cette organisation du champ environnemental en France, qui demeure centralisé, on peut se demander quelle place les intercommunalités peuvent occuper notamment grâce à la dimension territoriale que les politiques environnementales semblent peu à peu acquérir.

### A.3. Vers une territorialisation de l'action publique environnementale

La prise de conscience générale des enjeux environnementaux des années 1970 ne coïncide pas directement avec la mise en place de politiques environnementales effectives. En effet, le processus d'émergence est plus long dans la mesure où il se décline, d'une part, en la reformulation des problèmes considérés, et d'autre part, en l'adaptation du système politico-administratif à la formulation de politiques publiques spécifiques (Larrue, 2000) (Cf. Figure 1).

---

par les ateliers du Grenelle Environnement ». La loi « Grenelle II », ou loi n° 2010-788 promulguée le 12 juillet 2010 décline la loi « Grenelle I » en objectifs, chantiers, et secteurs.

<sup>6</sup> Décret n° 2009-235 du 27 février 2009 relatif à l'organisation et aux missions des directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement.



**Figure 1 : Processus d'émergence des politiques publiques environnementales**

(Source : Larrue, 2000)

Par ailleurs, malgré les évolutions ministérielles, et le déploiement d'une action publique déconcentrée de l'Etat, les politiques environnementales composent surtout avec les engagements internationaux, supra et infra-européens, et européens (Mancebo, 2003). En France, comme ailleurs dans l'Union Européenne, les politiques environnementales reposent principalement sur les principes énoncés par le Traité de Maastricht<sup>7</sup>.

L'émergence puis la diffusion généralisée, à la suite de la publication du rapport « Brundtland », de la problématique du développement durable vient marquer un tournant institutionnel pour le champ de l'environnement. Rapidement, la fameuse formule de René Dubos, « penser global, agir local », énoncée lors du sommet de la Terre de Stockholm en 1972, marque le cadre conceptuel dans lequel sont pensées les politiques locales, particulièrement celles d'environnement. Cette formule résume, de façon relativement explicite, que la prise en compte des enjeux environnementaux nécessite de nouvelles heuristiques qui intègrent le caractère global des phénomènes, et réciproquement que les réflexions globales ne peuvent être réalisées concrètement sans une déclinaison territoriale. La notion de développement durable vient redéfinir les frontières de l'action publique locale et ouvre l'espace de prise en compte des problèmes environnementaux. En effet, on peut affirmer que la problématique du développement durable est « devenue depuis plusieurs années un principe organisateur de l'aménagement du territoire, largement intégré par le législateur » et qu'elle « soulève avec acuité la question de la gestion des interfaces entre les territoires, notamment en termes d'articulations horizontales et verticales » (Bertrand, 2004). Cet éclairage est fondamental dès lors qu'il est question d'étudier les politiques environnementales au sein des espaces intercommunaux.

La mise en œuvre de la problématique du développement durable renvoie amplement à la question de la territorialisation<sup>8</sup> et de fait à la place des collectivités territoriales dans le dispositif (comme l'illustrent les Agenda 21 locaux, qui constituent de véritables plans d'action de la mise en œuvre par les collectivités de politiques de développement durable). Cependant, si la notion de développement durable semble avoir clairement investi les discours, force est de constater que ses effets, dans la pratique, n'apparaissent pas si nets. Les orientations prises par le Grenelle Environnement depuis 2007 semblent prolonger ce processus de territorialisation du développement durable, mais – nous l'allons voir – les effets à l'échelle des collectivités locales restent encore à mesurer.

En effet, la gestion de l'environnement relève en France d'une pluralité d'acteurs, notamment publics, qui influencent largement les modalités de territorialisation des politiques environnementales. De ce fait, les territoires de l'action environnementale apparaissent multiples, mettant en scène, parmi les acteurs du processus décisionnel en matière d'environnement, à la fois l'Etat et ses services, les collectivités territoriales (régions, départements, communes et leurs groupements), ainsi que d'autres acteurs publics et privés (établissements publics, associations,

<sup>7</sup> Principe de précaution ; principe de prévention ; principe du pollueur-payeur ; principe d'intégration ; principe de participation selon lequel toute personne intéressée doit avoir accès aux informations relatives à l'environnement et peut donner son avis.

<sup>8</sup> Et ce, depuis le sommet de la Terre à Rio en 1992 et la signature par les collectivités locales européennes de la chartre d'Aalborg rédigée en 1994.

organes consultatifs, citoyens). Par ailleurs, les acteurs supranationaux (Union Européenne et acteurs internationaux), en produisant des normes environnementales transposées en droit français, ont également un impact considérable sur la création de périmètres destinés à protéger l'environnement, à l'instar du réseau de protection Natura 2000.

A la multiplication des acteurs, s'ajoute la multiplication des périmètres, rendant la question de la territorialisation du champ environnemental et celle de la place des intercommunalités dans ce processus plus épineuses encore. En effet, l'émergence du droit de l'environnement a encouragé la création de nouveaux périmètres de gestion et a ainsi participé à la territorialisation des politiques environnementales, notamment en tentant de délimiter un cadre à l'application de règles adaptées à la gestion de l'environnement (Jégouzo, 2006). En outre, l'Etat a contribué à la production de normes dans le domaine environnemental (lois, plans, schémas...) et à la création d'instances de gestion (agences de bassins, comités de massifs, organe de gestion de parc naturel...) dont l'assise spatiale correspond à des objets environnementaux tels que les bassins hydrographiques, les massifs, ou les parcs naturels. On assiste donc à une « *territorialisation de la norme environnementale* » (Jégouzo, 2006) pour laquelle les règles en matière d'environnement s'appliquent sur des territoires préalablement définis par l'Etat, qui correspondent aux réalités de gestion du milieu, et à un « environnement » qui, comme le présente la juriste Chantal Cans, « *définit lui même ses frontières sans considération des nécessités humaines, encore moins lorsqu'elles se réduisent à leur dimension administrative* » (Cans, 2006). Pourtant, les territoires d'action pour l'environnement restent bien souvent adossés à des circonscriptions administratives, telles que l'Etat et les collectivités territoriales.

Finalement, la décentralisation en 1982, la loi Chevènement relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale<sup>9</sup> en 1999, ou encore la toute récente réforme territoriale<sup>10</sup> en décembre 2010, sont autant d'évolutions législatives participant à la structuration de l'action environnementale locale. La gestion de l'environnement constitue un champ d'action publique relevant de l'Etat, mais aussi des collectivités territoriales, dont le rôle dans ce domaine s'est accru. Comme le soulignait l'Institut Français de l'Environnement (IFEN, 2006), les collectivités territoriales prennent une place croissante dans la gestion de l'environnement. Outre l'organisation des services de gestion de l'eau et des déchets, elles s'impliquent désormais dans des démarches globales de développement durable pour améliorer l'environnement local, tels que les Agendas 21. Par ailleurs, depuis la loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004 relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales, les trois niveaux de collectivités<sup>11</sup> peuvent gérer les fonds structurels européens s'ils en font la demande et à titre expérimental.

Face à ces évolutions heuristiques, politiques et juridiques, les structures intercommunales pourraient constituer l'un des échelons susceptible de se saisir d'enjeux environnementaux. Il convient de préciser comment le paysage intercommunal s'est récemment structuré et quelles sont les modalités d'action de ces collectivités pour mieux appréhender les possibles spécificités d'une action environnementale intercommunale.

## **B. Structuration du fait intercommunal et implications dans le champ de l'environnement**

L'idée de politique environnementale renvoie à la production de normes juridiques pour l'exercice des compétences environnementales. Elle signifie également l'implication des structures de coopération intercommunale dans le processus d'élaboration et d'adoption de politiques et de

<sup>9</sup> LOI n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale.

<sup>10</sup> LOI n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales.

<sup>11</sup> Conseils régionaux, conseils généraux et communes et leurs groupements.

décisions qui relèvent de la compétence d'autres autorités ou institutions publiques, cette association constituant une condition nécessaire à l'efficacité des actions menées dans le secteur environnemental.

L'analyse du cadre juridique des intercommunalités françaises constitue un préalable à l'étude des politiques environnementales intercommunales. Dans un premier temps, il est nécessaire de revenir sur les structures de l'intercommunalité du fait de la grande complexité que l'on peut observer. Cette complexité est liée à la fois à l'imbrication des structures et à l'hétérogénéité des périmètres. On peut alors dans un second temps considérer les compétences propres des intercommunalités en matière d'environnement.

## B.1. Contexte juridique et paysage de l'intercommunalité française

D'une manière générale, on peut faire le constat en France de la diversité des formes d'intercommunalités, de leur multiplicité et de leur évolution.

### *a. La multiplication des cadres intercommunaux*

Le paysage institutionnel de l'intercommunalité repose sur la coexistence et, ainsi, sur l'imbrication de multiples structures qui sont apparues à des périodes et dans des contextes relativement différents les uns des autres. Sous l'effet des législations successives, on a en effet assisté à un phénomène de prolifération de différents modèles de coopération intercommunale.

Aux côtés des syndicats de communes issus de la loi du 22 mars 1890, suivie par l'ordonnance n° 59-30 du 5 janvier 1959 et la loi n° 70-1297 du 31 décembre 1970 qui ont respectivement introduit puis supprimé la distinction, pourtant encore largement utilisée, entre les syndicats à vocation unique et ceux à vocation multiple, sont rapidement apparues d'autres formes de coopération intercommunale. Ainsi, le décret-loi du 30 octobre 1935 instituait les syndicats mixtes en prévoyant dans son article 1<sup>er</sup> la possibilité pour les départements, les communes, les chambres de commerce et les établissements publics de se regrouper sous forme de syndicats pour l'exploitation, par voie de concession, de services publics représentant un intérêt pour chacune des personnes morales en cause.

Ces derniers furent ensuite dissociés en deux catégories par le décret n° 55-606 du 20 mai 1955 qui, en autorisant la coopération entre collectivités de niveaux différents, donna naissance d'un côté, aux syndicats mixtes fermés pouvant être composés uniquement de communes et d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) et de l'autre aux syndicats mixtes ouverts ayant vocation à associer des collectivités territoriales, des groupements de collectivités territoriales et d'autres personnes morales de droit public (chambres de commerce et d'industrie, d'agriculture ou de métiers). De la même manière, la loi précitée du 5 janvier 1959 avait prévu les districts urbains pour les villes, d'où leur dénomination de districts urbains, mais c'est finalement dans les campagnes qu'ils rencontrèrent le plus d'échos, d'où la suppression du qualificatif « urbain » par la loi du 31 décembre 1970. Les textes suivants consacrèrent l'avènement d'un nouveau modèle de coopération intercommunale avec les EPCI à fiscalité propre nés de l'institution des communautés urbaines par la loi n° 66-1069 du 31 décembre 1966 puis des communautés de communes et des communautés de villes par celle n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République.

Cette véritable prolifération des structures de coopération intercommunale, sous l'effet de textes successifs sans nécessaire homogénéité les uns avec les autres, contribua à rendre particulièrement complexe le paysage institutionnel de l'intercommunalité dont la lisibilité était d'autant plus compliquée qu'il existait parallèlement d'autres formes ou d'autres outils de coopération

intercommunale comme les ententes, les conventions et les conférences intercommunales (loi du 5 avril 1884), les réseaux de villes (circulaires du Premier Ministre n° 3678/SG du 17 avril 1991 et du 5 juin 2000) ou encore les pays (lois n° 95-115 du 4 février 1995 et n° 99-533 du 25 juin 1999).

### *b. Vers une simplification ?*

C'est à la prolifération des intercommunalités que la loi Chevènement n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative à la simplification et au renforcement de la coopération intercommunale s'efforça d'apporter des solutions concrètes par la réduction catégorielle des structures de coopération intercommunale existantes. En effet, à la création d'une nouvelle catégorie d'EPCI à fiscalité propre avec la communauté d'agglomération, correspondit la suppression des districts et des communautés de villes, jugés redondants par rapport aux syndicats intercommunaux pour les premiers et peu attractifs pour les seconds. Dans le même souci de simplification, la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales introduisit une nouveauté juridique en ouvrant la possibilité pour deux ou plusieurs EPCI, dont un au moins à fiscalité propre, de fusionner (art. L. 5211-41-3 CGCT).

Enfin, faisant ici écho aux préconisations formulées par la Cour des comptes dans son rapport du 23 novembre 2005 et à celles du comité Balladur de réforme des collectivités territoriales du 5 mars 2009 qui se prononçait en faveur de la réduction drastique du nombre de syndicats et de l'achèvement du maillage intercommunal par la couverture intégrale du territoire national par des EPCI à fiscalité propre, la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales prévoit de renforcer le rôle du schéma départemental de coopération intercommunal<sup>12</sup>. La loi du 16 décembre pose l'obligation pour les préfets d'élaborer, en s'appuyant sur la commission départementale de la coopération intercommunale et sur les associations d'élus, un schéma départemental qui doit répondre à un triple objectif : achever la carte de l'intercommunalité par le rattachement des dernières communes isolées, rationaliser le périmètre des EPCI à fiscalité propre existants et simplifier l'organisation par la suppression des « syndicats devenus obsolètes ». La circulaire du 27 décembre 2010 précise la mise en œuvre de ces mesures en indiquant notamment que les commissions départementales devront être renouvelées au cours du premier semestre 2011 et que les schémas devront être élaborés au plus tard le 31 décembre 2011.

Par ailleurs, cette loi du 16 décembre 2010 consacre l'avènement d'une quatrième catégorie d'EPCI à fiscalité propre avec la création des métropoles, dont l'originalité première réside dans la vocation à exercer des compétences non seulement communales, mais également départementales et régionales (art. L. 5217-1 à L. 5217-9 CGCT). En outre, a été institué le pôle métropolitain, défini comme un syndicat mixte public constitué par accord entre des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, en vue d'actions d'intérêt métropolitain en matière de développement économique, de promotion de l'innovation, de la recherche, de l'enseignement supérieur et de la culture, d'aménagement de l'espace par la coordination des schémas de cohérence territoriale (art. L. 5731-1 à L. 5731-3 CGCT).

L'aboutissement de ces réformes est la coexistence de formules souples d'intercommunalité, les plus anciennes, avec des formes dites intégrées, plus contemporaines. Elle ne procède pas seulement des textes. Elle appartient aussi et surtout au domaine de la pratique ainsi qu'en atteste la réalité des terrains étudiés par la suite.

<sup>12</sup> Renforcement prévu depuis novembre 2005 mais uniquement par une circulaire.

**c. Le rapide développement de l'intercommunalité**

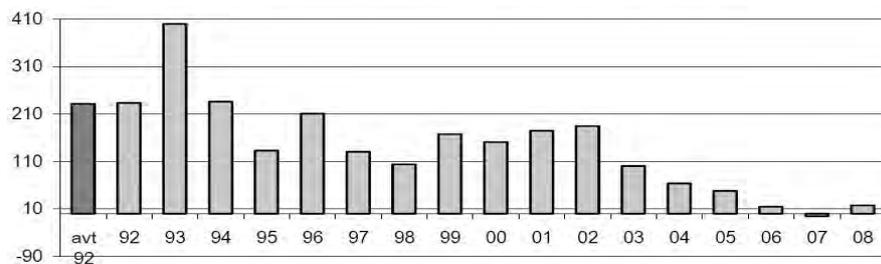
Depuis une dizaine d'années, le paysage institutionnel s'est largement transformé avec l'émergence du mouvement intercommunal. A côté des 36 000 communes françaises, issues d'un long héritage historique, s'ajoutent désormais communautés urbaines, communautés d'agglomération et communautés de communes. Ce phénomène intercommunal a permis de palier l'émiettement communal en France, qui ne pouvait supporter les coûts des services publics de plus en plus importants (voir Tableau 1).

	1992	2001	2011
Nombre d'EPCI FP en France	235	2000	2599

**Tableau 1 : Evolution du nombre d'EPCI FP en France de 1992 à 2011**

(Source : AdCF, 2008 et DGCL, 2011)

On peut distinguer deux phases. La première période est celle de la promulgation de la loi relative à l'Administration Territoriale de la République (ATR)<sup>13</sup> de 1992 et d'une forte dynamique d'intercommunalisation. En 2001, la France comptait 2000 structures intercommunales à fiscalité propre contre seulement 235 en 1992 (AdCF, 2008) (Tableau 1). La seconde période qui correspond à la mandature 2001-2008, est marquée par des évolutions primordiales pour l'intercommunalité, avec les derniers mouvements enregistrés à la fin de l'année 2007, en particulier l'amorce d'une logique de fusion entre communautés. On recense au 1<sup>er</sup> janvier 2011, 14 430 EPCI, dont 2599 à fiscalité propre et 11 831 à contributions communales (DGCL, 2011) (voir Tableau 1 et Figure 2).



**Figure 2 : Nombre annuel de création d'EPCI à fiscalité propre en France depuis 1992**

(Source : AdCF, 2009)

Si elle ne se caractérise pas par un mouvement aussi spectaculaire que celui des années 1990 (Cf. Figure 2), la mandature écoulée constitue une étape déterminante de consolidation du paysage intercommunal. Les effets attendus de la loi Chevènement de « renforcement et simplification de l'intercommunalité » de 1999 se font remarquer : quasi achèvement de la couverture territoriale (voir le **Erreur ! Source du renvoi introuvable.**), avènement d'une l'intercommunalité urbaine, disparition de la Taxe Professionnelle Unique (TPU) et diversification importante des champs d'intervention des communautés.

	1999	2009	2011
Nombre de Communes adhérant à une communauté	19 140	34 164	35 041
Pourcentage de communes adhérant à une communauté	52%	93%	95,5%

**Tableau 2 : Evolution de l'intercommunalité en France entre 1999 et 2011**

Source : (AdCF, 2009 ; DGCL, 2011)

Au 1<sup>er</sup> janvier 2011, la France compte 2 599 établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre, regroupant 35 041 communes. 95,5 % des communes et 89,9 % de la

<sup>13</sup> Loi n°92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République

population française appartiennent à un groupement à fiscalité propre, contre 94,8% et 89,1% au 1er janvier 2010 (DGCL, 2011) (**Erreur ! Source du renvoi introuvable.**).

Le nombre total d'EPCI à fiscalité propre est quasiment stable : 2 611 au 1<sup>er</sup> janvier 2010, et 2 601 au 1<sup>er</sup> janvier 2009. En revanche, le nombre des communes isolées, n'adhérant pas à un EPCI à fiscalité propre, est passé de 1 908 à 1 639, soit une baisse de 14 % en un an, et de 46 % en trois ans. Ces communes isolées représentent 6,6 millions d'habitants (contre 7,1 millions au 1er janvier 2010). Hors Paris et les départements de la petite couronne, le nombre de communes isolées est de 1 592 (contre 1858 au 1<sup>er</sup> janvier 2010), représentant 2,7 millions d'habitants (contre 2,9 millions au 1<sup>er</sup> janvier 2010)<sup>14</sup>. Depuis 2008, les créations de communautés de communes, communautés d'agglomération et de communautés urbaines marquent la reprise du rythme vers une couverture quasi-complète du territoire par l'intercommunalité à fiscalité propre en 2011 (cf. Annexe I).

#### *d. Les différentes logiques de la mise en place de l'intercommunalité*

L'essor de l'intercommunalité suscite l'espoir d'une organisation territoriale rationnelle et efficace de la France. En effet, comment concilier efficacité et proximité du point de vue de l'action publique locale ? Cette question se pose d'une manière générale et pour les politiques environnementales en particulier. Avant de s'intéresser aux contenus des politiques de l'environnement, il est nécessaire de se poser la question des objectifs fixés au processus d'intercommunalisation. Selon le rapport du Conseil économique et social présenté par P.-J. Rozet en 2005, les intercommunalités pourraient jouer un rôle de pilotage collectif en construisant une légitimité et en développant une action publique efficace (Rozet, 2005). Il distingue cependant plusieurs conceptions de l'intercommunalité qui se confrontent depuis la création des intercommunalités (Rozet, 2005) :

- La conception de type « plus d'intercommunalité », qui suggère un véritable pouvoir supra-communal, annonçant la relativisation du niveau communal.
- La conception « moins d'intercommunalité », préférant la tradition plus ancienne de syndicats et utilisant l'intercommunalité comme un moyen de mutualisation des moyens et de délégation des gestions onéreuses des équipements. La commune conservant son autonomie décisionnelle.
- Enfin, la conception « mieux d'intercommunalité » ou intercommunalité de projet dans un bassin de vie quotidienne, s'appuyant sur la pérennité du niveau communal, sur l'application du principe de subsidiarité<sup>15</sup> mais aussi sur la participation de la sphère économique et sociale et sur les principes d'évolutivité et d'adaptabilité de l'intercommunalité.

C'est autour de cette dernière que l'intercommunalité devrait tendre à se développer en France, du moins si l'on s'en remet aux épisodes législatifs.

Finalement, on constate actuellement une modification importante de l'organisation territoriale en France où l'intercommunalité occuperait une large place dans le paysage et pourrait dessiner un nouveau « jardin à la française » (Behar & Estebe, 2001). La recomposition du paysage administratif français amène à s'interroger sur la définition par ces nouvelles structures de leurs missions et actions propres et notamment de leurs compétences environnementales.

<sup>14</sup> DGCL, 2011 [www.dgcl.interieur.gouv.fr]

<sup>15</sup> Le principe de subsidiarité consiste à ne « transférer à un niveau d'organisation plus large que ce que l'on reconnaît ne pas être suffisamment en mesure, à un niveau plus restreint, de remplir comme compétences et responsabilités » (Rozet, 2005)

## B.2. La gestion intercommunale de l'environnement : évolution des compétences et des moyens

Si le rôle des structures de coopération intercommunales dans la définition et la conduite des politiques menées dans le domaine de l'environnement est de plus en plus central, c'est tout d'abord parce que ces structures disposent de compétences bien identifiables, qu'elles exercent ensuite selon des procédés et moyens divers, et qui, enfin, nécessitent des dépenses croissantes.

### a. L'identification des compétences environnementales

Évoquer les compétences relatives à l'environnement des différentes intercommunalités, c'est se heurter à une première difficulté qui réside dans le caractère différencié du régime d'attribution desdites compétences selon que l'on se trouve en présence d'une forme souple ou d'une forme intégrée de coopération intercommunale. A cela s'ajoute la difficulté associée à la définition des compétences, puisque si les communautés de communes et les communautés d'agglomération n'apparaissent pas dotées de compétences obligatoires explicitement fléchées « environnement », la Direction Générale des Collectivités Locales (DGCL) considère toutefois la compétence « aménagement de l'espace » (obligatoire pour les CA et CC) comme une composante de la protection de l'environnement (cf. Tableau 3).

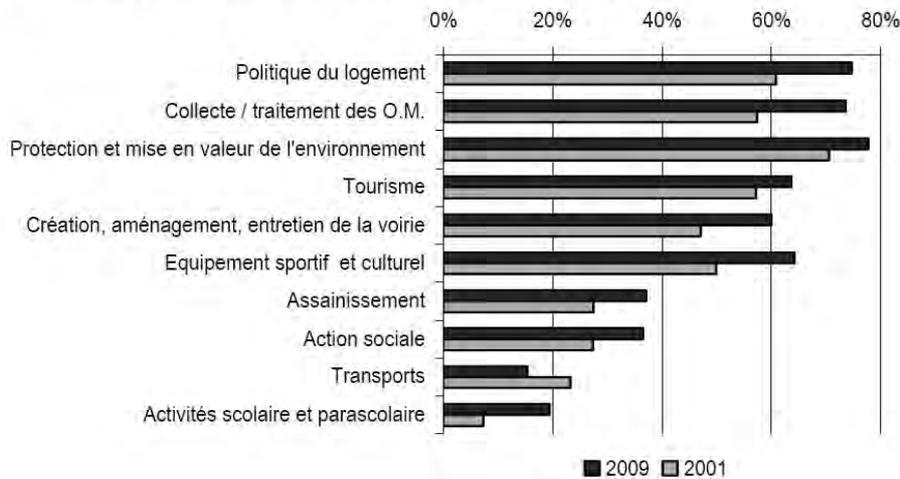
Type de groupement	Compétences obligatoires	Compétences optionnelles
Communauté urbaine	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Aménagement de l'espace</li> <li>▪ Gestion des services d'intérêt collectif (dont assainissement)</li> <li>▪ Protection et mise en valeur de l'environnement et politique du cadre de vie (élimination et valorisation des déchets, lutte contre la pollution de l'air, soutien aux actions de maîtrise de la demande d'énergie)</li> </ul>	Aucune
Communauté d'agglomération	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Aménagement de l'espace</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Eau et assainissement</li> <li>▪ Protection et mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie (élimination et valorisation des déchets, lutte contre la pollution de l'air, soutien aux actions de maîtrise de la demande d'énergie)</li> </ul>
Communauté de communes	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Aménagement de l'espace</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Protection et mise en valeur de l'environnement (eau et assainissement, élimination et valorisation des déchets)</li> </ul>

**Tableau 3 : Les compétences des intercommunalités relatives à l'environnement**

(Source : DGCL, 2009)

Selon le Code Général des Collectivités Territoriales (Art L 5214 à L 5216 CGCT), les communautés de communes doivent exercer, de plein droit, en lieu et place des communes, au moins trois compétences : deux compétences obligatoires (aménagement de l'espace et développement économique) et une compétence optionnelle à choisir parmi cinq (logement, environnement, voirie, équipements et action sociale). Cependant, si les compétences environnementales ne sont pas obligatoires pour les communautés de communes, elles figurent néanmoins très fréquemment dans les statuts des intercommunalités. Au niveau national, les compétences « protection et mise en valeur de l'environnement » ainsi que « l'élimination et la valorisation des déchets » constituent les compétences environnementales les plus répandues. Selon le rapport 2009 de l'Assemblée des Communautés de France, le champ d'action de l'environnement se maintient au niveau national en tête des compétences non obligatoires avec plus de neuf

communautés sur dix intervenants dans ce domaine (cf. Figure 3). La compétence “environnement” est comprise ici dans sa conception la plus large, comprenant aussi bien la mise en valeur et la protection de l’environnement que la gestion de l’eau, des déchets, de la pollution, du paysage.



**Figure 3 : Répartition des compétences statutaires (hors compétences obligatoires) des EPCI à fiscalité propre en France en 2009 (% du nombre d’EPCI total)**  
(Source : AdCF, 2009)

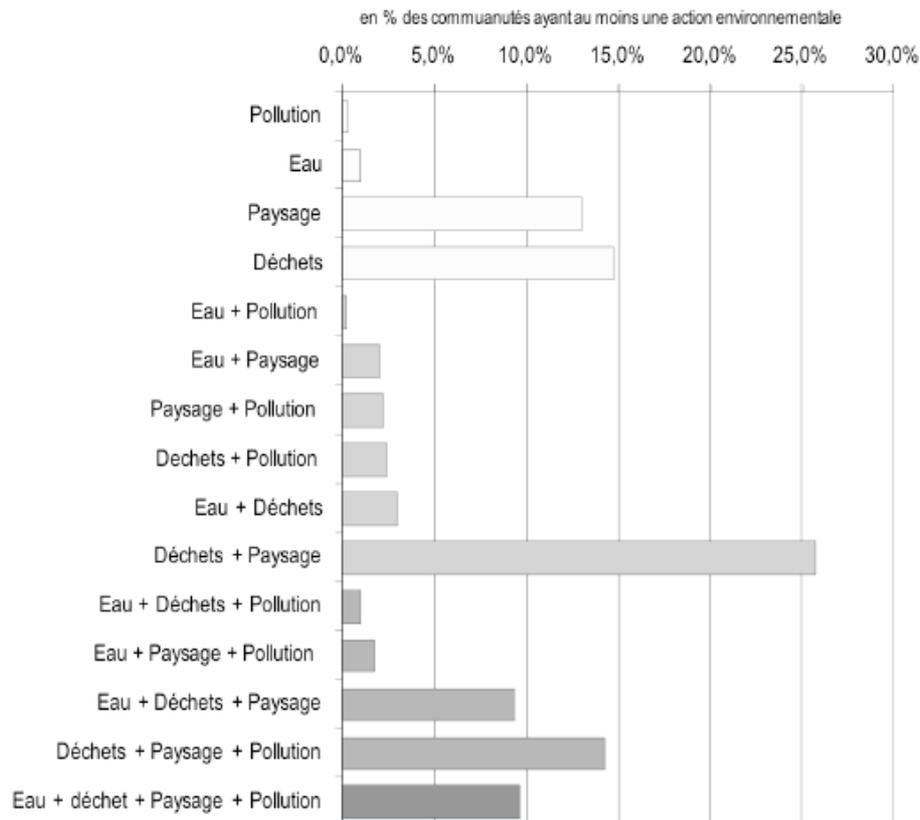
Cette définition extensive de la compétence environnementale explique le niveau d’intervention particulièrement élevé des communautés en la matière. L’examen plus précis permet de distinguer dans plusieurs secteurs d’intervention des investissements plus modestes. L’analyse des libellés de compétences statutaires précise que 73 % des communautés disposent d’une compétence généraliste de « protection et mise en valeur de l’environnement », 60 % indiquent la « collecte ou le traitement des déchets », 12 % la lutte contre la pollution et 11 % la gestion de l’eau (AdCF, Etat de l’intercommunalité, 2009).

Deux problèmes se posent à la suite de ces constats :

- la difficulté à opérer un transfert des intercommunalités souples vers les intercommunalités intégrées. Le transfert n’est pas possible en l’état, du fait de la divergence des périmètres. La substitution n’est pas opérationnelle et il faudrait passer par la dissolution des syndicats pour y parvenir. Or, les syndicats sont un élément important du paysage institutionnel et les communes y sont attachées.

- même si les transferts se faisaient, une seconde difficulté juridique apparaîtrait : celle de fixer des principes communs relatifs à l’exercice des compétences (en ce qui concerne par exemple la régie directe ou la gestion déléguée). Il serait nécessaire de déterminer un mode de gestion commun dès lors qu’une communauté de commune adopterait une compétence. Les analyses à venir permettront de revenir sur les conditions de gestion de ces compétences, en portant une attention particulière à un éventuel retour à la régie ou à la quasi-régie (avec lien avec la mutualisation).

La grande diversité des champs d’intervention semble illustrer l’hétérogénéité du rôle des communautés dans le domaine environnemental (AdCF, Janvier 2007 ; Cf. Figure 4). En France, seules 29 % des communautés n’agissent que dans l’un des quatre grands secteurs (eau, déchet, paysage, pollution), 15 % sur les déchets uniquement, et 13 % sur le paysage. La majorité des communautés intervient dans plusieurs domaines, 35 % sur deux, 26 % sur trois, et 10 % sur les quatre domaines. Pour 25 % des communautés compétentes, les actions en matière de déchets sont exercées conjointement avec la compétence sur le paysage. Dans le cas d’un trinôme, c’est l’association déchets, paysage et pollution qui est la plus fréquente.



**Figure 4 : Taux d'intervention des Communautés en France en environnement et par domaine**  
(Source : AdCF, janvier 2007)

La première des compétences exercées à ce jour par les communautés (hors compétences obligatoires) est la protection et la mise en valeur de l'environnement (80 % des communautés), principalement orientée vers la gestion des ordures ménagères, avec une forte progression de la collecte sélective pour des raisons réglementaires (44 % en 1999, 70 % en 2005) (AdCF, 2009).

Il y a peu de différences au niveau national entre les intercommunalités rurales et les autres concernant le champ de l'environnement (AdCF, décembre 2009). En effet, avec plus de 8 communautés sur 10 concernées, les intercommunalités rurales font presque jeu égal avec les communautés du secteur urbain pour la protection de l'environnement et du cadre de vie. Trois champs principaux voient se distinguer les communautés rurales. Dans le champ de la « lutte contre la pollution », ces communautés sont peu engagées (tandis que les communautés urbaines sont plus « naturellement » engagées dans la pollution de l'air), en revanche, la mise en place de plans de prévention des inondations concerne davantage les communautés rurales intervenant dans ce domaine (70 %). Deuxième champ, l'énergie, pour lequel une communauté rurale sur cinq mène au moins une action. Ce domaine est encore peu couvert mais il connaît une forte progression depuis 2006 environ. Plus de 60 % des communautés rurales intervenant dans ce domaine le font au titre d'une zone de développement de l'éolien. La mise en place d'un plan climat n'en concerne que 10 %. Enfin, les actions menées sur le paysage sont le principal domaine d'intervention des communautés rurales en matière de protection de l'environnement et du cadre de vie. Plus de la moitié des communautés rurales mènent une action dans ce domaine (cela concerne notamment l'aménagement des sentiers et l'entretien des rivières). Un dernier champ où le taux d'intervention est identique entre communautés rurales et urbaines, est celui de la gestion des ordures ménagères (AdCF, Décembre 2009).

### *b. Les moyens humains et financiers nécessaires à l'exercice des compétences environnementales*

Pour exercer leurs compétences environnementales de manière effective, les différentes intercommunalités doivent disposer des moyens adéquats, tant humains que financiers.

Concernant les moyens humains, la loi pose le principe selon lequel le transfert de compétence d'une commune à un EPCI entraîne le transfert du service ou de la partie de service chargé de sa mise en œuvre. Les fonctionnaires territoriaux et les agents non titulaires, qui remplissent en totalité leurs fonctions dans un service ou une partie de service transféré, sont transférés dans l'EPCI et relèvent de cet établissement dans les conditions de statut et d'emploi qui sont les leurs. Le code général des collectivités territoriales permet toutefois à tout EPCI de mettre à disposition ses services et personnels au profit d'une ou de plusieurs communes lui étant rattachées, ceci par voie de convention passée avec ces dernières. Cette mise à disposition est également possible dans le sens inverse, des communes membres vers leur établissement.

La mutualisation des services est également possible, elle peut constituer un moyen de réaliser des économies d'échelle, de garantir l'exercice effectif des compétences et d'assurer une plus grande cohérence des actions respectivement menées par les collectivités et les structures partenaires (grâce à leur coordination). La loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010 renforce d'ailleurs ce principe.

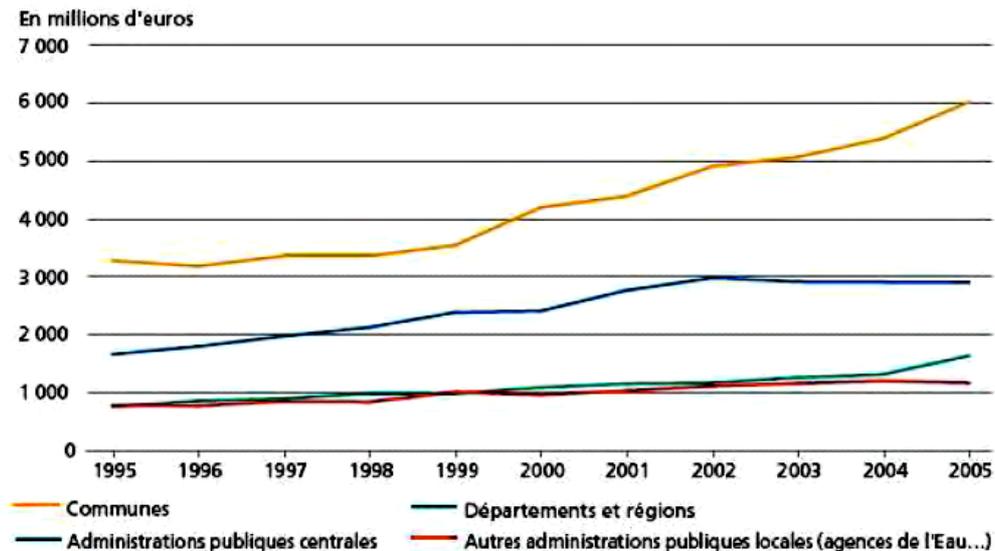
Les moyens financiers peuvent être appréciés au travers des budgets de chaque structure de coopération intercommunale. Les contraintes de la règle d'équilibre budgétaire d'un côté et de l'efficacité des politiques environnementales de l'autre, laissent peu de marges financières aux élus communautaires, obligeant ces derniers à adopter des stratégies adaptées (augmentation ou non de la pression fiscale, adoption d'un budget de rigueur, réalisation d'un projet d'envergure dans le cadre d'une politique pluriannuelle d'investissement). Dans tous les cas, l'étude des budgets des intercommunalités est fondamentale afin de déterminer la part consacrée aux compétences environnementales, tant en ce qui concerne les dépenses de fonctionnement que celles d'investissement. L'étude de la part d'investissement se révélera ici plus déterminante encore dans la mesure où elle permettra d'identifier d'éventuelles politiques dépassant le cadre de la simple gestion quotidienne des services ou des activités liées à l'environnement.

Au delà des moyens respectifs dévolus à la gestion de l'environnement dans les intercommunalités, il est intéressant de considérer la part des dépenses environnementales en France au sein des collectivités territoriales. Elle illustre le rôle croissant que prennent les intercommunalités ainsi que l'importance grandissante du champ environnemental au sein des politiques publiques.

### *c. Dépenses croissantes pour la gestion environnementale*

Deux indicateurs témoignent de l'investissement croissant des intercommunalités dans la gestion de l'environnement, puisque sont constatés, d'une part, la place accrue de l'environnement dans les dépenses des collectivités locales, et d'autre part, la place croissante de l'intercommunalité dans les dépenses publiques pour l'environnement.

Tout d'abord, l'analyse de l'évolution des dépenses publiques permet d'observer la prise en charge croissante de l'environnement par les collectivités locales. En termes de dépenses, les communes occupent une place prépondérante dans la gestion de l'environnement, due notamment aux dépenses consacrées aux compétences historiques des services environnementaux de proximité (gestion des déchets et assainissement) qu'elles prennent en charge et qui représentent une part importante des dépenses communales (Cf. Figure 5).

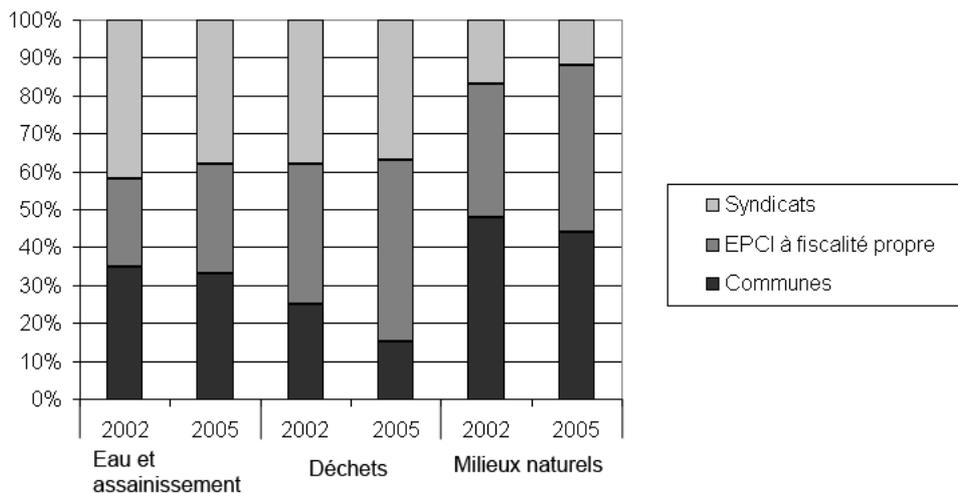


**Figure 5: Evolution du financement de la protection de l'environnement par les collectivités locales**  
(Source : IFEN, 2007)

La majorité des financements communaux sont assurés par les groupements intercommunaux, avec, pour l'année 2005, 72 % des dépenses communales assurées par les établissements de coopération intercommunale (IFEN, 2007). Dans la mesure où les compétences environnementales des EPCI à fiscalité propre sont obligatoires pour les communautés urbaines, mais optionnelles pour les communautés d'agglomération et les communautés de communes<sup>16</sup>, on peut avancer l'idée que l'environnement constitue un champ d'action publique unanimement exercé par une majorité d'intercommunalités, dont certaines, de moyenne ou petite taille se saisissent volontairement de cette problématique.

Ensuite, la part des dépenses des intercommunalités consacrées à l'environnement a progressé dans le champ de l'action publique locale, qu'il s'agisse de coopération souple ou intégrée. L'IFEN, dans une étude de 2007, confirme que la gestion locale de l'environnement se voit de plus en plus confiée aux structures intercommunales, sur les 72 % de dépenses environnementales assurées par les intercommunalités en 2005, 37 % proviennent des syndicats (SIVOM, SIVU, syndicats mixtes) et 35 % des EPCI à fiscalité propre (cf. Figure 6). En 2002, les EPCI assuraient 60 % des dépenses environnementales du secteur communal. La compétence « environnement » quant à elle, représentait en 2002, 10 % du budget total des communes, et 45 % du budget total des intercommunalités.

<sup>16</sup> Au sens de la loi du 12 juillet 1999 relative à la simplification et au renforcement de la coopération intercommunale, la communauté urbaine est un groupement de communes de plus de 500 000 habitants (450 000 habitants depuis la loi du 16 décembre 2010), la communauté d'agglomération rassemble des communes avec une population totale supérieure à 50 000 habitants et la communauté de communes constitue un groupement intercommunal dont la population ne dépasse pas 50 000 habitants.



**Figure 6 : Répartition des dépenses du secteur communal par thématique environnementale**  
(Source : IFEN, 2007 ; Debray, 2009)

Cette progression est avant tout significative dans le domaine des services environnementaux à la population : l'eau et l'assainissement<sup>17</sup> relèvent de plus en plus des intercommunalités, souples ou intégrées. Ainsi en 2005, la compétence eau et assainissement relève au 2/3 des communes, dont 38 % de financements provenant des syndicats et 29 % des EPCI à fiscalité propre. La compétence déchets quant à elle est financée à 85 % par les groupements intercommunaux, principalement par les EPCI à fiscalité propre, qui assument à eux seuls la moitié des dépenses. D'autres thématiques environnementales, telles que les actions relatives à la préservation des milieux naturels, connaissent une légère progression qui profite à l'intercommunalité à fiscalité propre, même si la part communale reste importante.

Le panorama juridique de la prise en compte des politiques environnementales par les intercommunalités montre que les structures, les compétences et les moyens sont diversifiés en fonction des instances considérées. La place des intercommunalités parmi les collectivités locales se développe effectivement depuis les deux dernières décennies, sans pour autant se substituer aux communes ; en leur sein, la prise en compte de l'environnement tend également à augmenter, sensibles que sont ces groupements à l'effet d'entraînement impulsé aux niveaux nationaux et internationaux. La définition des compétences, l'évolution des moyens dévolus, et la nature et les formes de structures intercommunales créées en témoignent.

Le fait intercommunal connaît une montée en puissance en France depuis les vingt dernières années. Il en est de même pour le champ de l'environnement qui a connu une affirmation au cours des trois dernières décennies et plus récemment une pressante mise sur agenda lors de l'organisation du Grenelle Environnement. De ce fait, le contenu des politiques publiques de l'environnement mises en œuvres localement par une grande diversité de structures intercommunales se doit d'être envisagé à la fois du point de vue intrinsèque des thématiques environnementales concernées (enjeux environnementaux pris en compte, organisation des ressources humaines et financières, alliances et projets territoriaux) et du point de vue plus contextuel d'une période de forte évolution (réforme des collectivités, mise en œuvre du Grenelle

<sup>17</sup> L'eau et l'assainissement est un thème dans lequel l'IFEN intègre aussi bien l'adduction d'eau potable et l'assainissement que l'aménagement et l'entretien des cours d'eau, la protection des eaux de surface et des eaux souterraines et l'ensemble des activités liées à la gestion des déchets (collecte, transport, traitement, études, gestion des déchetteries).

Environnement) qui transforme les structures susceptibles de se saisir des problématiques environnementales mais aussi ces problématiques elles-mêmes (dimension territoriale réaffirmée, incidence globale mise en avant).

## **C. Logiques et fonctionnements intercommunaux: quelle pertinence pour la prise en charge des enjeux environnementaux ?**

La présente recherche porte sur l'appréhension de l'action publique environnementale par des intercommunalités. Elle se structure autour d'une question principale, déclinée en quatre axes de travail, qui sont confrontés aux diverses « thématiques » constituant le champ de l'environnement.

### **C.1. Problématique**

Le fil conducteur de cette recherche interroge les liens entre intercommunalité et environnement de deux points de vue. D'une part, en considérant l'objet intercommunal comme un outil d'analyse des formes de territorialisation des politiques publiques. D'autre part, en analysant l'environnement comme un champ de l'action publique mis en perspective par son application à des niveaux intercommunaux.

De ce fait, notre problématique nécessite de s'interroger sur ces deux dimensions successivement. Tout d'abord, il est possible de considérer l'intercommunalité de deux façons. Elle peut être entendue, de façon provocante, comme « *l'incapacité française à réformer la surface de nos territoires communaux* » (Gazagnes, 2004). Cet auteur rappelait d'ailleurs en 2004 que le débat semblait loin d'être clos, notamment si efficacité administrative et rationalisation de l'action publique conditionnaient l'implantation des entreprises et devenaient les maîtres mots de la construction territoriale à venir. Le bassin de vie, le bassin d'emploi, le bassin d'élection et celui de l'environnement peuvent-ils prendre place sur un même territoire ? Cependant, l'intercommunalité peut aussi être définie de manière plus positive, comme « *la mise en commun de compétences et de moyens lorsque le territoire d'exercice rationnel de la compétence déborde celui d'une seule commune* » (Gazagnes, 2004). C'est ce que le contexte européen tend à favoriser en cherchant à la fois à fortifier les régions et à avoir des interlocuteurs au niveau des bassins de vie et d'emploi.

Ensuite, notre interrogation prend en considération le renforcement actuel de la prise en compte des préoccupations environnementales, notamment au travers de leurs traductions législatives et règlementaires (Moquay, 2004). En effet, les impacts environnementaux des activités humaines imposent aux politiques publiques de se saisir de ces enjeux, aux différents niveaux d'actions envisageables. Si l'on considère avec d'autres auteurs que le champ de l'action publique environnementale se décline en six grandes dimensions qui sont l'écologie, la pollution, les ressources naturelles, les risques, le cadre de vie et le patrimoine (Theys, 1993, Larrue, 2000)<sup>18</sup>, il ressort que les questions environnementales dépassent les frontières administratives, tant au niveau local que national. Il existe donc une spécificité du champ de l'action environnementale qui relève des échelles territoriales auquel il est considéré et la principale question qui se pose alors est de savoir si **l'intercommunalité permet la saisie au niveau local d'enjeux environnementaux qui étaient précédemment soit plus difficilement appréhendables, soit plus rarement appréhendés ?**

Nombreux sont les écrits qui mettent en avant les effets de l'intercommunalité sur la conduite de politiques locales, notamment sur la capacité des acteurs locaux à prendre en charge de façon plus efficace des problèmes qui touchent en même temps les territoires urbains et leurs « *hinterland* »

<sup>18</sup> Ces six domaines rejoignent les thématiques considérées par le ministère chargé de l'environnement depuis 1970.

périurbains (Larcher, 1998 ; Baraize & Négrier, 2001 ; Estèbe, 2008). Cependant, comme le mentionne l'appel à proposition de recherche (PUCA, 2008), si de nombreux travaux ont déjà analysé les systèmes d'acteurs constitués dans le cadre des intercommunalités (Vanier, 2008), la question de leurs effets sur le contenu des politiques est moins avancée.

Cette recherche se base donc sur le postulat que l'intercommunalité entraîne la production de nouveaux espaces d'action, et permet alors d'émettre l'hypothèse qu'elle favorise par là même une meilleure mise en œuvre des politiques environnementales. En offrant un cadre d'action potentiellement souple et approprié aux échelles de manifestation et de traitement des problèmes, la coopération intercommunale permettrait de repenser les questions environnementales.

## C.2. Orientations de recherche : effets réciproques des dimensions intercommunales et environnementales des politiques sur les territoires

Pour savoir si l'intercommunalité permet une rationalisation de l'action publique, si elle engendre « *une plus grande efficacité, une plus grande cohérence et une solidarité territoriale renforcée* » (APR PUCA 2008) et de manière à connaître les effets de son développement sur le contenu des politiques menées, nous avons organisé notre réflexion autour de quatre grands axes.

### a. Emergence et prise en charge de nouveaux enjeux

Considérer que les structures intercommunales entraînent la mise en place de nouveaux espaces d'action nous amène à nous interroger sur l'adéquation entre les territoires ainsi définis et les enjeux traités.

Plusieurs questions se posent concernant l'émergence de nouveaux enjeux environnementaux au sein des intercommunalités et leur prise en charge.

- Les structures intercommunales créées sur une base volontaire autorisent-elles les collectivités locales à définir des espaces adaptés à des enjeux environnementaux ? Cela permet-il aux collectivités locales de se saisir d'enjeux auparavant peu appréhendés et appréhendables dans un cadre communal (le paysage par exemple) ?
- En outre, la construction de cadres d'intervention intercommunaux constitue-t-elle une opportunité de mise sur agenda de nouveaux enjeux environnementaux (politiques énergétiques, prise en compte du changement climatique (via des Plans climat territoriaux), mais aussi gestion des risques naturels) ?

### b. Solidarités et inégalités territoriales

Le second questionnement est double : il porte sur les dynamiques de construction de solidarités à l'intérieur d'un espace intercommunal et vise également à identifier la mise en place de dynamiques de différenciation vis-à-vis de l'extérieur (territoires voisins).

Il s'agit alors de s'interroger sur l'existence d'alliances entre communes et entre intercommunalités qui constitueraient ou pas des réponses à des inégalités territoriales ou environnementales.

- D'une part, au niveau intercommunal, la présence d'aménités positives (zones de grande qualité paysagère, écologique ou patrimoniale) ou bien de contraintes locales (zones inondables, installations productrices de nuisances) est-elle appréhendée dans un cadre plus global ? Des mécanismes de solidarité à l'échelle intercommunale sont-ils définis ? Les prélèvements et redistributions fiscales liées aux enjeux environnementaux sont-ils définis

comme des mécanismes de solidarité ? Comment la question de la solidarité est-elle abordée à l'échelle intercommunale dans le cadre de ces politiques et permet-elle de dépasser des logiques de repli communal liées à des ressentis d'inégalité ?

- D'autre part, la construction d'entités de coopération intercommunale participe-t-elle à une logique défensive ou réactive à l'égard d'espaces voisins ? A quelles échelles se jouent les solidarités et les concurrences entre intercommunalités et autres niveaux territoriaux ? Les SCoT peuvent-ils être la scène de telles stratégies ? Autour de quels enjeux voit-on émerger ces dynamiques et quelle est la place des questions environnementales dans ce jeu (transport ; étalement urbain, gestion du paysage) ?

### *c. Performances des politiques environnementales.*

La définition et l'évaluation de la « performance » posent de nombreuses questions méthodologiques. Pour cette recherche, nous avons pris le parti d'une évaluation des moyens et non pas des résultats des politiques environnementales. L'intercommunalité, considérée en tant que « politique constitutive », devrait entraîner le renforcement d'un certain nombre de ressources pour l'action publique à cette échelle : ressources financières, ressources en moyens humains, ressources en légitimation, *etc.*

- Le renforcement de ces moyens d'action est-il avéré ? Y a-t-il renforcement des moyens à disposition pour la mise en œuvre de politiques environnementales ? L'intercommunalité se traduit-elle au contraire par un transfert pur et simple de ressources communales sans valeur ajoutée « communautaire » ? Si valeur ajoutée il y a, se traduit-elle par une amélioration renforcée de la qualité environnementale des territoires ?
- Quelle est la nature des moyens à disposition des intercommunalités et quelle est la part des moyens financiers par rapport aux moyens humains ? La question des moyens dépend-elle des budgets ? Les liens informels tissés entre les agents des collectivités, les niveaux auxquels ils sont recrutés et leur volonté de coopérer entre eux sont-ils d'autres critères déterminants des moyens mis en œuvre pour renforcer les performances des politiques ?

### *d. Renforcement de l'interterritorialité et de la coordination multi-niveaux*

Les questions environnementales ne peuvent pas être appréhendées à la seule échelle intercommunale. En effet, la question de l'interterritorialité, de la coordination multi-niveaux constitue un enjeu important du bon fonctionnement de l'action environnementale.

- Quels sont les mécanismes de l'interterritorialité ? Comment les niveaux communaux, intercommunaux s'organisent-ils avec les échelons territoriaux plus larges (départemental, régional, national, européen) dans le domaine de l'environnement ? Quelles sont les échelles privilégiées ?
- Au-delà des institutions de niveaux supérieurs, qu'est-ce qui unit, relie et rassemble les territoires entre eux, notamment pour la résolution de problèmes environnementaux communs (changement climatique, biodiversité, risques naturels...) ? Qu'en est-il de la place des pays et des agences dans ce dispositif ? Sur quelle base peut émerger une coordination, même minimale, des actions des territoires ?

## **II. Approche qualitative du contenu des politiques environnementales des intercommunalités**

Les résultats attendus de cette recherche consistent à identifier ce que sont concrètement les contenus des politiques d'environnement et d'autre part à mettre en évidence les processus d'articulation entre les différentes échelles investies dans les structures intercommunales. Pour ce faire, les méthodes mises en place sont principalement qualitatives, elles varient en fonction des périmètres considérés, de leurs natures et de leur situation. Elles sont avant tout dépendantes des terrains retenus.

### **A. Deux situations de la Loire moyenne à la fois ordinaires et emblématiques**

Les terrains retenus pour ce projet de recherche reposent sur une similitude de situation : ce sont des villes petites, à proximité géographique de villes moyennes, dont les enjeux et les rivalités sont comparables. Cette situation nous semble représentative de nombreux cas d'intercommunalités en France et constitue un gage d'intérêt. Pour autant, l'objectif de la recherche n'est pas de permettre une généralisation à toutes les échelles, notamment pas au cas des grandes villes. En revanche, ce sont les thématiques environnementales qui constituent une véritable occasion de comparer les intercommunalités françaises et qui offrent la possibilité d'une montée en généralité.

L'intercommunalité « dans les faits » est considérée au sein des périmètres des Schémas de Cohérence Territoriale (SCoT) du Saumurois et d'Amboise-Bléré-Château-Renault (ABC).

#### **A.1. Le SCoT, territoire de projet idéal pour saisir les enjeux environnementaux ?**

Afin de déterminer une liste finie d'intercommunalités à étudier, la question s'est posée de savoir quel périmètre retenir. Des périmètres tels que les départements ne nous semblaient pas souhaitables : trop vastes, ils n'étaient pas pertinents du point de vue de la définition d'enjeux environnementaux. Notre souci était également d'assurer l'opportunité, dans cette étude, de la prise en considération d'intercommunalités de nature et de taille très différentes : nous ne pouvions nous résoudre à ne prendre en considération que des EPCI à fiscalité propre, notamment parce que certaines problématiques environnementales peuvent être portées par un syndicat départemental, un PNR ou un établissement public. Le périmètre des Schémas de Cohérence Territoriale est apparu pertinent d'une part du point de vue des enjeux spatiaux dont les SCoT sont susceptibles de s'emparer (zone de programmation de l'aménagement du territoire) et d'autre part, considérant le rôle que jouent les intercommunalités dans cette arène (dans les exemples retenus, les périmètres des EPCI-FP coïncident avec le périmètre des SCoT). En outre, le SCoT est un outil programmatique et prospectif, dont le dynamisme actuel est illustré par les nombreuses élaborations en cours dans le territoire français. Les SCoT offrent ainsi la possibilité de baser notre recherche sur un projet existant, porté par des acteurs locaux. Pour autant, il est entendu que les SCoT n'ont pas vocation à traiter spécifiquement d'enjeux environnementaux. Ce n'est donc pas la structure en elle-même qui est étudiée, mais bien les intercommunalités traitant de problématiques environnementales de toute nature et de toute taille (inférieure et supérieure au périmètre du SCoT), intersectant, appartenant ou englobant ce découpage.

D'un point de vue général, le contexte des SCoT nous semble pertinent pour notre question.

Rappelons que les lois de décentralisation ont confié la compétence en matière d'urbanisme réglementaire local aux communes (par le biais désormais des Plans Locaux d'Urbanisme) et la police de l'urbanisme à l'autorité du maire pour la délivrance des permis de construire. Depuis la loi SRU de décembre 2000<sup>19</sup>, les démarches de planification spatiale doivent intégrer les exigences d'une gestion durable des territoires : celle-ci nécessite de coordonner plusieurs politiques sectorielles (habitat, patrimoine bâti, transports, environnement, gestion des risques, etc.), de prendre en compte ces différentes dynamiques à leurs échelles spécifiques d'expression et d'intégrer une plus grande implication des citoyens dans le processus décisionnel. Ces innovations dans l'appréhension du territoire militent pour une planification spatiale à une échelle supra-communale. Dans cette optique, le législateur a substitué aux anciens schémas directeurs (SD) les Schémas de Cohérence Territoriale. Pourtant, sept ans après la mise en application de cette loi, les intercommunalités ne sont pas encore complètement engagées dans ce mouvement : les PLU intercommunaux sont encore rares (aucun sur nos terrains d'étude) et les périmètres des SCoT ne recouvrent souvent que très imparfaitement les territoires des EPCI à fiscalité propre (au contraire d'autres pays européens comme la Suisse ou l'Allemagne (Guiheux, 2009)). On peut dès lors s'interroger sur les facteurs de cette faible implication intercommunale dans la définition des cadres de la planification spatiale réglementaire française.

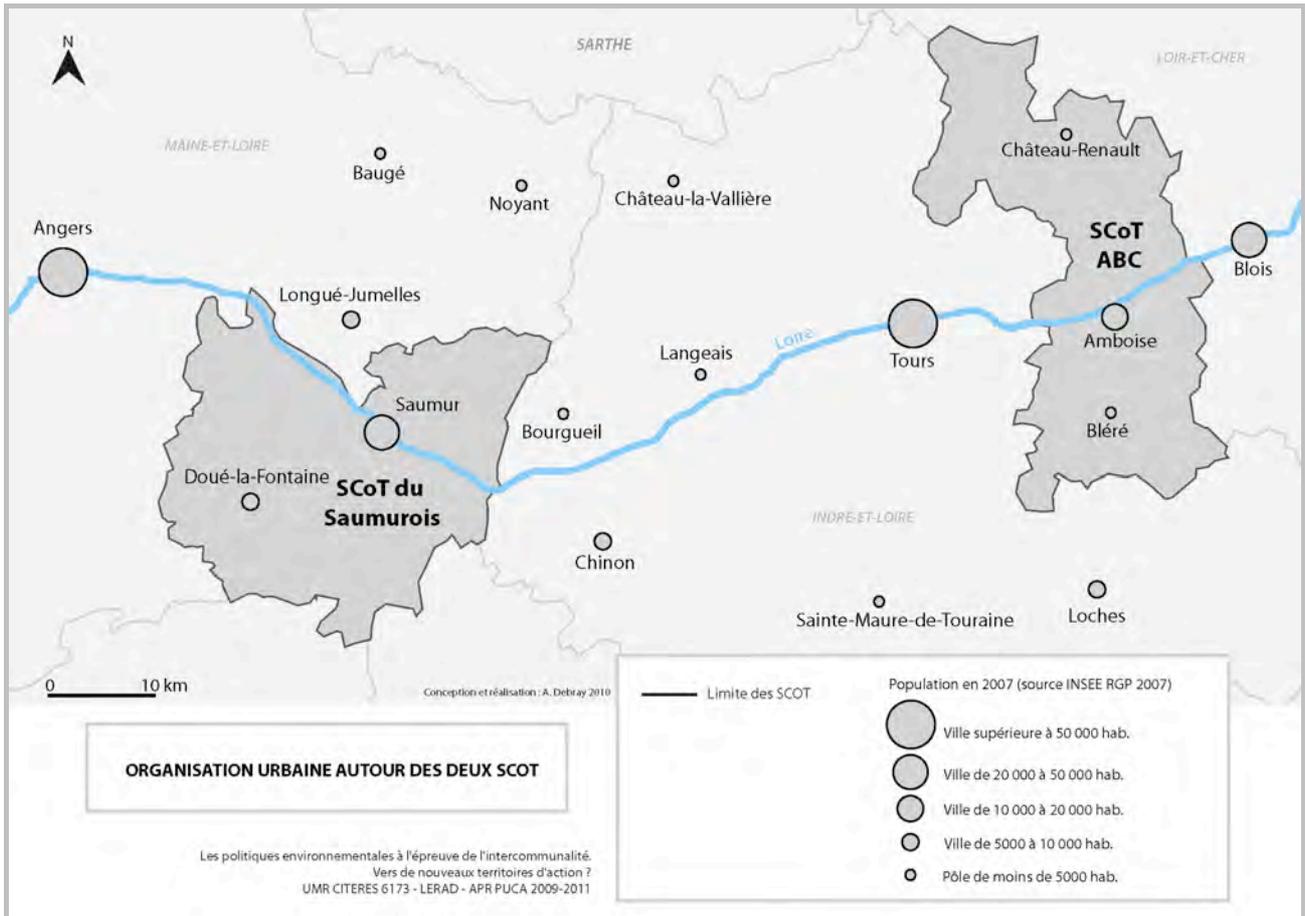
Considérant ce contexte, les périmètres de SCoT retenus sont organisés autour de villes de relative petite taille, où les enjeux environnementaux sont particulièrement susceptibles d'être considérés. Les SCoT Saumurois et ABC couvrent des espaces que l'on peut qualifier « d'ordinaires » au sein desquels sont présents des territoires ruraux, soumis à des formes de périurbanisation et à des enjeux de pression liés à l'existence de populations aux modes de vie urbains. Sans présupposer de leur représentativité ni de leur exemplarité, ce sont des espaces où les problématiques environnementales sont donc préoccupantes (le patrimoine naturel et paysager y est reconnu et les risques naturels sont prégnants) et qui font face à des pressions périurbaines (étalement urbain, besoin en espaces de loisirs, localisation des activités polluantes ou nuisibles, déprise agricole). Ce parti-pris méthodologique ne nous permet pas d'assurer la représentativité de nos cas d'étude, mais il permet d'éviter l'écueil du choix de cas exceptionnels ou « trop » exemplaires.

## A.2. Deux territoires ligériens périurbains

Les deux SCoT retenus sont situés dans la partie moyenne du val de Loire, en « concurrence » potentielle avec des villes moyennes proches. Le périmètre du SCoT du Saumurois fait partie de l'aire d'influence d'Angers et le SCoT ABC se situe entre Tours et Blois. Les trois villes moyennes sont des préfectures du val de Loire (respectivement du Maine-et-Loire, de l'Indre-et-Loire et du Loir-et-Cher) (cf. Carte 1).

---

<sup>19</sup> Loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains



**Carte 1 : Organisation urbaine autour des SCoT ABC et Saumurois**

Disposant à la fois d'aménités positives, notamment au regard de la richesse des espaces naturels (biodiversité des zones humides et des fonds de vallée) et du paysage (inscription du Val de Loire sur la liste du patrimoine mondial de l'UNESCO, vignobles AOC d'Anjou et de Touraine), et d'une contrainte forte liée au risque inondation, ces deux territoires ligériens semblent ainsi susceptibles de partager des caractéristiques fortes en termes d'action publique environnementale. Par ailleurs, la situation périphérique de ces deux territoires ligériens, sous l'influence de métropoles régionales, laisse à penser *a priori* que la dynamique de structuration intercommunale est favorisée par l'objectif de contrebalancer, même modestement, le poids des métropoles proches et de conserver ainsi une indépendance dans le gouvernement de ces territoires.

Ces espaces apparaissent finalement comme des fronts de tensions, où les coopérations et interactions entre communes et intercommunalités sont potentiellement en mouvement, où les enjeux environnementaux gérés par les diverses intercommunalités sont au final démultipliés, et pour lesquels les SCoT pourraient, de manière implicite, jouer le rôle de facilitateur de la structuration.

## B. Sources et corpus

Comme expliqué précédemment, les intercommunalités prennent des formes variées, selon que les coopérations entre les communes sont souples/associatives (sans fiscalité propre) ou approfondies/fédératives (fiscalité propre et compétences obligatoires). Toutes sont significatives

pour cette étude, dès lors qu'elles abordent les questions environnementales. Aussi l'investigation et de recueil de données ne s'est-il pas limité aux EPCI à fiscalité propre.

Le dispositif méthodologique de la recherche vise à répondre à trois objectifs principaux :

- d'une part, permettre une connaissance fine de la structuration administrative des territoires (découpages, superpositions, imbrications des compétences, nature juridique des intercommunalités),
- d'autre part, analyser le contenu effectif des politiques environnementales (définitions des compétences, dispositifs de mise en œuvre, évaluation de l'effectivité),
- enfin rendre possible l'analyse des interactions entre niveaux territoriaux (identification des critères de coopération et des logiques à l'œuvre, mécanismes intra et interterritoriaux).

Pour ce faire, plusieurs sources ont été exploitées. D'une part, les sources directes et indirectes traitant directement des terrains d'étude. D'autre part, les sources bibliographiques, scientifiques, juridiques et le corpus produit durant les étapes de la recherche.

## B.1. Sources directes et indirectes issues des terrains d'étude

Dans un premier temps, l'identification de la diversité intercommunale nécessitait de travailler sur les documents de nature juridique tels que les statuts des intercommunalités. Ces documents n'étant pas toujours suffisants, d'autres sources ont été mobilisées, notamment les budgets, mais aussi les organigrammes des structures ou certains rapports d'activités. Enfin, pour éclairer les stratégies des territoires, ce sont les discours des acteurs qui ont été analysés, par le biais d'entretiens et de documents de communication.

### a. Statuts

Les statuts constituent un support élémentaire et éclairant dans la compréhension des compétences intercommunales dans le domaine de l'environnement, permettant une analyse comparative des définitions du champ de compétence « environnement » pour les EPCI à fiscalité propre notamment. Ce sont des documents théoriquement accessibles au public mais dont le degré de détail est parfois très pauvre. La totalité des statuts a été récupérée, parfois non sans difficulté, puis dépouillée.

### b. Budgets

Les comptes administratifs, les budgets primitifs et annexes des structures interrogées permettent de rendre compte concrètement de la part annuelle des dépenses de fonctionnement et d'investissement des EPCI, et notamment de rendre compte de la part investie dans les projets et services liés à l'environnement et des subventions allouées dans ce domaine. L'analyse des recettes permet d'identifier l'origine des financements des structures (le régime fiscal, la dotation globale de fonctionnement), le régime de financement opéré pour certains services<sup>20</sup> et de déterminer les principaux partenaires financiers de celle-ci (aides de l'Europe, de l'Etat, de la région, du département). Il n'a pas été possible d'être en possession de tous les budgets. Par ailleurs leur analyse s'est trouvée compliquée par le degré de détail extrêmement variable des budgets

---

<sup>20</sup> Par exemple, en matière de gestion des déchets, l'analyse des budgets permet de déterminer le mode de financement de ce service opéré par la structure : il peut être soit inscrit au budget général, soit faire l'objet d'une REOM (redevance d'enlèvement des ordures ménagères), d'une TEOM (taxe d'enlèvement des ordures ménagères) ou encore d'une redevance spéciale.

communiqués. Enfin, les finances relevant *stricto sensu* des intercommunalités ne présagent pas des moyens financiers dont celles-ci peuvent disposer au titre d'autres subventions (aides européennes par exemple).

### *c. Rapports d'activités*

Les rapports d'activités des intercommunalités constituent des sources d'éléments contextuels sur les structures : historique, organigramme, composition du conseil communautaire, du bureau, des éléments budgétaires, et aperçu des projets réalisés et à venir. Ils complètent avantageusement les statuts parfois lacunaires ou laconiques, notamment lorsqu'ils font état de la définition de « l'intérêt communautaire » tel que l'intercommunalité l'entend.

### *d. Organigramme et mode de gestion du personnel*

Les organigrammes du personnel constituent des documents indispensables pour l'étude des moyens humains des structures intercommunales, permettant une vue globale des services et des agents qui interviennent dans le domaine de l'environnement. Ils nécessitent parfois d'être commentés et détaillés lors des entretiens, l'organisation *in situ* des personnels étant souvent plus souple que l'organigramme ne le laisse penser.

### *e. Entretiens auprès des acteurs de l'intercommunalité*

Des entretiens semi-directifs ont été menés au cours des 24 mois de la recherche sur les deux territoires du SCoT ABC et Saumurois. Les entretiens menés ont permis d'interroger trois types de profils :

- les élus en charge des questions environnementales, portant la stratégie politique du territoire et les projets en cours ou à venir.
- les directeurs généraux des services ou des services techniques
- les personnels techniques (chargés de mission intervenant dans le domaine de l'environnement, techniciens de rivière)

Au total, une cinquantaine d'entretiens ont été menés auprès de ces acteurs (voir la Liste des personnes interrogées) en suivant un guide d'entretien semi-directif organisé autour de trois parties (historique de la structure, projets existants en lien avec les problématiques environnementales et relations entretenues avec d'autres collectivités territoriales).

### *f. Documents de communication (Bulletin d'information, site internet...)*

L'analyse du contenu de la communication des intercommunalités donne des éléments d'analyse sur la priorisation en termes de projet et de politique. Dans le cadre des EPCI à fiscalité propre et des pays, cela permet de mettre en exergue les domaines d'action qu'ils privilégient (l'environnement, l'habitat, les services à la population, le développement économique...). Les bulletins d'information à destination du public offrent une vision synthétique des actions menées par les structures et permet de dresser un bilan sur les projets structurants de celles-ci, sur le budget qui leur sont consacrés, et sur les partenaires investis dans les opérations.

### *g. Limites des sources directes*

Un des premiers enseignements de la recherche porte sur la production d'information concernant l'exercice des compétences des structures intercommunales et leur diffusion. L'accès aux données,

budgétaires notamment, est très difficile, ce qui a constitué un frein pour le déroulement de la recherche. En dépit des obligations faites aux collectivités locales d'information du public en matière d'environnement et de production d'information concernant notamment le prix et la qualité des services de gestion des déchets et d'assainissement, les structures intercommunales ne sont pas, le plus souvent, en mesure de répondre à ces obligations envers le public, avec toutefois des nuances selon que le service rendu soit délégué ou en régie. Au-delà de la transparence à l'égard du public, l'absence de formalisation de ces informations pose question quant à la capacité de ces structures à assurer l'évaluation du fonctionnement des services, notamment lorsqu'ils reposent sur des processus complexes avec transferts, parfois multiples, de compétences et délégation à des opérateurs privés.

## B.2. Production d'une littérature grise et échanges avec les acteurs des territoires

En plus des données recueillies sur les terrains, des connaissances à la fois plus générales mais également plus spécifiques ont été tirées d'un classique travail bibliographique (voir en fin d'ouvrage) qui s'est enrichi suite aux rencontres de l'équipe avec des responsables territoriaux, des techniciens, mais aussi avec d'autres chercheurs et des étudiants et stagiaires.

### *a. Colloques, séminaires et ateliers d'échange*

Plusieurs temps d'échange durant les deux ans de la recherche ont permis d'enrichir les réflexions et de mettre en perspective les résultats obtenus. Tout d'abord, les séminaires organisés par le PUCA ont permis de présenter et de soumettre à la discussion la démarche conjointe juristes/aménageurs/géographes mise en œuvre dans ce projet. D'autres séances ont porté sur la dimension économique et ont notamment fournis des exemples intéressants d'étude de budgets. Ces échanges ont conforté les membres de l'équipe dans l'intérêt de porter attention au contenu des budgets et ont également invité à considérer avec précaution ces données, du fait de leur incomplétude et parfois de leur manque de transparence<sup>21</sup>.

L'organisation d'un « atelier acteurs-chercheurs » le 10 mars 2010 à l'Université de Tours a constitué un autre temps d'échange important. La présentation des résultats à mi-parcours à une dizaine de professionnels, élus ou gestionnaires au sein d'intercommunalités comprises dans les SCoT étudiés, a donné lieu à des débats particulièrement riches, offrant la possibilité d'explorer de nouveaux critères d'explication des solidarités intercommunales ou de la définition de périmètres, permettant d'éclairer les liens entre EPCI et autres intercommunalités (Pays, PNR) et ouvrant des perspectives sur les dynamiques intercommunales (communautés de projet, communautés relais) (voir Annexe III).

La présentation d'une communication au colloque *Villes petites et moyennes, un regard renouvelé*, tenu à Tours les 9 et 10 décembre 2010 a été l'occasion d'orienter la réflexion vers les effets de seuil dus à la taille des agglomérations dans les SCoT du Saumurois et de l'Amboisie-Blérois-Castelenaudais. Les intercommunalités considérées dans le projet de recherche sont non seulement en situation périurbaine, mais elles appartiennent à des contextes de petites villes, dont les ressorts sont bien différents de villes moyennes, de métropoles régionales (cf. Annexe IV).

Enfin, un dernier séminaire de présentation des résultats à des membres du conseil scientifique du PUCA (le 18 novembre 2010 à Tours) a ouvert des débats sur les articulations entre territoires,

---

<sup>21</sup> Séminaire PUCA du 10 novembre 2009

l'importance des moyens mis à disposition des intercommunalités et enfin sur les contenus thématiques des politiques environnementales.

### *b. Mémoires de recherche, stages et « projets tutorés »*

Le projet de recherche s'est trouvé consolidé par la participation d'étudiants de master et de doctorats aux travaux exploratoires puis aux travaux d'analyse. Les premiers travaux ont surtout permis de dresser un premier état des lieux des structures intercommunales sur les terrains d'études (Master 1 de Droit). Dans le cadre d'un Projet de fin d'étude (PFE) de cinquième année au Département Aménagement de l'école Polytechnique de l'Université de Tours, les premières réflexions sur une typologie des intercommunalités ont pu être mises en forme. Enfin, plusieurs travaux menés au sein du M2 « Management des Territoires Urbains » ont alimenté en résultats et en analyses les résultats de recherche. Ainsi, des stages individuels ou en groupe (projets tutorés) ont été dirigés par les membres du projet de recherche, des rapports et des mémoires ont été coproduits. Ces productions universitaires dont la qualité a été assurée par un encadrement minutieux et collégial font l'objet d'une bibliographie à part à la fin de ce volume (Voir Littérature grise ).

## **C. Méthodes d'analyse et grilles de lecture appliquées au corpus : chercher « les faits » dans les discours et les objets**

Deux formes d'analyse différentes ont été mises en place pour prendre en compte la diversité des matériaux recueillis. D'une part, une analyse par « objet environnemental », qui a consisté à prendre en considération au sein de toutes les intercommunalités étudiées, toutes les actions menées sur plusieurs thématiques environnementales. D'autre part, une analyse transversale a permis de considérer de manière plus globale les effets de l'intercommunalité sur les politiques environnementales en général et d'évaluer l'évolution des contenus des politiques, ainsi que les interactions entre collectivités.

### **C.1. Analyse par thématiques environnementales**

Cinq thématiques environnementales ont été définies préalablement au commencement de la recherche. Il s'agissait de se concentrer sur les compétences et politiques menées dans plusieurs champs d'action environnementale. Suite aux premières analyses, la première thématique a été scindée en deux, séparant la gestion des déchets et la question de l'assainissement en portant le nombre de thématiques environnementales étudiées à six. Ces analyses thématiques dont l'objet du second volume de cette recherche.

- la gestion des eaux usées,
- la gestion des déchets,
- la gestion des cours d'eau,
- les risques naturels (inondations, cavités),
- les espaces naturels et le paysage,
- l'énergie et le climat.

Au terme du travail, il est en réalité possible de considérer deux grandes catégories de politiques environnementales qui renvoient à des compétences historiques de l'intercommunalité (gestion de l'eau et gestion des déchets), ou à des compétences *a priori* nouvelles (gestion des cours d'eau, gestion des espaces naturels et des paysages, gestion des risques, et volet énergie-climat).

*a. Thématiques historiques : gestion de l'eau et gestion des déchets*

Ces thématiques 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.

*b. Thématiques émergentes : gestion des cours d'eau, gestion des risques, espaces naturels et paysage, climat-énergie*

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 le domaine de la gestion des cours d'eau (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).

Concernant les risques naturels, ce sont les communes qui ont désormais des compétences et responsabilités accrues dans le domaine de la gestion des risques naturels. En premier lieu, elles ont, entre les 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) et 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 cette recherche, nous avons donc porté notre attention sur les transferts de compétences entre communes et intercommunalité sur ces questions. Nous nous intéressons également aux contenus et effets de ces nouvelles politiques intercommunales (économies d'échelles, mutualisation des ressources financières et humaines et 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).

La question des espaces naturels et des paysages relèverait à proprement parler d'une thématique émergente. Il s'agit donc de considérer dans quelle mesure le paysage est devenu un objet à part entière dans les documents intercommunaux de planification urbaine et de vérifier que les regroupements intercommunaux investissent le champ de la gestion et de la protection des espaces naturels, dépassant la conception « classique » d'espace vert. Les analyses portent principalement sur l'identification de transferts de compétence, sur 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.

Enfin, la problématique de l'énergie et du climat est sous-tendue par l'émergence dans le débat public de la question climatique qui devient 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 Gaz à Effet de Serre (GES) d'ici 2020 par rapport à leur niveau de 1990, et par 4 d'ici 2050 (objectif dit « facteur 4 »)). En outre, 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). L'étude des mécanismes d'élaboration et de mise en œuvre des politiques énergétiques et climatiques, ainsi que 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, leur combinaisons, les articulations particulières entre communes et intercommunalités, entre intercommunalités et entre les intercommunalités concernées et les niveaux supérieurs (Départements, Régions).

Dans le volume 2 du présent rapport de recherche, ces thématiques font l'objet d'une présentation détaillée. Pour chacune d'entre elle, une étude du contexte historique, des compétences, des statuts des intercommunalités a été menée permettant d'offrir un panorama général sur la thématique et d'établir une connaissance fine des enjeux sur chaque territoire étudié.

## C.2. Grille d'analyse transversale et atlas cartographique

Une analyse plus transversale a été menée afin de rassembler et de confronter les résultats thématiques aux axes de recherche. Les données générales, non spécifiques à des thématiques particulières, telles que les moyens humains et budgétaires sont venues compléter l'identification des logiques d'action, le décryptage des statuts et des coopérations intercommunautaires. Une grille d'analyse a ainsi été constituée et a nécessité l'élaboration d'un travail cartographique descriptif et analytique qui reprend l'ensemble des données géographiques (périmètres, recoupements et superposition des compétences, découpages et limites administratifs, situation géographique) dans un atlas (volume 3), permettant ainsi de mieux visualiser les situations étudiées et également de confronter les deux cas d'étude.



## **PARTIE 2 : LES INTERCOMMUNALITES, NOUVEAUX TERRITOIRES D'ACTION POUR LES POLITIQUES ENVIRONNEMENTALES ?**

Pour vérifier que l'intercommunalité permet une rationalisation de l'action publique et engendre *une plus grande efficacité, une plus grande cohérence et une solidarité territoriale renforcée* il est nécessaire d'analyser finement les politiques environnementales conduites par les intercommunalités de deux territoires (le SCoT du Saumurois et le SCoT de l'Amboisie, du Blémois et du Castelrenaudais (ABC)), et de vérifier les effets du développement de l'intercommunalité sur le contenu des politiques menées. Pour ce faire, les différentes formes de coopération existantes entre les communes, qu'elles soient souples/associatives (sans fiscalité propre) ou approfondies/fédératives (fiscalité propre et compétences obligatoires) doivent être présentées au sein des contextes de terrain spécifiques que sont les SCoT considérés. Puis se poseront les questions de la diversité de la nature et des périmètres des intercommunalités, avant de considérer de manière globale comment sont définies les compétences environnementales au sein de cette multiplicité et de cette diversité intercommunale.

### **I. Cadres intercommunaux des politiques environnementales au sein de deux SCoT ligériens**

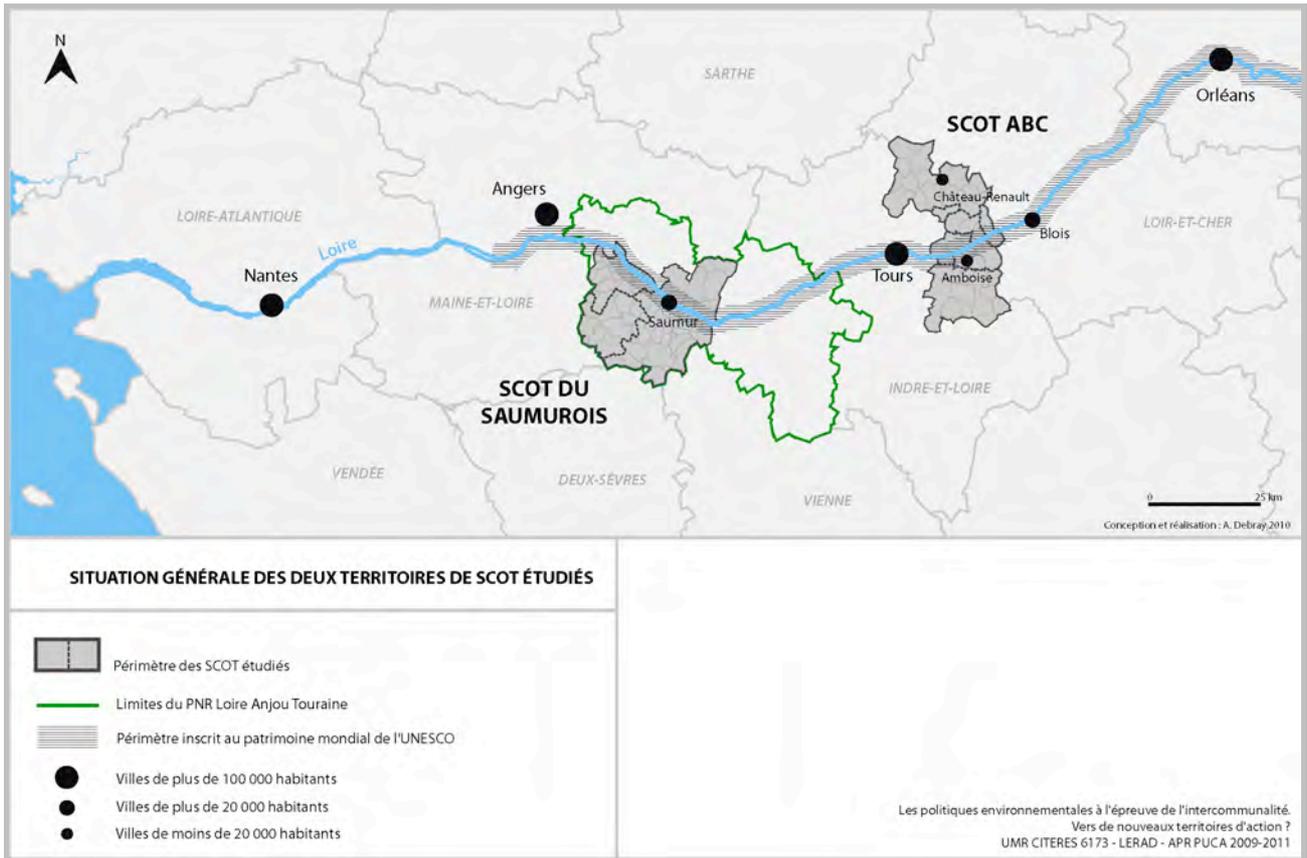
Le décryptage des politiques environnementales telles qu'elles sont menées dans les faits par les diverses intercommunalités implique de décrire le contexte géographique et historique qui préside à la construction de l'intercommunalité et à la prise en charge des enjeux environnementaux.

#### **A. Multiplicité des intercommunalités au sein des périmètres de SCoT**

S'il n'est pas novateur de faire état du fort découpage territorial que connaît l'espace français (ledit « mille-feuille » administratif), il est intéressant de prendre la mesure du phénomène, à l'aune de l'outil de planification et d'aménagement du territoire par excellence qu'est le SCoT.

##### **A.1. Dimension géographique des découpages intercommunaux : des « territoires » ?**

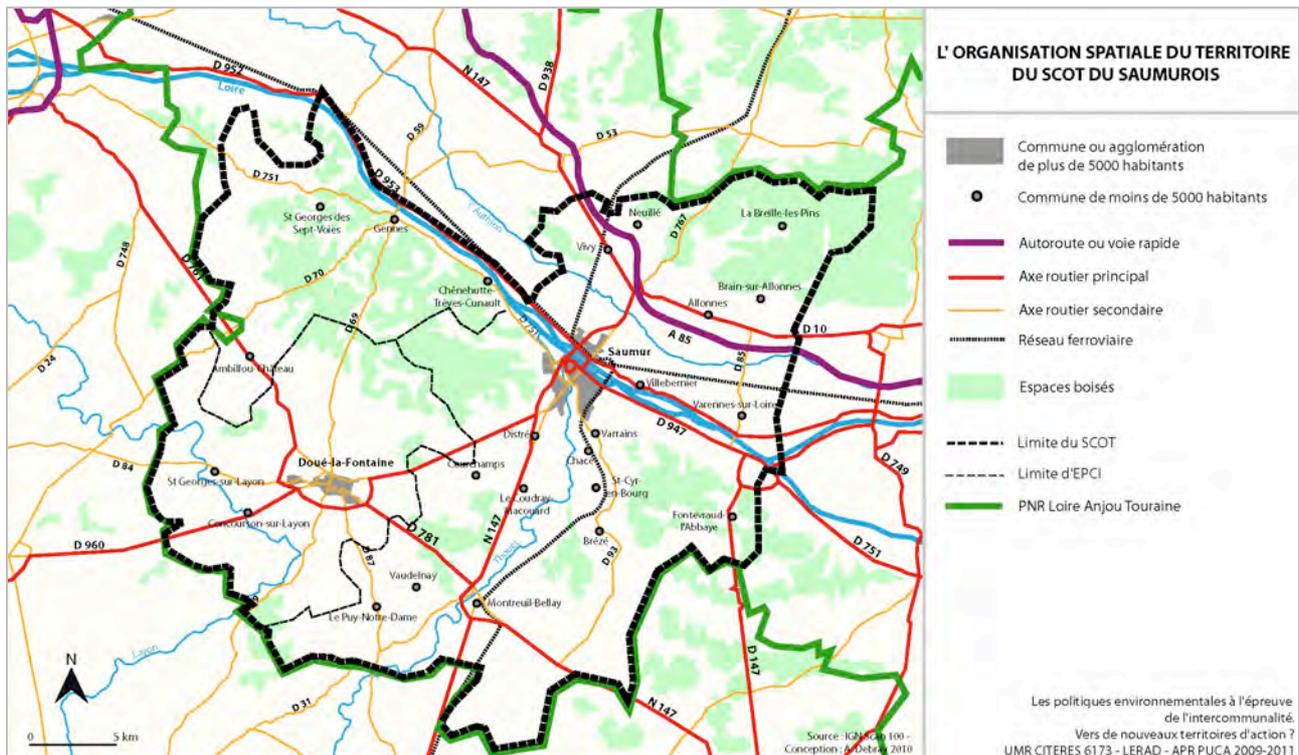
Les analyses de deux espaces ligériens organisés autour de villes de petite taille : le SCoT du Saumurois (Maine et Loire) et le SCoT de l'Amboisie, du Blémois et du Castelrenaudais (Indre-et-Loire) montrent l'importance de la structuration géographique de ces territoires autour de pôles urbains et d'une « infrastructure naturelle » telle que la Loire. Si l'on observe plus en détail ces espaces, on découvre qu'ils se distinguent dans la manière dont ils sont structurés autour d'un réseau de petites et/ou moyennes villes (voir Carte 2).



**Carte 2 : Situation générale des deux territoires de SCoT étudiés**

Dans le cas du SCoT du Saumurois, le territoire s'organise autour d'une ville moyenne (si l'on reprend les critères de l'INSEE – plus de 20 000 habitants), Saumur, qui regroupe 28 113 habitants, soit plus du tiers de la population totale du SCoT (81 000 habitants)<sup>22</sup>. La structuration interne du territoire saumurois, repose dès lors sur un modèle centre-périphérie organisé autour de cette commune où la petite ville de Doué-la-Fontaine constitue un second pôle d'ampleur très limitée (4 728 habitants) (voir Carte 3).

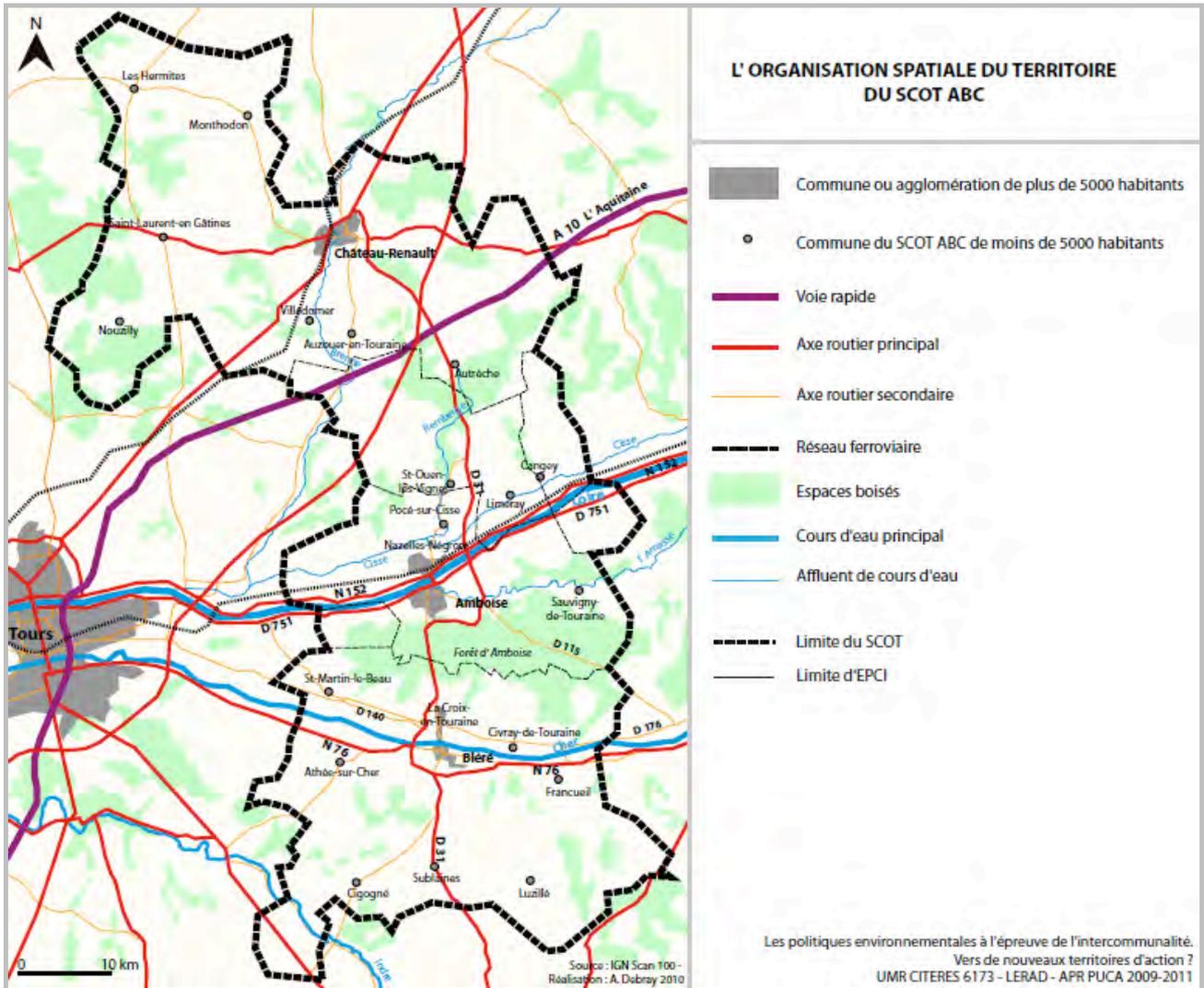
<sup>22</sup> Source : RP, 2007. Rappelons que la DATAR définit les villes moyennes comme des aires urbaines comptant entre 30 000 et 200 000 habitants, que l'INSEE définit les villes intermédiaires du Poitou-Charentes comme des entités comprenant entre 10 000 et 40 000 habitants ; et que la Fédération des Maires des Villes Moyennes (FMVM) les entend comme des aires comprenant entre 20 000 et 100 000 habitants.



**Carte 3 : L'organisation spatiale du territoire du SCoT du Saumurois**

Inversement, la structuration interne du SCoT ABC, s'apparente davantage à un modèle polycentrique, dans la mesure où trois pôles urbains de petite taille (Amboise, Bléré et Château-Renault<sup>23</sup>) organisent l'espace (voir Carte 4). Si l'on reprend la définition de l'INSEE, ces trois communes correspondent toutes à des petites villes (entre 5 000 et 20 000 habitants). Cette remarque préalable est d'autant plus importante que nous sommes face à des pôles urbains aux ressources et compétences différentes. Nous verrons un effet de taille opérer. Par ailleurs, le statut de petite ou de moyenne ville pourra jouer un rôle dans les formes et les effets de l'intercommunalité sur la mise en place des politiques environnementales et au-delà, c'est la structuration (polycentrique ou centre-périphérie) qui sera interrogée du point de vue des effets induits.

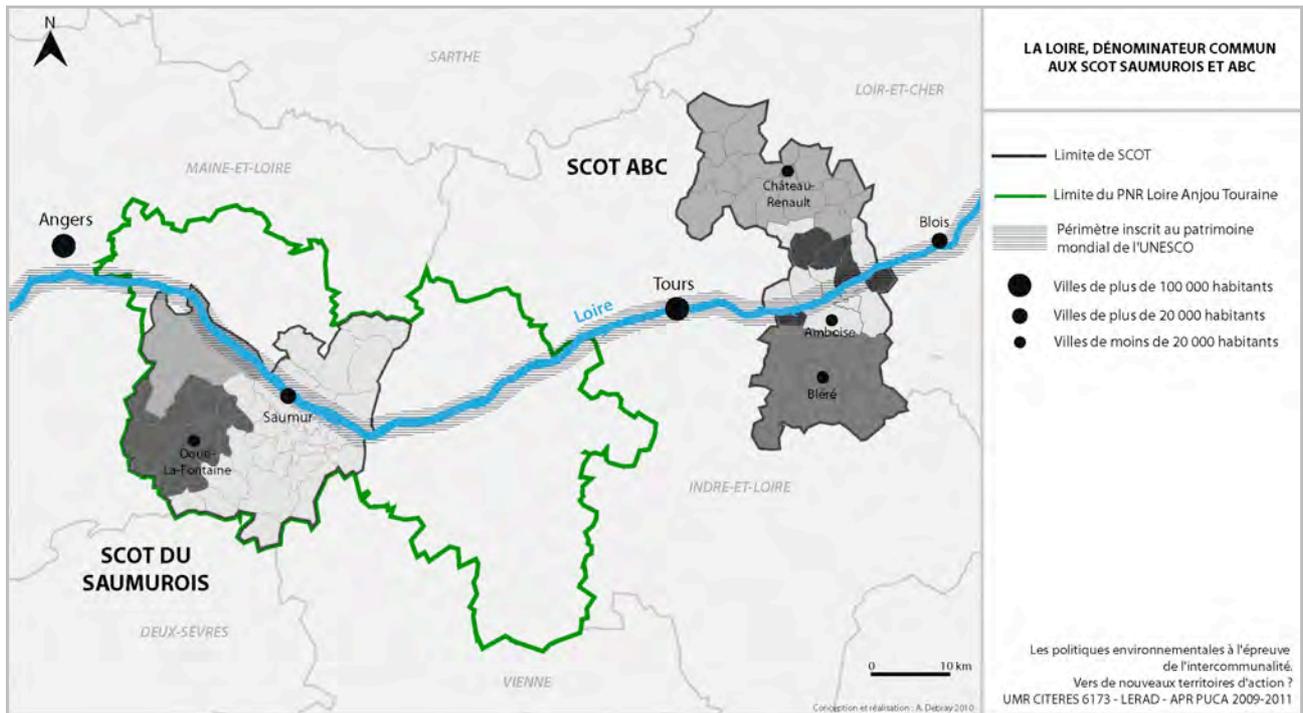
<sup>23</sup> Amboise : 12 589 habitants, Bléré : 5 045 habitants, Château-Renault : 5 209 habitants (source INSEE RP 2007)



Carte 4 : L'organisation spatiale du territoire du SCoT ABC

Au-delà de ces différences de structuration, les deux SCoT présentent de potentielles similitudes, notamment du fait de leur situation ligérienne, à cheval sur le fond de vallée et les plateaux, conciliant des zones rurales de cultures maraîchères et de céréales et des zones périurbaines de fort étalement pavillonnaire.

Du point de vue des espaces naturels, la Loire est susceptible d'offrir une structuration forte pour les deux territoires, non pas seulement du point de vue du risque inondation, mais aussi considérant la mise en valeur des paysages (en lien avec l'inscription UNESCO du Val de Loire au patrimoine mondial UNESCO). L'axe fluvial est un lien entre les deux régions administratives (Centre et Pays de la Loire) mais aussi entre deux identités régionales (l'Anjou et la Touraine), en témoigne l'existence du Parc Naturel Régional Loire Anjou Touraine (PNR LAT) (Cf. la Carte 5).



Carte 5 : La Loire, dénominateur commun aux SCOT Saumurois et ABC

a. Une multiplicité liée à la variété de nature des intercommunalités :  
état des lieux

Considérant les formes d'intercommunalité qui prennent en charge des problématiques environnementales, le premier constat est celui d'une multiplicité des formes d'organisation autour de ces questions. Trois formes d'organisation dominantes sont présentes:

- les syndicats sont déterminants dans la prise en charge de problématiques environnementales, malgré le discours dominant qui les identifie comme étant en déclin.
- les EPCI à fiscalité propre ont également développé des compétences dans le domaine environnemental, qu'elles soient obligatoires ou optionnelles.
- enfin, de nouvelles formes d'organisation territoriales s'imposent dans ce paysage, en particulier avec les Pays.

Les intercommunalités présentes sur nos terrains d'étude se divisent donc entre diverses catégories définies de la façon suivante (*Documentation Française, 2005*) :

➤ **Les EPCI à fiscalité propre** eux-mêmes constitués par deux catégories :

- **La communauté de communes** qui « a pour objet d'associer des communes au sein d'un espace de solidarité en vue de l'élaboration d'un projet commun de développement et d'aménagement de l'espace. »
- **La communauté d'agglomération** qui est « un EPCI regroupant plusieurs communes sur un territoire d'un seul tenant et sans enclave. [...] Ciblée sur les aires urbaines, la communauté d'agglomération doit former, à la date de sa création, un ensemble de plus de 50 000 habitants, autour d'une ou plusieurs communes centres de 15 000 habitants. Cette double exigence réserve la création de communautés d'agglomération aux zones urbaines représentant des espaces dont la taille est suffisante pour définir des politiques d'agglomération. »

**Les syndicats intercommunaux (SI)** *« sont des établissements publics de coopération intercommunale de forme associative, permettant aux communes de créer et de gérer ensemble, des activités ou des services publics, par opposition aux formes fédératives destinées à regrouper des communes autour d'un projet de développement local et à favoriser l'aménagement du territoire. Cette intercommunalité constitue ainsi la catégorie d'EPCI la plus faiblement intégrée. »*

Parmi eux, on distingue

- Les syndicats intercommunaux à vocation unique (SIVU) dont *« l'objet est limité à une seule œuvre ou un seul service d'intérêt intercommunal: c'est un syndicat dit spécialisé. Un syndicat à vocation unique peut assurer la gestion de plusieurs œuvres ou services à condition qu'ils soient complémentaires. Son champ de compétences peut, par ailleurs, être élargi. »*
- Les syndicats intercommunaux à vocations multiples (SIVOM) dont, à la différence des SIVU, *« l'objet n'est pas limité à une seule œuvre ou à un seul objet d'intérêt intercommunal, mais comprend plusieurs vocations. »*

**Les syndicats mixtes (SM)** ont été créés par le décret-loi du 30 octobre 1935 dont l'article 1<sup>er</sup> disposait que *« les départements, communes, chambres de commerce et établissements publics peuvent se regrouper sous forme de syndicats pour l'exploitation, par voie de concession, de services publics représentant un intérêt pour chacune des personnes morales en cause »*. Le décret n° 55-606 du 20 mai 1955 a autorisé la coopération entre collectivités territoriales de niveau différent et élargi le champ de leur intervention. Ce décret est le texte fondateur des syndicats mixtes fermés et des syndicats mixtes ouverts. *« Il s'agit d'établissements publics de coopération locale, mais pas d'EPCI (ils n'associent pas exclusivement des communes). Un syndicat mixte doit comprendre au moins une collectivité territoriale ou un groupement de collectivités territoriales et un syndicat mixte ne peut adhérer à un autre syndicat mixte que dans des cas limitativement prévus par la loi. »*

- Les syndicats mixtes fermés *« peuvent être composés de communes et d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) »*. Depuis la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales *« ils peuvent regrouper exclusivement des établissements publics de coopération intercommunale »* (article 176-II modifiant l'article L. 5711-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT)).
- Les syndicats mixtes ouverts sont *« constitués entre des collectivités territoriales, des groupements de collectivités territoriales et d'autres personnes morales de droit public (comme des chambres de commerce et d'industrie, d'agriculture, de métiers..) »*. Ils ont pour *« objet d'assurer les œuvres ou services présentant une utilité pour chacune des personnes morales associées. »*

Les périmètres des terrains d'étude embrassent ainsi au total 47 intercommunalités investies dans les champs de l'action publique environnementale. On en trouve 27 sur le SCoT ABC et 20 sur le SCoT du Saumurois (cf. Tableau 4).

		SCoT Saumurois	SCoT ABC
<b>EPCI à fiscalité propre</b>	Comm Comm	- CC de Doué-la-Fontaine - CC du Gennois	CC du Castelrenaudais CC de Bléré – val de Cher CC du Val d'Amboise CC des Deux Rives
	CA	- Communauté d'Agglomération de Saumur Loire Développement	
<b>TOTAL EPCI à fiscalité propre</b>		<b>3</b>	<b>4</b>
<b>Formes souples d'intercommunalité</b>	Syndicats Intercommunaux	- 2 syndicats d'entretien et de gestion des cours d'eau (SIAB Aubance SI Gravelle) - 2 syndicats d'assainissement - 1 syndicat intercommunal d'électrification (SIEML)	- 11 syndicats d'entretien et de gestion des cours d'eau ( <i>dont 2 syndicats mixtes et 9 syndicats intercommunaux</i> ) - 3 syndicats d'assainissement - 1 syndicat intercommunal d'électrification (SIEIL) - 1 syndicat intercommunal de prévention des risques naturels ( <i>Cavités 37</i> )
	Syndicats Mixtes	- 1 SM de SCoT - 2 SM de pays ( <i>pays Saumurois et pays Loire en Layon</i> ) - 1 PNR ( <i>PNR Loire Anjou Touraine</i> ) - 3 SM de gestion des déchets ( <i>SMIPE Val Anjou Touraine, SIVERT, SMITOM du Sud Saumurois</i> ) - 3 SM d'assainissement - 2 SM d'entretien et de gestion des cours d'eau	- 1 syndicat mixte de SCoT - 1 syndicat mixte de pays ( <i>pays Loire Touraine</i> ) - 2 syndicats mixtes de gestion des déchets ( <i>SMITOM d'Amboise et SM Touraine Propre</i> ) - 1 SM d'assainissement - 2 SM d'entretien et de gestion des cours d'eau
<b>Total formes souples d'intercommunalité</b>		17	23
<b>Total d'intercommunalités identifiées</b>		<b>20</b>	<b>27</b>
<b>Nombre total d'habitants (INSEE 2007)</b>		81 412 habitants	61 608 habitants
<b>Superficie totale</b>		935km <sup>2</sup>	834 km <sup>2</sup>
<b>Densité</b>		87 hab/km <sup>2</sup>	74 hab/km <sup>2</sup>
<b>Degré d'avancement du SCoT</b>		SCoT approuvé en 2008	Schéma directeur approuvé en 1997 ; en cours de révision (2010)

**Tableau 4 : La composition des structures intercommunales investies dans le champ de l'action publique environnementale sur les territoires des SCoT ABC et Saumurois au 1<sup>er</sup> janvier 2011**

Si l'on devait calculer dans l'absolu (et de manière très artificielle) la densité d'intercommunalité par rapport au nombre d'habitants et au nombre de km<sup>2</sup> (Tableau 5), on obtiendrait une illustration du très grand nombre d'intercommunalité au sein des deux territoires étudiés. En effet, compte-tenu de la superposition des intercommunalités, on décompte en moyenne une intercommunalité pour 4000 habitants environ, avec une surreprésentation du fait intercommunal dans le SCoT ABC avec une moyenne d'une intercommunalité pour 2280 habitants. La densité géographique, elle, est relativement comparable dans les deux cas mais également élevée : respectivement 0,02 et 0,03 intercommunalité par km<sup>2</sup>. Ramené au nombre de communes par SCoT, il y a 0,3 intercommunalité par commune dans le Saumurois (soit 2,65 communes par intercommunalité) et 0,6 intercommunalité par commune dans le territoire ABC (soit 1,5 communes par intercommunalité).

	SCoT Saumurois	SCoT ABC
<b>Intercommunalité/ Habitants</b>	1 intercommunalité pour 4 070 hab	1 intercommunalité pour 2 280 hab
<b>Densité d'interco/km<sup>2</sup></b>	0,02 interco/km <sup>2</sup>	0,03 interco/km <sup>2</sup>

**Tableau 5 : « Densité » d'intercommunalité par habitants et par km<sup>2</sup>**

Au sein des EPCI-FP à proprement parler, il existe également une grande diversité. Au nombre d'habitants, au nombre de communes concernées et à l'ancienneté correspondent également un nombre de personnels plus ou moins important (Cf. Tableau 6). Les moyennes de personnels par habitant et par commune montrent là encore des disparités, qui ne sont pas proportionnelles à la taille de l'EPCI. La CA de Saumur, comme la CC de Doué présentent de fort taux « d'encadrement » (3 à 4 personnels par commune en moyenne) malgré leur différence de taille. A l'inverse, des CC de taille limitée comme la CC de Bléré-Val de Cher et du Castelrenaudais, pour des populations de l'ordre de 16 à 19 000 habitants ont respectivement 0,4 personne pour 1000 Habitants contre 1,8 (Tableau 6).

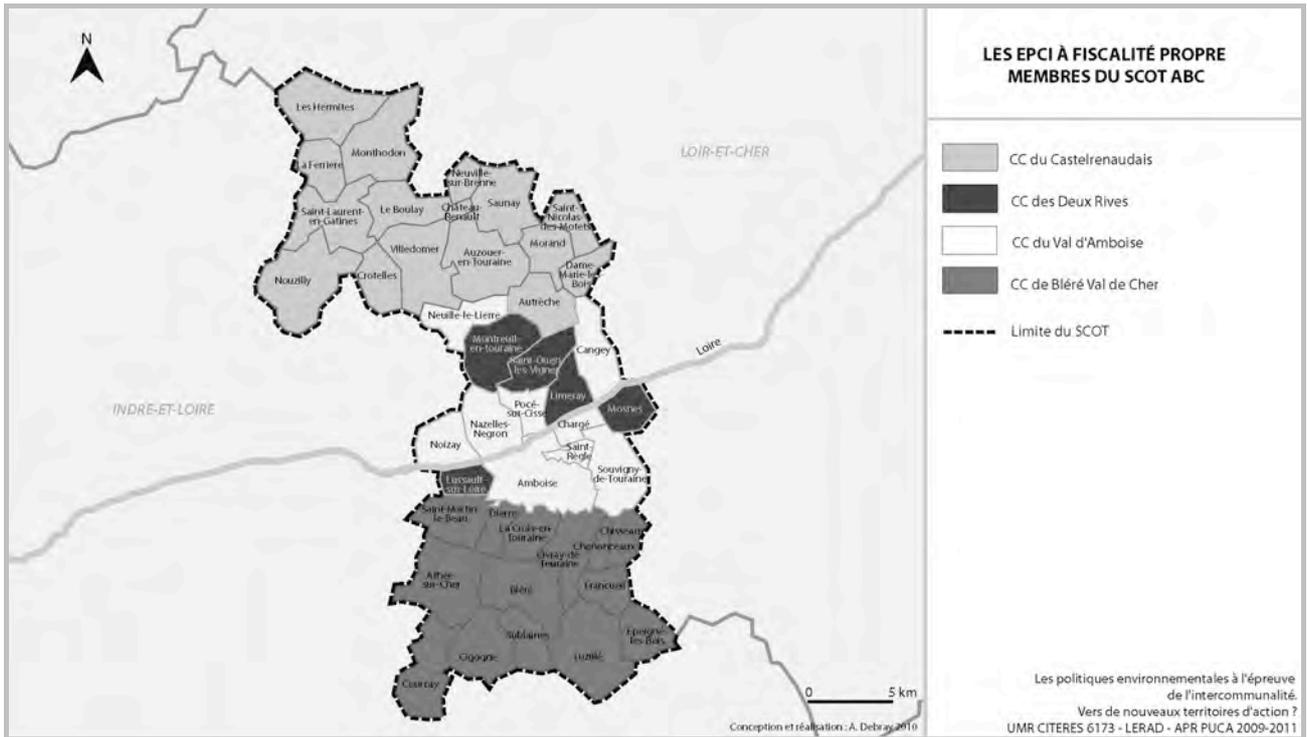
EPCI-FP	SCoT Saumurois			SCoT ABC			
	Doué	Gennes	Saumur	Bléré Val de Cher	Val d'Amboise	Castelrenaudais	Deux Rives
Date de création	2001	1995	2001	2000	2002	1996	1998
Nombre de communes	11	10	32	14	9	15	5
Nombre d'hab. (INSEE 2010)	12 694	7 330	65 874	19 480	22 975	16 204	4 294
Nombre de personnels	35	5	150	8	70	30	5
Personnel par commune	3,1	<b>0,5</b>	4,6	<b>0,5</b>	<b>7,7</b>	2	1
Personnel pour 1000 habitant	2,7	0,6	2,2	<b>0,4</b>	<b>3,04</b>	1,8	1,1

**Tableau 6 : Présentation des EPCI à fiscalité propres présentes sur les terrains d'étude**

(Source : INSEE 2010; Entretiens réalisés, Organigrammes, Joly, 2010)

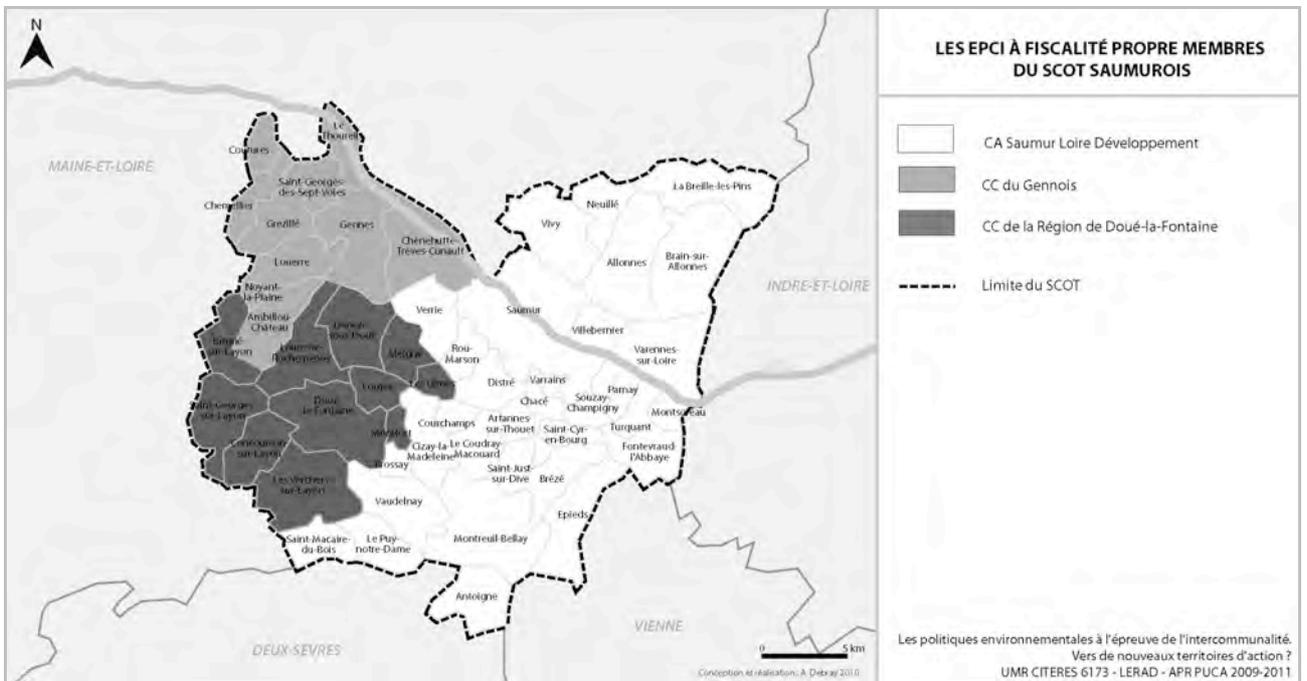
On trouvera ci-dessous les cartes des limites des EPCI-FP des deux SCoT étudiés et on se reportera à l'atlas cartographique pour une représentation spatiale des autres intercommunalités mentionnées précédemment.

Les EPCI FP du SCoT ABC sont remarquables dans la mesure où leurs périmètres ne regroupent pas seulement des communes « d'un seul tenant et sans enclave » comme le stipule la loi (Carte 6). En effet, la CC des deux rives et celle du Val d'Amboise ne sont pas constituées de communes contiguës, quatre communes sont séparées de leur CC de rattachement par un autre EPCI FP. Ce chiffre est considérable considérant que les CC concernées regroupent respectivement au total 5 et 8 communes.



Carte 6 : Les EPCI FP membres du SCOT ABC

Au contraire, les EPCI FP du Saumurois respectent cette recommandation et présentent des périmètres beaucoup plus étendus (une dizaine de communes pour les CC et 35 pour la CA qui dépasse ainsi le seuil des 50 000 habitants) (Carte 7).



Carte 7 : Les EPCI FP membres du SCOT du Saumurois

## B. Nature et limites des intercommunalités intervenant dans la gestion de l'environnement : diversité et hétérogénéité

Comme la présentation des SCoT le laissait à penser, les intercommunalités s'avèrent non seulement nombreuses mais aussi de nature très différente ainsi que de taille et de limites variées. Cette hétérogénéité, au sein d'un cadre règlementaire normatif, doit nécessairement être décrite avant toute considération factuelle sur les compétences environnementales.

### a. Les raisons de la multiplicité des formes intercommunales

L'observation du paysage intercommunal des deux territoires d'étude confirme la coexistence de diverses formes d'intercommunalité. Sur les 43 communes du Saumurois et les 53 communes du SCoT ABC, on ne dénombre pas moins de 20 et 27 intercommunalités (respectivement) investies dans la gestion de l'environnement (et plusieurs dizaines d'autres dans des domaines différents).

Cette superposition s'explique par la nature des compétences exercées mais n'est pas sans poser de questions. Les analyses montrent qu'en principe, les EPCI sans fiscalité propre correspondent plutôt à une logique **de gestion** et ceux à fiscalité propre à une **logique de projets**. Cela peut s'expliquer par le fait que les compétences des syndicats sont beaucoup plus sectorielles ou plus spécialisées que celles des EPCI à fiscalité propre, qui s'inscrivent théoriquement dans un cadre plus large. Pour autant, les réalités du terrain sembleraient montrer la remise en cause de ce découpage classique, certains syndicats développant en effet une politique qui dépasse le simple cadre de la gestion.

En outre, intervient également une troisième forme d'intercommunalité avec les pays et les parcs naturels régionaux, que l'on pourrait qualifier « **d'intercommunalité-relais** » et qui semble, dans les faits, occuper une place importante. Cela étant, la coexistence de plusieurs structures différentes sur un même territoire qui, au demeurant, interviennent dans des secteurs voisins, voire identiques du point de vue de la thématique environnementale, est inévitablement la source de situations concurrentielles. Celles-ci sont alors susceptibles de générer un certain nombre de difficultés en termes d'homogénéité et de coordination des politiques et des actions respectivement menées par les différentes structures de coopération intercommunale. A ce titre, si les syndicats ont vocation à compléter ou à suppléer l'action des EPCI à fiscalité propre, ils apparaissent redondants pour certains d'entre eux. Le droit propose quelques solutions dans certains cas (Cf. encart).

#### Règles juridiques pour limiter les redondances entre syndicats et EPCI-FP

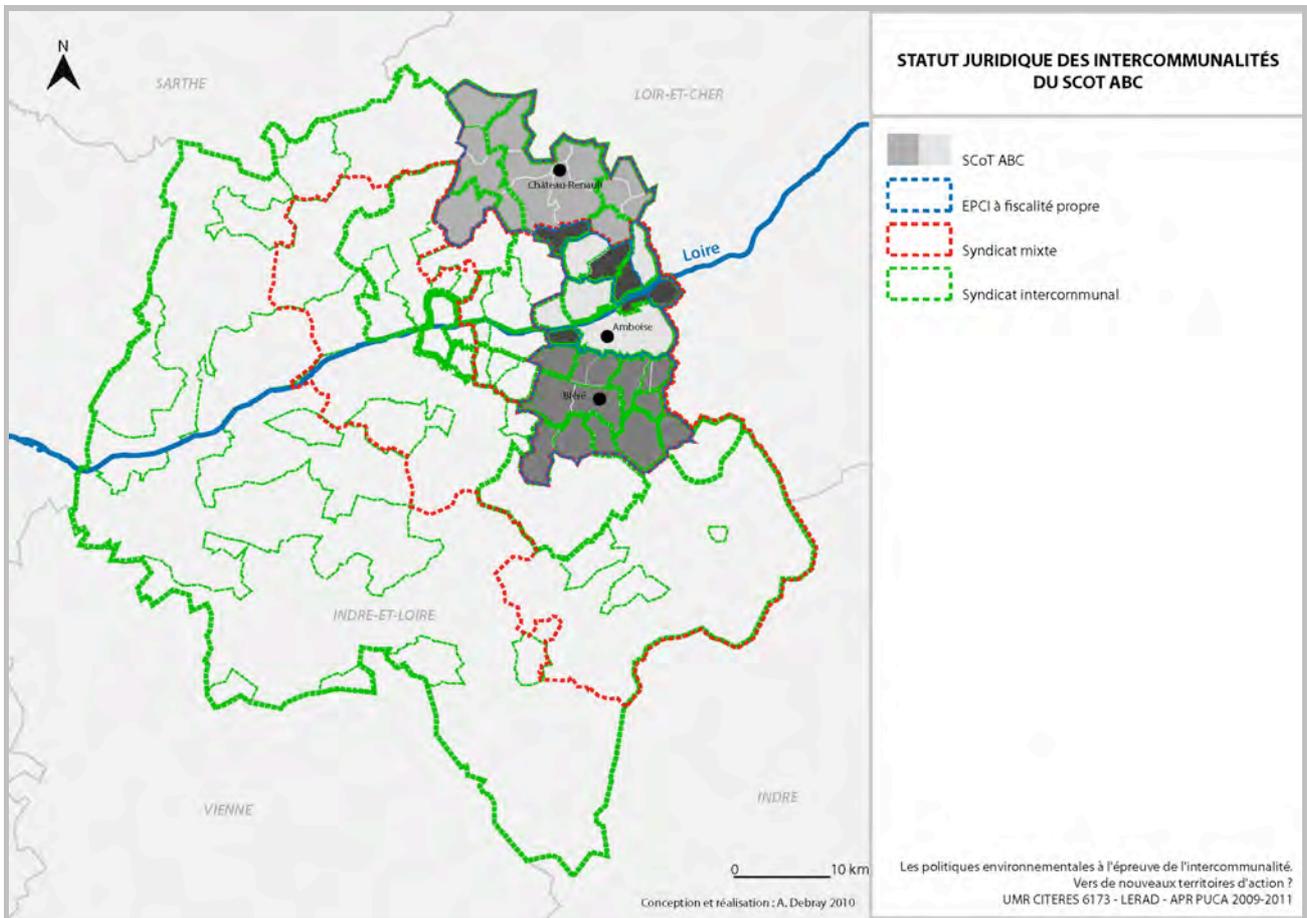
- ❖ Transformation de ces syndicats en EPCI à fiscalité propre lorsqu'ils en exercent les compétences (art. L. 5211-41-2 CGCT),
- ❖ Substitution d'un EPCI à fiscalité propre auxdits syndicats dans l'exercice d'une ou de plusieurs compétences (art. L. 5214-21, L. 5216-6 et L. 5215-21 CGCT),
- ❖ Absorption d'un ou de plusieurs syndicats par le jeu de la fusion avec un EPCI à fiscalité propre (art. L. 5211-41-3 CGCT)
- ❖ Dissolution d'un syndicat qui, par le jeu de la substitution ou du transfert de compétence, n'exercerait plus aucune activité (art. L. 5212-34 CGCT).

Toutefois, la résolution de ces difficultés suppose au préalable la réunion des conditions légales exigées pour l'application de ces différentes solutions. Elle passe aussi et surtout par l'initiative et, ainsi, la bonne volonté des élus locaux et par la vigilance du préfet, indispensables à la promotion d'une intercommunalité à la fois lisible et efficace. Les analyses de terrain font néanmoins état d'une pratique consistant à la réduction du nombre des syndicats intercommunaux redondants, soit par fusion entre eux, soit par la dissolution de syndicats après transfert de leurs compétences

respectives à un EPCI à fiscalité propre<sup>24</sup> ou préalablement à la constitution d'un syndicat nouveau et unique<sup>25</sup>. Ce mouvement pourrait d'ailleurs s'accélérer dans un futur relativement proche sous l'effet des nouvelles dispositions issues de la loi précitée du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales.

*b. Hétérogénéité des périmètres des différentes intercommunalités*

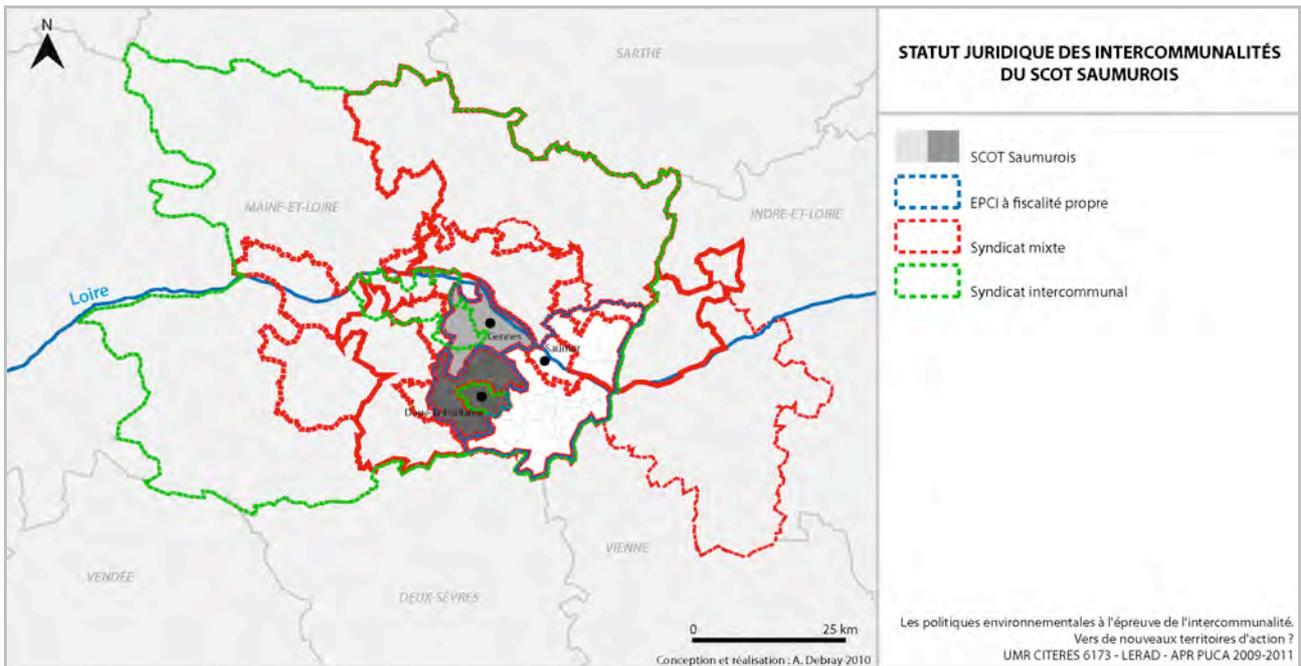
Les études menées dans le cadre de cette recherche font état de syndicats qui présentent un périmètre ne correspondant ni aux découpages d'un EPCI à fiscalité propre, ni à celui des SCoT, ce qui pose la question des bases de solidarité sur laquelle de telles structures ont été érigées. Par exemple pour le SCoT ABC, les périmètres des syndicats ne prennent pas en considération les trois aires urbaines distinctes (cf. Carte 8). Il en est de même au sein du périmètre du SCoT du Saumurois (voir Carte 9) où certains syndicats couvrent près de la moitié du département, dépassant largement l'aire urbaine.



**Carte 8 : Statut juridique des intercommunalités du SCoT ABC**

<sup>24</sup> C'est notamment ce qui est prévu pour les syndicats intercommunaux de Val de Cher et le SIVOM du Castelnaudais.

<sup>25</sup> Ainsi a été créé le syndicat adduction en eau potable de la Gâtine en substitution aux deux syndicats qui existaient auparavant (un de production et un de distribution en eau potable) et qui regroupaient les mêmes communes.



**Carte 9 : Statut juridique des intercommunalités du SCoT Saumurois**

Inversement pour les EPCI à fiscalité propre, la condition de continuité territoriale est une contrainte juridique forte, destinée à limiter autant que faire se peut l'éparpillement et l'émiettement intercommunal. Comme nous l'avons mentionné, elle n'est pas toujours respectée.

Dans ces conditions, la pertinence des périmètres de ces structures est en principe nettement moins contestable que pour les syndicats intercommunaux. Fait remarquable dans certains cas, le périmètre de ces différentes communautés est en grande partie calqué sur celui des trois cantons existants. Cependant, sur les quatre communautés de communes du SCoT ABC, deux présentent un périmètre qui ne satisfait pas à l'exigence de continuité territoriale avec, au sein de chacune d'entre elles, la présence d'une commune enclavée (CC des Deux Rives et CC Val d'Amboise). Parce qu'elles ne sont pas illégales au regard de la législation actuelle (du fait de l'historique de leur constitution), ces différentes situations peinent à trouver une issue, posant ainsi la question du rôle véritable joué par l'autorité préfectorale dans la promotion d'intercommunalités dotées de périmètres pertinents (revoir Carte 6 et encart ci-dessous).

**L'hétérogénéité des périmètres intercommunaux**

Parmi les principales objections opposées à l'intercommunalité, figure le défaut général de pertinence des périmètres couverts par certaines structures de coopération intercommunale. Il s'agit-là d'une question d'autant plus délicate et complexe qu'elle est réglée de manière différenciée par le droit.

La loi se révèle en effet beaucoup plus souple dans le cas des syndicats de communes pour la création des premiers, la condition de continuité territoriale (art. L. 5212-1 CGCT), contrairement aux EPCI à fiscalité propre qui doivent former un territoire d'un seul tenant et sans enclave (art. L. 5214-1, L. 5215-1, L. 5216-1 et L. 5217-1 CGCT). Cette souplesse juridique a indéniablement favorisé la constitution de syndicats présentant des périmètres peu pertinents et éloignés de toute considération de cohérence territoriale avec, par exemple, le cas de syndicats se trouvant « à cheval » sur deux SCoT ou deux EPCI à fiscalité propre différents.

La récente loi de réforme des collectivités votée le 16 décembre 2010 qui prévoit un renforcement du rôle du préfet à travers notamment le schéma départemental de l'intercommunalité (rôle qui jusqu'à présent n'est fondé que sur une circulaire) pourrait modifier cet état de fait et mener à la disparition à l'avenir de telles « incohérences » territoriales.

Suite à l'analyse de nature juridique des intercommunalités, un double questionnement relatif aux périmètres se pose portant d'une part sur l'efficacité des politiques intercommunales dans les périmètres définis aujourd'hui, et d'autre part sur la capacité et l'exigence politique des intercommunalités pour repenser d'autres périmètres.

Il est intéressant de remarquer que l'hétérogénéité des périmètres, notamment des EPCI, semble coïncider avec des structures urbaines différentes, où la présence d'une ville-moyenne et un modèle centre-périphérie correspond à un plus fort resserrement de l'intercommunalité. A l'heure où le législateur prévoit une plus grande couverture du territoire national en EPCI FP, dont la structuration est beaucoup plus rigide, on pourra se poser la question de la pertinence d'une telle volonté. Imposer à tous les territoires un seul modèle d'une intercommunalité « rigide » sera-t-il adapté à des espaces polycentriques ou ruraux ? Ce modèle permettra-t-il également de répondre à des exigences propres aux différentes politiques publiques à mettre en œuvre ?

## **C. Les compétences environnementales des intercommunalités : diversité des actions menées**

### *a. Différentes définitions des compétences environnementales*

Au travers de l'étude des statuts des intercommunalités, il apparaît que caractériser les compétences, c'est se heurter au caractère différencié du régime d'attribution desdites compétences selon que l'on se trouve en présence d'une formule souple ou intégrée de coopération intercommunale. Dans le domaine environnemental, la difficulté est accentuée par le fait que la compétence environnement n'est pas toujours définie ou déclinée par les textes, de sorte qu'il faut ici opérer quatre sous-distinctions.

- Pour les syndicats intercommunaux, cette compétence n'est pas expressément prévue par la loi, les syndicats étant en effet définis comme des EPCI associant des communes en vue de services d'intérêt communal (art. L. 5212-1 CGCT).

- Dans le cas des communautés de communes, la loi se limite à l'évocation de la « protection et de la mise en valeur de l'environnement » (art. L. 5214-16 CGCT). Il en résulte que les statuts respectifs des syndicats et des communautés de communes peuvent mettre dans le cadre de la compétence « environnement » des attributions relativement diverses telles que l'alimentation en eau potable, l'assainissement, le traitement des déchets, l'air, l'énergie, le climat ou encore les espaces naturels, les risques et les paysages.

- En revanche, pour les communautés d'agglomération et des communautés urbaines, la compétence optionnelle protection et mise en valeur de l'environnement est dissociée de celles « assainissement » et « eau » (art. L. 516-5 et L. 5215-20 CGCT). Cela laisserait à penser que ces deux dernières attributions, qui dans le cas des communautés urbaines sont rattachées à la compétence « gestion des services d'intérêt collectif », ne relèvent pas à proprement parler de la compétence environnementale.

- Inversement, si l'on prend toujours l'exemple des communautés urbaines, l'élimination et la valorisation des déchets ainsi que la lutte contre la pollution de l'air sont présentées comme des déclinaisons de la compétence protection et mise en valeur de l'environnement.

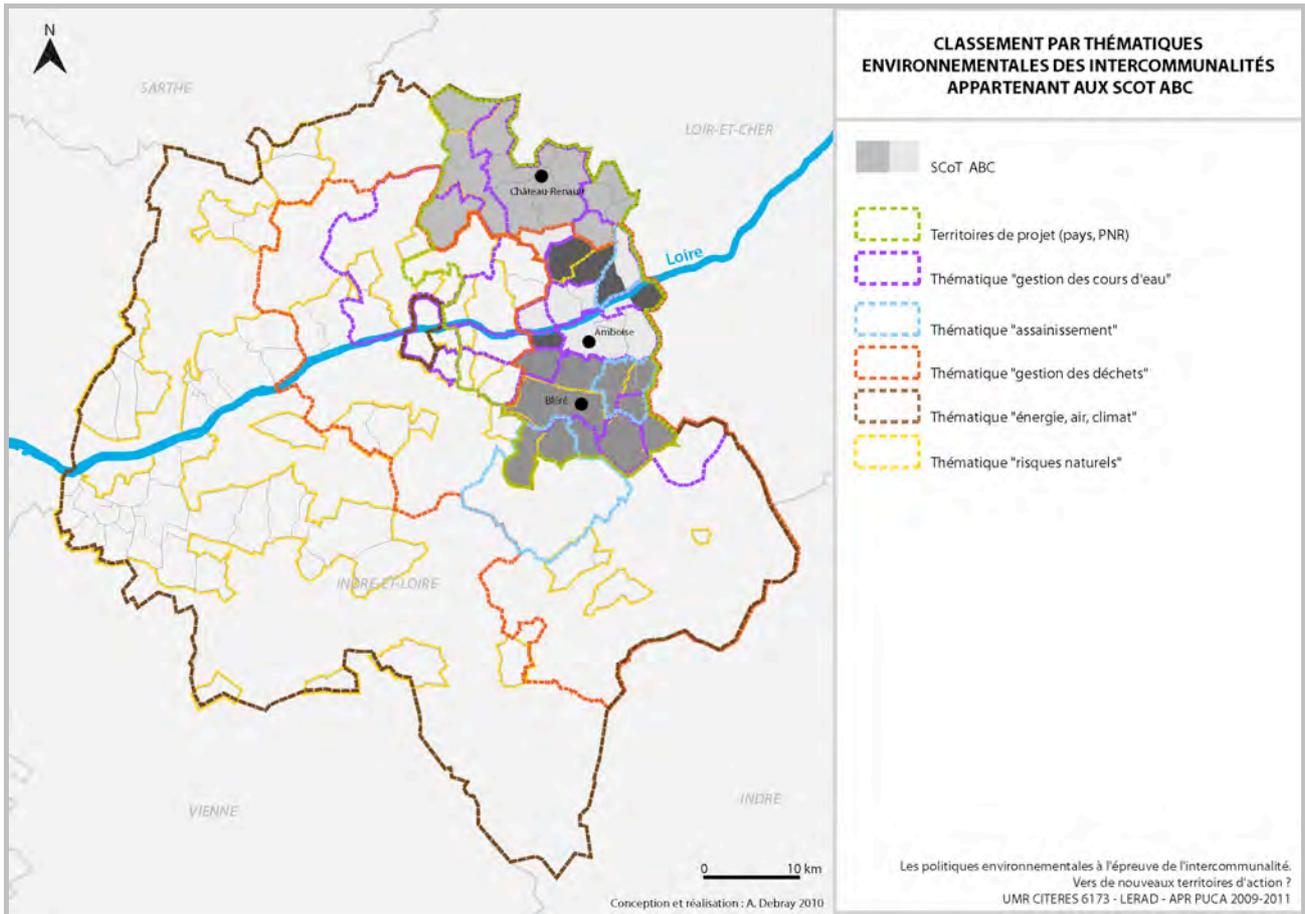
Dès lors, la compétence environnementale présentera selon les intercommunalités un caractère plus ou moins attractif, celle-ci étant, en raison du silence des textes, particulièrement extensive dans le cas des syndicats et des communautés de communes. C'est pourquoi, ce sont les statuts respectifs des différentes structures de coopération intercommunale qui permettent généralement de déterminer les compétences de chacune d'entre-elles. Sur ce plan, force est de constater que tous les statuts ne présentent pas le même degré de précision et d'exhaustivité. Cela peut poser un certain

nombre de difficultés dans le cas de statuts quelque peu « muets », même si leur silence peut le plus souvent être interprété comme la volonté de la structure concernée d'exercer la plénitude de la compétence correspondante. Inversement, certaines intercommunalités, avec au premier plan les syndicats, déclinent avec précision leurs compétences environnementales, parfois spécialisées dans la gestion d'une activité bien précise selon des formules aussi nombreuses que diverses, pouvant aller de la régie à la gestion déléguée.

Dans l'exemple du SCoT ABC, les intercommunalités prennent en charge l'ensemble des thématiques environnementales (Carte 10) et déclinent leurs compétences environnementales de manière très diverse. La CC2R comprend l'aménagement des berges pour le passage de l'itinéraire de « la Loire à Vélo », alors que la CCBVC inscrit les études de faisabilité eau et assainissement dans ces mêmes compétences. Autre exemple, au titre de la compétence alimentation en eau potable, certains syndicats se contentent de l'exploitation du réseau en eau potable (SI AEP de la Gâtine, de Neuillé-le-Lierre, Villedômer, Auzouer en Touraine et la vallée de la Glaise), tandis que d'autres assurent l'entretien des réseaux d'alimentation en eau potable. Pareillement, pour la compétence assainissement exercée par huit intercommunalités<sup>26</sup>, seules deux d'entre-elles assurent à la fois l'assainissement collectif et l'assainissement non collectif (SIVOM du Nord Lochois et la communauté de communes du Val d'Amboise) avec, une fois encore, une certaine hétérogénéité dans la définition de ces deux attributions. Pour le Nord Lochois, la compétence assainissement collectif est peu détaillée (réalisation et exploitation des réseaux), contrairement à la compétence assainissement non collectif. On trouvera une représentation cartographique des intercommunalités investies dans le champ de l'assainissement (Carte 11) et par champ environnemental dans l'atlas (volume 3).

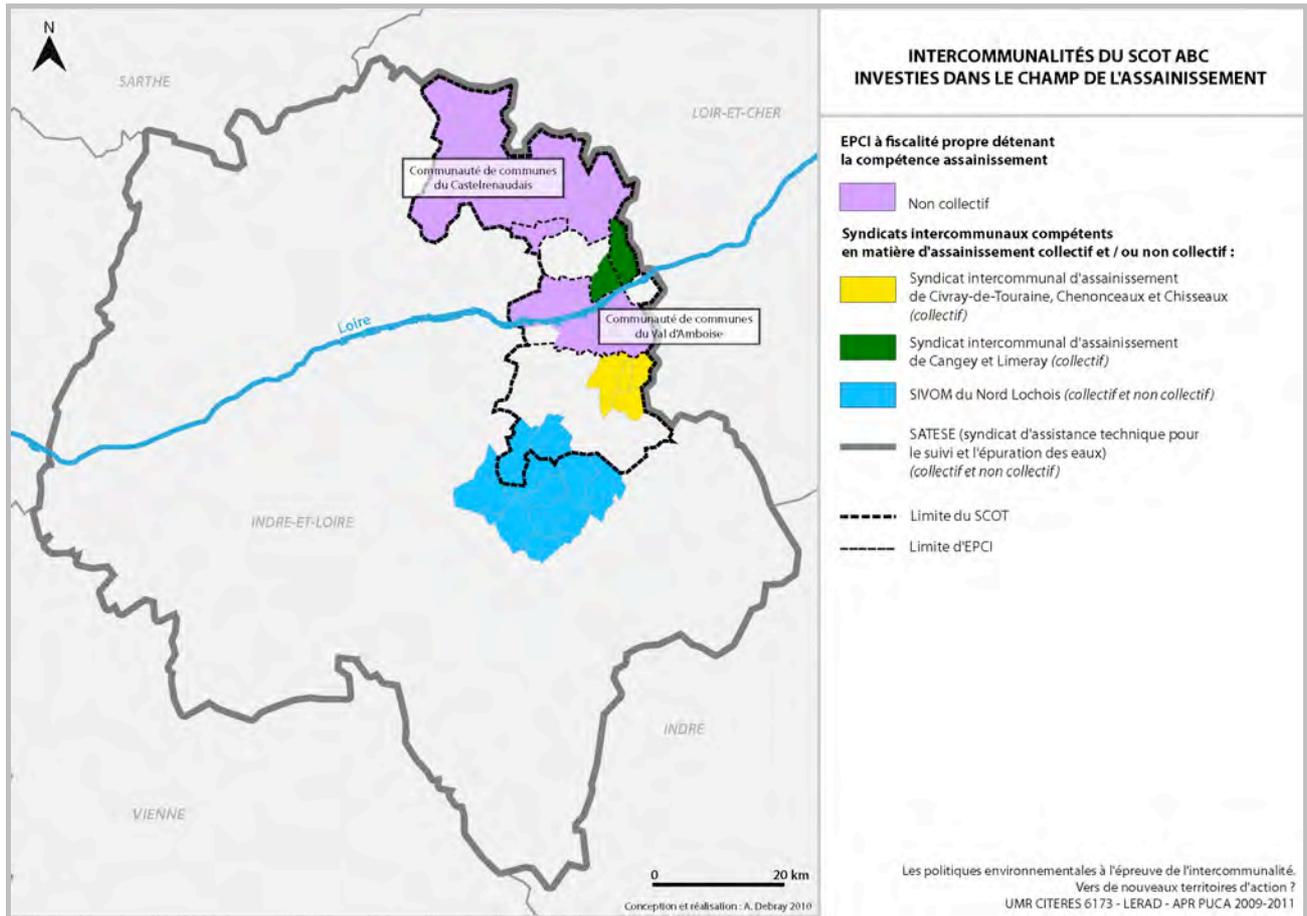
---

<sup>26</sup> Cinq syndicats (SI assainissement de Cangey et Limeray, de Civay de Touraine, de Chenonceaux et Chisseaux, de la vallée de la Glaise et le SIVOM du nord Lochois, le SATESE 37 (syndicat mixte à la carte) et trois communautés de communes.



**Carte 10 : Classement par thématiques environnementales des intercommunalités du SCoT ABC**

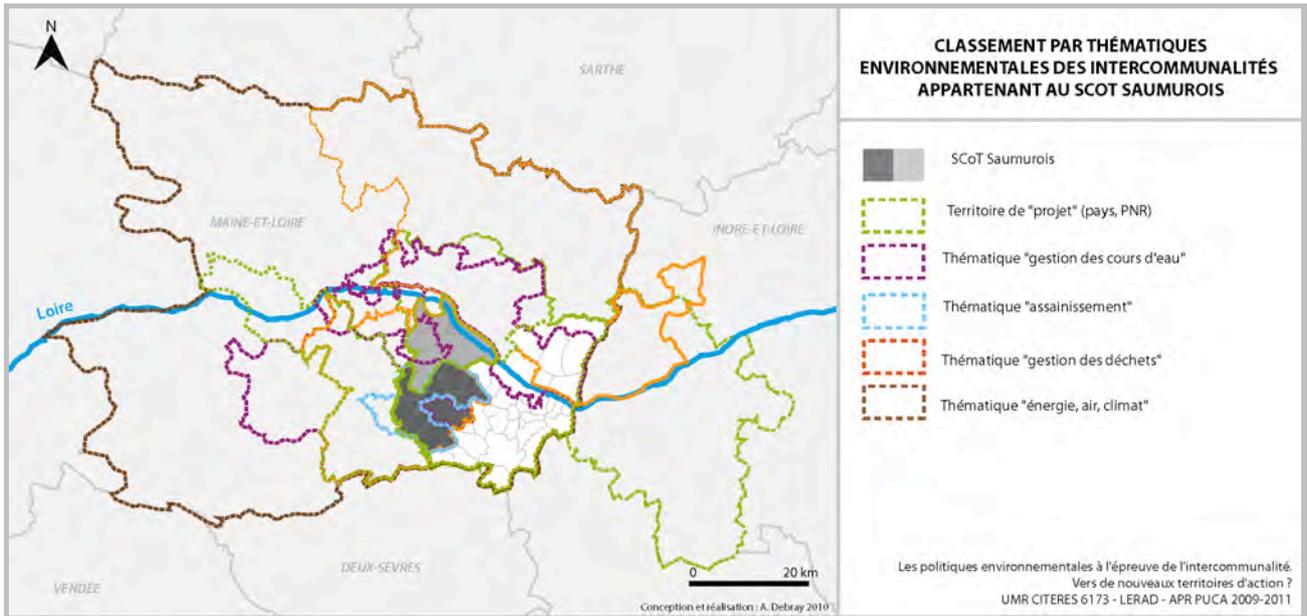
De son côté, la communauté de communes du Val-d'Amboise a réduit sa compétence protection et mise en valeur de l'environnement à l'assainissement collectif et non collectif, d'où une vision très réduite de la compétence environnementale. La compétence assainissement collectif est ici très vaste (étude du réseau et des stations d'épuration, création, entretien et gestion), contrairement à celle de l'assainissement non collectif, plus réduite (contrôle des installations, gestion financière du traitement des vidanges).



**Carte 11 : Intercommunalités du SCOT ABC investies dans le champ de l'assainissement**

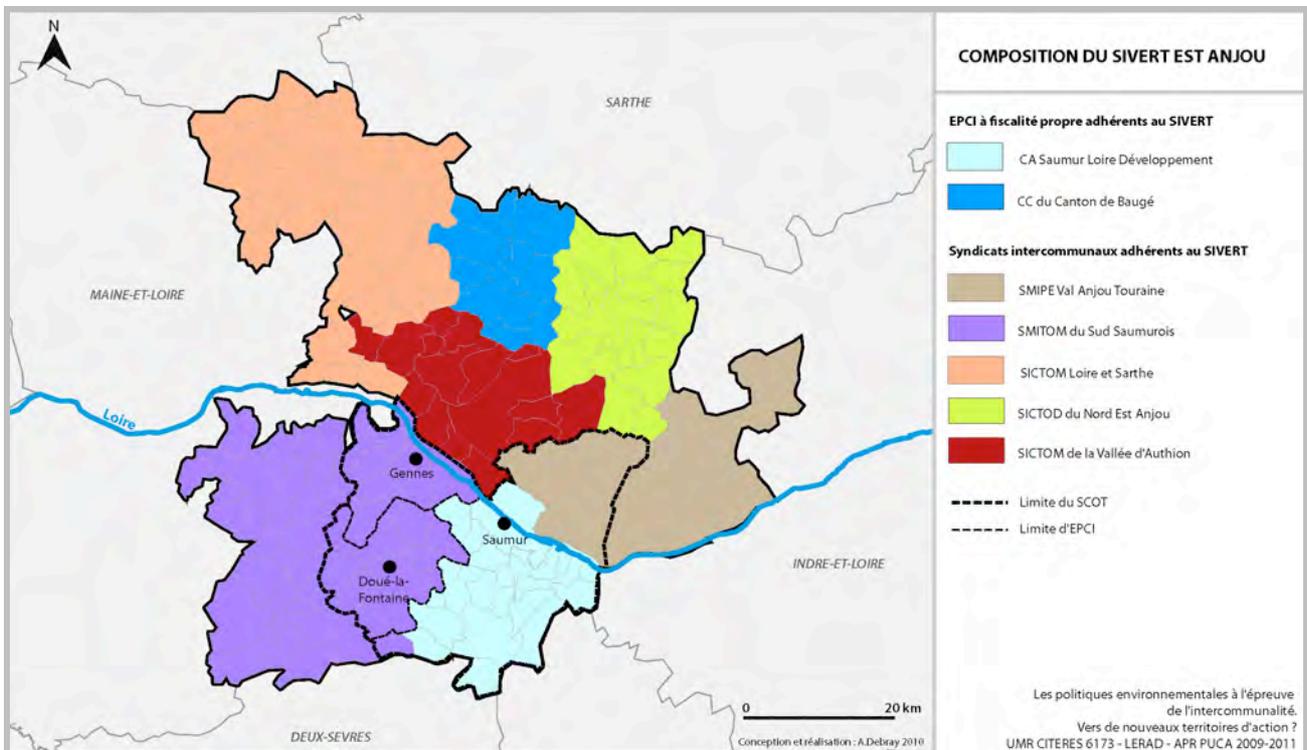
Enfin, concernant la compétence espaces naturels, risque et paysages, on se trouve principalement face à des syndicats d'entretien des cours d'eau (10 en tout) avec pour certains, des compétences peu déclinées (aménagement et entretien des cours d'eau) et, pour d'autres, des attributions plus détaillées, telles que le suivi de tous les travaux d'ouvrages et installations hydrauliques (syndicat de la Brenne), l'entretien des berges, affluents et ouvrages et la réalisation des travaux d'études ou d'entretien des cours d'eau (syndicat de l'Amasse).

Dans le secteur du Saumurois, la donne est sensiblement différente, du fait de la présence d'une communauté d'agglomération, CA Saumur Développement (qui correspond à davantage d'habitants et de moyens, notamment en personnel comme nous l'avons montré plus haut) et du fait de l'appartenance du territoire au Parc Naturel Régional Loire Anjou Touraine (Cf. Carte 12).



**Carte 12 : Classement par thématiques environnementales des intercommunalités du SCoT Saumurois**

Sur la thématique « déchets », l'ensemble des EPCI à fiscalité propre 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 est moins éclatée et plus aboutie que dans le secteur du SCoT ABC. L'élimination des déchets est assurée par le *SIVERT Est Anjou* (Cf. Carte 13), qui s'est doté d'une usine d'incinération localisée à Lasse.



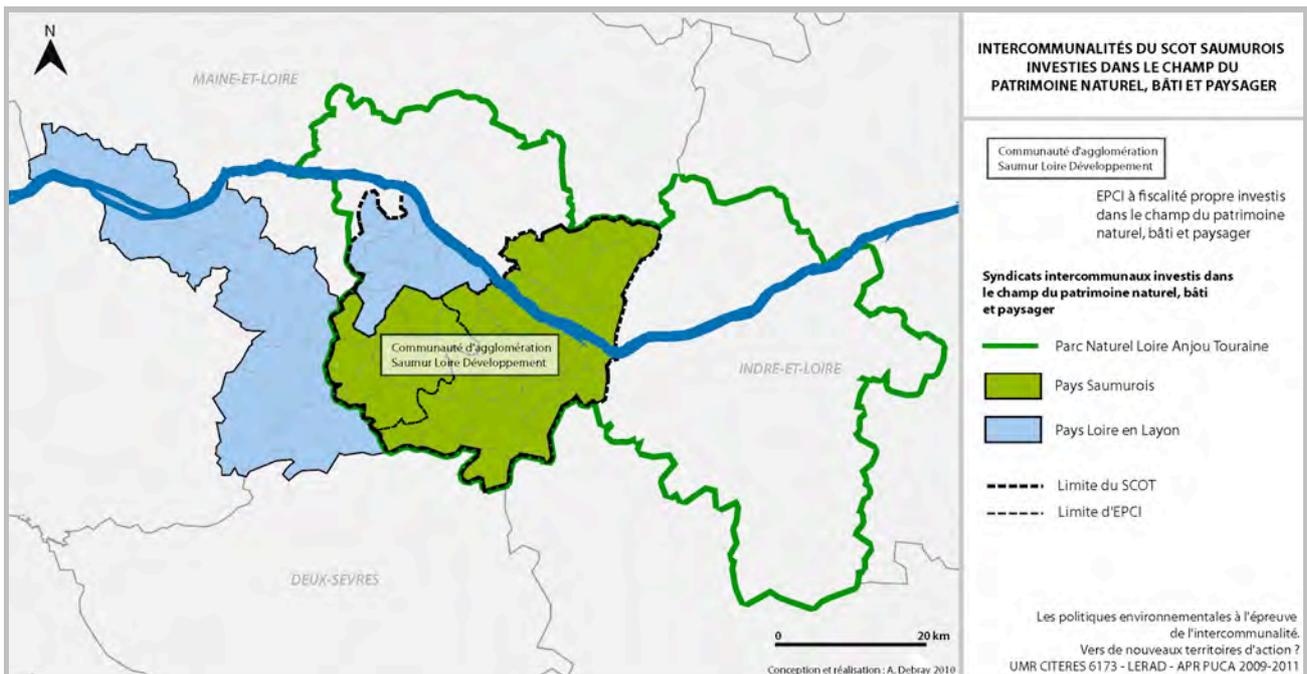
**Carte 13 : Composition du SIVERT Est Anjou (Territoire du Saumurois)**

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. Nos données montrent que quelques EPCI FP mènent 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 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.

Dans ce territoire, la variété de la définition des compétences est également notable. En termes de gestion des cours d'eau par exemple, les quatre syndicats de rivière<sup>27</sup> ont des compétences 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, voire de protection et de valorisation des sites et des paysages des rivières. Par ailleurs, à 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 ».

Concernant la thématique espaces naturels et paysage, il faut noter que la communauté d'agglomération a adopté en 2006 une Charte de l'environnement, en lien avec la charte du PNR Loire Anjou Touraine et que cette même entité souhaite reprendre l'initiative d'une zone agricole protégée à Distré pour l'étendre à l'ensemble du territoire de l'agglomération, voire même du SCoT. Dans ce territoire, la présence du PNR a un effet dynamisant (voir sur la Carte 14), c'est notamment vrai sur la politique Natura 2000, pour laquelle le Parc s'est associé à d'autres opérateurs du Maine et Loire (notamment la CA Angers Loire Métropole) pour éditer une lettre d'information commune.



**Carte 14 : Intercommunalités du Saumurois investies dans le champ du patrimoine naturel, bâti et paysager**

*b. L'exercice des compétences environnementales : quelle réalité ?*

La question de l'exercice des compétences environnementales appelle une remarque d'importance.

La question du transfert de la plupart des compétences exercées par les intercommunalités souples que sont les syndicats, vers les intercommunalités plus intégrées, dites de projets (les communautés

<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.

de communes essentiellement), se révèle juridiquement compliquée dans la mesure où certains syndicats regroupent des communes appartenant à plusieurs communautés différentes. Il en résulte que le transfert de compétences ne peut s'opérer qu'au prix de la dissolution desdits syndicats, le mécanisme de la substitution de la communauté de communes au syndicat n'étant dans ces conditions pas possible ici<sup>28</sup>. Par ailleurs, si l'on parvenait à réaliser un tel transfert, il resterait encore pour la communauté de communes à fixer des principes communs d'exercice de la compétence transférée. Par exemple, sur le SCoT ABC, l'exercice de la compétence alimentation en eau potable fait l'objet de différentes modalités. Certaines communes ont recours à l'affermage (Nouzilly, Sainte Règle ou Lussault sur Loire), tandis que d'autres ont préféré privilégier la régie directe (Neuville-sur-Brenne, Athée-sur-Cher, Luzillé), la gestion déléguée de service public (Amboise) ou encore le regroupement dans des syndicats en eau potable. Si la communauté de communes venait à récupérer une telle compétence, cela supposerait que soit défini un mode unique de gestion de l'alimentation en eau potable, obligeant ainsi la communauté compétente à des arbitrages entre ses différentes communes membres.

En outre, il convient d'évoquer la contractualisation, qui apparaît aujourd'hui comme un outil privilégié d'exercice des compétences environnementales, l'environnement faisant en effet partie de ces domaines supposant l'intervention et le concours de plusieurs acteurs à la fois. Ainsi, a été conclu le contrat de Bassin de la Cisse, initié par la région Centre et l'agence de l'eau Loire-Bretagne en partenariat avec cinq syndicats de rivière en charge de la gestion des cours d'eau. De même, sur le fondement de l'article L. 5214-16-1 du code général des collectivités territoriales, ont été mis en place des partenariats par la signature de conventions (en matière de cours d'eau, contrats de rivière et contrats de restauration et d'entretien). De la même façon, dans le domaine de l'élimination et de la valorisation des déchets, la communauté de communes du Val-d'Amboise et celle des Deux Rives ont passé un accord prévoyant que la première communauté assurerait et prendrait en charge le service de collecte sur les territoires des deux communautés. Ce service a ensuite été délégué à des prestataires privés par le jeu de marchés publics ou de conventions de service public.

Au-delà des possibilités de regroupement et de rationalisation des compétences entre intercommunalités de diverse nature qui détermine une certaine réalité de l'exercice des compétences, la question qui se posera est celle de l'effectivité des compétences, qui dépend des moyens dont bénéficient les intercommunalités, tant humains que financiers ou matériels.

Au terme de ce premier état des lieux, plusieurs constats s'imposent.

- L'épaisseur historique et géographique de la structuration territoriale détermine l'intercommunalité d'aujourd'hui et de demain. En effet, de nouveaux regroupements intercommunaux ne peuvent être envisagés *ex nihilo* : les nombreux dispositifs qui existent d'ores et déjà, leur historicité, leur évolution ne peuvent être niés au moment de la « rationalisation » de la carte intercommunale. Si les limites et les groupements évoluent bien, ils connaissent également une certaine inertie.
- Les dimensions géographiques mais surtout historiques de la structuration intercommunale actuelle constituent l'une des raisons de l'hétérogénéité des périmètres et des modes d'organisation. Elles expliquent la difficulté qu'ont les collectivités à repenser leur regroupement : les modes de faire sont anciens et ancrés si bien qu'au sein d'un territoire de vie tel que le SCoT, la simplification peine à voir le jour. La tendance observée est plutôt à l'ajout

<sup>28</sup> Le droit prévoit en effet qu'une communauté de commune, pour les compétences qu'elle exerce, se substitue de plein droit à un syndicat de communes que dans la mesure où celui-ci est inclus dans la totalité de son périmètre (art. L. 5214-21 CGCT).

d'un échelon supérieur qu'à la substitution d'une intercommunalité à une autre.

- Parmi les thématiques environnementales, certaines émanent de nouveaux enjeux et constituent des compétences nouvelles prises en charge par les intercommunalités, tandis que d'autres sont appréhendées depuis plus longtemps par les intercommunalités. Les politiques de l'environnement sont donc en partie à l'origine du renforcement de l'intercommunalité dans les territoires. En revanche, le SCoT n'apparaît pas comme un élément « organisatoire » dans le domaine environnemental, malgré ses objectifs en termes d'aménagement (durable) des territoires.

Quatre axes de réflexion permettent ensuite de se demander :

- si l'intercommunalité permet la prise en charge de nouveaux enjeux,
- si l'intercommunalité améliore la performance des politiques,
- si l'intercommunalité favorise les solidarités entre territoires et enfin
- si l'intercommunalité aboutit à une meilleure coordination multi-niveaux.

Les quatre questionnements sont traités successivement.

## **II. Emergence et prise en charge disparates de nouveaux enjeux**

La première hypothèse pose que les périmètres des intercommunalités peuvent être définis selon de nouveaux enjeux et que la construction communautaire a pour effet la saisie de problématiques environnementales qui n'étaient pas traitées auparavant.

La question se posera donc de savoir si des thématiques environnementales prises en charge par l'intercommunalité se distinguent d'autres par leur ancienneté. Par la suite, il importera de se demander si la création de structures intercommunales peut s'effectuer sur une base volontaire, sur laquelle le groupement serait à même de prendre des initiatives sur des thématiques environnementales spécifiques (notamment des thématiques nouvelles). Enfin, il s'agira d'identifier si des logiques spécifiques dans la prise en charge des enjeux environnementaux sont propres à certaines structures juridiques (notamment les formes rigides telles que les EPCI-FP) et si le renforcement de l'intercommunalité est susceptible de développer la mise sur agenda de certains enjeux environnementaux.

Le Tableau 7 montre les éléments de réponses à cette première hypothèse.

Thématiques	EMERGENCE ET PRISE EN CHARGE DE NOUVEAUX ENJEUX
<b>Déchets</b>	<p><i>Structuration intercommunale ancienne (service public obligatoire depuis 1975)</i></p> <p><i>Nouveaux outils de gestion (contrats de partenariat) et redéfinition du contour du service de gestion des déchets (plan de prévention à élaborer), nouvelles compétences volontaires voire expérimentale (redevance incitative, production énergétique, prévention, études...) dans le cadre des structures existantes</i></p>
<b>Assainissement</b>	<p><i>Thématique de l'assainissement collectif ancienne et saisie intercommunale ancienne.</i></p> <p><i>Nouvel enjeu de gestion de l'assainissement non collectif suite à une obligation juridique (SPANC transféré partiellement ou totalement aux intercommunalités, notamment sur le SCoT ABC au SATESE 37).</i></p>
<b>Espaces naturels et paysage</b>	<p><i>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)</i></p> <p><i>Saisie quasi exclusive par les structures souples d'intercommunalités (PNR, Pays)</i></p>
<b>Entretien et gestion des cours d'eau</b>	<p><i>Structuration intercommunale ancienne autour des syndicats hydrauliques</i></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><i>Constitution de nouvelles structures intercommunales notamment des SM intercommunaux afin de prendre en charge l'élaboration et la mise en œuvre des outils de la politique de l'eau (Contrat de rivière, SAGE, etc.)</i></p>
<b>Risques naturels</b>	<p><i>Thématique ancienne</i> 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 : création du syndicat Cavité 37)</p> <p>Inondations : EPL : émergence de la question des « vulnérabilités »</p> <p><i>Les CC ne s'engagent pas non plus de façon autonome dans des projets de réduction de la vulnérabilité.</i></p> <p>CA de Saumur engagée dans le domaine</p>
<b>Energie et Climat</b>	<p><i>Thématiques émergentes saisies directement au niveau intercommunal</i></p> <p><i>Energie :</i></p> <p><i>Parmi les équipementiers de l'énergie : élargissement (compétence, logique, champ d'action) d'une logique équiementière à une logique de conseil et d'accompagnement en matière de maîtrise des consommations et de développement des énergies renouvelables (pour le SIEL par exemple)</i></p> <p><i>Les CC se saisissent plus facilement de l'enjeu de développement des énergies renouvelables (notamment par le développement des ZDE) que de celui de maîtrise et de sobriété énergétique.</i></p> <p><i>Le PNR est un acteur avancé sur les questions énergétiques (consommation et production) et climatique (engagé depuis 2006)</i></p> <p><i>Changement climatique :</i></p> <p><i>Saisie nouvelle par le PNR, moteur avec un plan climat-énergie</i></p> <p><i>Intégration des questions climat dans le Contrat d'Objectif Territorial (pays de Loire en Layon)</i></p> <p><i>Elaboration d'un Plan Climat par la CA de Saumur (PCET « obligé » par la loi Grenelle II)</i></p>

Note : en bleu les résultats qui confirment l'hypothèse, *en rouge-italique* ceux qui l'infirmen.

**Tableau 7 : Synthèse des résultats thématiques relatifs à l'hypothèse d'émergence et de prise en charge d'enjeux nouveaux par les intercommunalités**  
(Source : Volume 2, Rapport thématique)

## A. Une saisie différenciée des questions environnementales

### A.1. Saisie des thématiques environnementales « historiques » ou émergentes

On constate une très grande disparité dans l'investissement des intercommunalités sur le champ de l'environnement selon les thématiques observées. La distinction initiale entre les thématiques historiques (déchets, eau-assainissement) et émergentes (risques, paysage, cours d'eau, énergie-climat) se retrouve dans les faits. Les gestions des déchets et de l'eau constituent des secteurs anciens d'intervention des collectivités locales et des intercommunales, et jouissent ainsi d'un cadre juridique et de compétences bien défini (CGCL), contrairement aux thématiques plus récentes sur lesquelles l'action publique reste naissante voire balbutiante. Ce sont aussi les domaines où la délégation à des opérateurs privés est la plus répandue.

L'analyse menée spécifiquement sur les communautés de communes (Richard, 2009) illustre cette différenciation de saisie des thématiques environnementales : certains champs d'action sont fortement investis, tandis que d'autres (risques, air) sont complètement absents des compétences formalisées dans les statuts (cf. Tableau 8).

Thématiques environnementales		Contenu	Doué	Gennes	Bléré Val de Cher	Val d'Amboise	Castel-renaudais	Deux Rives
Thématiques historiques	Déchets	<i>élimination et valorisation des déchets</i>	□	□	❖	❖	❖	□
	Assainissement	<i>SPANC et/ou SPAC</i>	□	□	□	■	■	
Thématiques émergentes	Patrimoine/Paysage	<i>Aménagement des bords de Loire</i>		•			•	■
	Risques							
	Energie	<i>énergies renouvelables : éolien, solaire et/ou bois</i>	•	•	•	•	•	•
	Air Climat							

- Compétence gérée en régie directe
- ❖ Compétence dont la gestion est partagée
- Compétence entièrement déléguée
- Thématique abordée

**Tableau 8 : Thématiques environnementales abordées par les Communautés de communes du SCoT du Saumurois et du SCoT ABC, à travers l'exercice de leurs compétences et les actions qu'elles ont pu mener**  
(Source : Richard, 2009 : 50 ; données non exhaustives).

Les thématiques émergentes ne constituent pas des compétences propres des communautés de communes, et certaines ne sont même pas du tout abordées. Concernant la thématique air-climat par exemple, deux éléments explicatifs de cette absence d'investissement sur ces champs environnementaux ont été évoqués lors des entretiens (Richard, 2009 : 52). Il semblerait d'une part que les politiques climatiques soient encore trop émergentes pour être intégrées localement dans les projets de développement des communautés de communes. Et d'autre part, l'échelle des communautés de communes est considérée comme 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 et l'élaboration d'un PCET (Plan Climat-Energie Territorial), conçu comme un volet de l'Agenda 21, est programmé (la CA de Saumur fait partie des collectivités de plus de 50 000 habitants, « tenues » par la loi Grenelle II d'établir un PCET).

Cependant, dans le cadre de la gestion des services environnementaux, des initiatives semblent émerger à l'échelle des communautés de communes. Pour exemple, si la question de l'assainissement collectif est un domaine d'action ancien pour les intercommunalités, celle de l'assainissement non collectif reste relativement nouvelle, du fait des obligations récentes des

communes en la matière (Loi sur l'eau et les milieux aquatiques de 2006<sup>29</sup>). Les communes sont tenues d'assurer le contrôle des installations d'assainissement non collectif (vérification de la conception et de l'exécution des installations, diagnostic de bon fonctionnement et ce avant le 31 décembre 2012 puis selon une périodicité qui ne peut pas excéder huit ans<sup>30</sup>).

La différenciation de saisie entre les thématiques environnementales peut aussi s'expliquer au regard d'opportunités pratiques et de rapprochements entre les secteurs de l'énergie et celui des déchets observés par ailleurs, renforcés par la montée en puissance de l'enjeu climatique d'une part et des impératifs de valorisation des déchets d'autre part. Ainsi, les discours sur une nécessaire intervention sur les problématiques énergétiques se généralisent et les projets accompagnés par les EPCI peuvent fournir un support intéressant de communication. Il y aurait là, manifestement, une thématique porteuse en termes d'image, à la fois moderne et responsable (Rocher, 2008). Par exemple, le glissement de la compétence « traitement des déchets » à celle de « production d'énergie », puis à celle de « production d'énergies renouvelables » est observée sur les terrains. La proximité est observée entre les projets de production d'énergies renouvelables et les enjeux en termes d'image comme en témoigne la couverture d'un numéro du magazine du SIVERT qui annonce : « Face au pétrole, le déchet une nouvelle énergie ! ». Par ailleurs, 4 500 m<sup>2</sup> de panneaux photovoltaïques sont fixés sur les toits de l'incinérateur du SIVERT Est Anjou<sup>31</sup> pour achever sa mutation en unité de production d'énergie renouvelable (cf. rapport thématique).

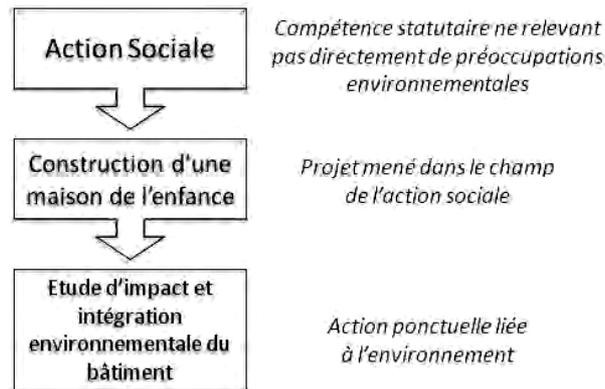
## A.2. Des actions environnementales menées de manière intégrée

Les actions environnementales menées à l'échelle de l'intercommunalité ne sont pas nécessairement mises en œuvre dans le cadre des compétences propres de celles-ci. Il convient donc de distinguer les compétences statutaires liées à l'environnement des actions environnementales ponctuelles, qui peuvent être menées dans le cadre d'une autre compétence dont l'objet principal n'est pas nécessairement lié à l'environnement, du moins directement (revoir Tableau 8). Par exemple, la Communauté de communes de Gennes a mené une étude d'impact environnemental du bâtiment de sa maison de l'enfance, dans le cadre de la compétence « Action sociale » (Cf. Figure 7). Il apparaît alors, in fine, que notre analyse ne peut se limiter à l'observation des seules compétences définies comme « environnementales ». Cela nous amène à étudier les actions environnementales au-delà des seules compétences statutaires des intercommunalités. Cette même intercommunalité finance un bâtiment dans le cadre du « Pôle d'excellence rurale » à Ambillou-Château. A l'initiative du Pays Loire en Layon, le bâtiment qui abritera une presse à huile et permettra le stockage de graines pour permettre une production d'huile et de tourteaux par les agriculteurs locaux, sera équipé de panneaux solaires photovoltaïques (>200 m<sup>2</sup>). La communauté récupère les recettes du loyer du bâtiment et de la vente de l'électricité des panneaux.

<sup>29</sup> LOI n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques

<sup>30</sup> Art L. 2006-1772- 54

<sup>31</sup> Syndicat Intercommunal de Valorisation et de Recyclage Thermique des Déchets de l'Est Anjou



**Figure 7 : Thématique environnementale abordée dans la communauté de communes de Gennes dans un champ d'action publique ne concernant pas directement l'environnement**  
 (Source : Entretiens réalisés ; Richard, 2009 : 49)

Concernant les thématiques environnementales sur lesquelles les communautés de communes interviennent et qui ne font pas l'objet d'une compétence propre, deux logiques d'intégration peuvent être distinguées :

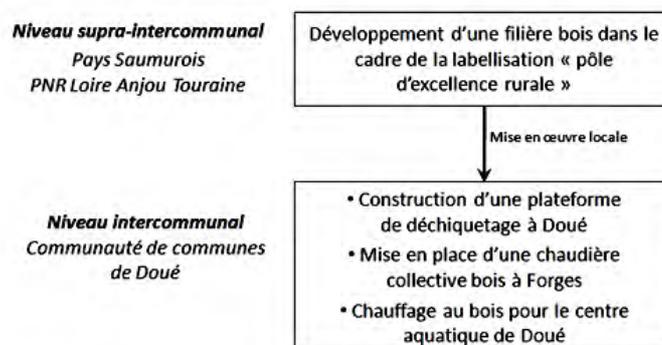
- soit d'initiative communautaire

Dans ce premier cas, le projet est lancé à l'échelle de la communauté de commune, partant d'une volonté individuelle d'un élu ou d'une commission intercommunale. Par exemple, la communauté de Château-Renault a lancé une étude d'implantation éolienne sur son territoire, à l'initiative de la communauté elle-même

- soit d'initiative supra-communautaire

Parmi les actions environnementales des communautés étudiées, la majorité provient d'initiatives supra-communautaires. Pour exemple, la communauté de Doué a mis en place une plateforme de déchiquetage du bois et des chaudières collectives au bois, dans le cadre du développement de la filière-bois lancée au niveau du Pays Saumurois pour la labellisation « pôle d'excellence rurale »

**Exemple de processus d'intégration de thématiques environnementales: l'intercommunalité exécutive**



**Figure 8 : Processus d'intégration de thématiques environnementales par la communauté de communes de Doué**  
 (Source : Richard, 2009 : 51)

Les communautés de communes peuvent apparaître comme des outils d'exécution de projets pensés à des niveaux supérieurs, mais dont la mise en œuvre concrète trouve son sens à l'échelle communautaire. On voit alors se dessiner une « communauté-relais » qui constitue la zone

intermédiaire entre le lieu de réflexion et le lieu d'application locale de politiques environnementales.

### A.3. Saisie des thématiques en fonction de la structure intercommunale

La prise en compte des enjeux environnementaux apparaît également conditionnée par la nature même de l'intercommunalité. La distinction faite initialement entre les intercommunalités à fiscalité propres et les intercommunalités souples semble se confirmer. Les capacités des EPCI-FP à investir des champs de compétences hors des cadres juridiques et réglementaires qui les régissent apparaissent plus limitées que pour les intercommunalités souples, fonctionnant par mission ou étant dédié à un domaine environnemental en particulier. Malgré des initiatives locales pertinentes en matière d'environnement, il ressort que le cadre normatif conditionne encore la plupart des actions communautaires et freine les communautés dans la construction de projet de développement environnemental. Les communautés de communes ne constituent pas, dans les faits, à travers l'action environnementale, de véritables territoires de projet. Force est de constater que la prise en compte des nouveaux enjeux environnementaux émerge principalement au sein des intercommunalités dite souples. A ce titre, plusieurs exemples peuvent être cités, tels que la création d'un syndicat mixte pour mettre en œuvre la politique de l'eau, la prise en compte des problématiques énergétiques et climatiques par le PNR, l'investissement de la gestion des risques inondation par l'EPL ou encore les actions de protection des espaces naturels et du paysage par le PNR.

Des exceptions viennent toutefois nuancer le propos. Dans le domaine des déchets d'une part, de nouveaux outils émergent dans les EPCI-FP, redéfinissant des périmètres de compétence (initiatives de réduction à la source, redevance incitative, production énergétique) dans le cadre des structures existantes. Dans le domaine de l'assainissement d'autre part, la saisie de l'assainissement non collectif par les EPCI-FP, est motivée par des logiques réglementaires (transfert juridique des Services Publics d'Assainissement Non Collectif (SPANC) aux intercommunalités).

## B. Des logiques d'action aux modèles d'intercommunalité

### B.1. Logiques d'actions

A la question de savoir si les intercommunalités déploient davantage des logiques innovantes ou des logiques « réglementaires », on peut avancer une réponse plus nuancée et proposer quatre logiques différentes : normative, économique, coopérative et initiatrice (cf. Tableau 9). Les quatre catégories se différencient par des motivations de nature différente et selon un gradient d'initiative allant de plutôt faible pour les deux premières à plutôt fort pour les deux suivantes. La première logique décrit les actions des intercommunalités qui sont motivées par les lois et règlements imposés par le législateur (obligation légale). La seconde logique est économique et elle découle presque automatiquement de la première : les compétences que l'intercommunalité prend, « contrainte » par la norme, sont susceptibles de réduire les coûts (voir Tableau 9), aussi les actions intercommunales ne répondent-elles pas seulement à une logique « réglementaire », mais aussi à un souci de réduction des dépenses. Dans les deux logiques coopérative et initiatrice, le degré d'initiative est plus grand et les motivations ne sont plus exclusivement normatives ou économiques. Dans un cas, l'intercommunalité n'est pas à l'origine du projet mais agit en faveur d'un enjeu environnemental, en « profitant » de la possibilité d'agir offerte à une autre échelle. Dans le cas de la logique initiatrice, les motivations sont directement tournées vers une action sur l'environnement, en dépit de la norme (voir à nouveau le Tableau 9).

<b>La logique normative</b>
La logique normative est entendue comme la stratégie communautaire déployée lors d'actions menées dans un cadre normatif (régis par la Constitution ou les Lois, règlements administratifs, contrats, conventions, etc.) qui constitue ainsi une source de droits et d'obligations juridiques. Une communauté de communes suivra une logique dite « normative » dès lors que les actions menées seront motivées par la norme, au sens juridique du terme. Dans les terrains d'étude, les communautés de communes suivent ainsi une logique normative dans l'adoption des compétences assainissement et gestion des déchets, c'est-à-dire des deux compétences imposées à l'échelle communale par le législateur.
<b>La logique économique</b>
La logique économique est entendue comme une stratégie visant à réduire les dépenses dans la gestion des biens. Plus précisément, cela renvoie essentiellement à une logique d'économie d'échelle, dont le but est de réduire les coûts de gestion en augmentant les périmètres, et <i>a fortiori</i> les volumes à gérer. Notons que cette logique est étroitement liée à la logique normative, en particulier pour les compétences assainissement et déchets qui sont imposées aux communes mais qui ne peuvent être gérées, pour des raisons économiques, à cette échelle. Les compétences sont ainsi transférées aux communautés de communes dans des logiques normatives et économiques.
<b>La logique coopérative</b>
La logique dite coopérative qualifie les démarches des communautés de communes qui participent à des projets initiés à une autre échelle et par une autre structure. Dans les terrains d'étude, les Pays constituent des territoires porteurs de projets qui les relaient et les mettent en application à l'échelle communautaire, comme le programme « Leader + » et la labellisation « pôle d'excellence rurale ». Ainsi les communautés de communes permettent de relayer des projets environnementaux pensés à une échelle supra-territoriale et servant également à la communauté. Ces projets portent essentiellement, dans notre cas d'étude, sur les thématiques de l'énergie, du patrimoine et du paysage, autrement dit sur les thématiques identifiées comme émergentes.
<b>La logique initiatrice</b>
La logique initiatrice qualifie les démarches communautaires relatives à l'environnement menées à l'initiative propre des intercommunalités. Des actions sont menées selon une logique initiatrice dès lors qu'elles sont pensées, et appliquées, au sein de la communauté dans un but de préservation et d'amélioration de l'environnement. Dans les intercommunalités étudiées, quatre thématiques sont abordées dans une logique initiatrice, à savoir l'énergie, le paysage mais également l'eau et les déchets, qui figurent pourtant également dans les logiques normatives.

**Tableau 9 : Les différentes logiques d'action identifiées au sein des intercommunalités**

(Source : d'après Richard, 2009 : 72)

Ces quatre logiques ne sont pas exhaustives, mais elles sont principalement à l'origine des actions environnementales menées dans les SCoT étudiés. Elles ne présument pas de la nature juridique des intercommunalités, ni de leurs modes de fonctionnement.

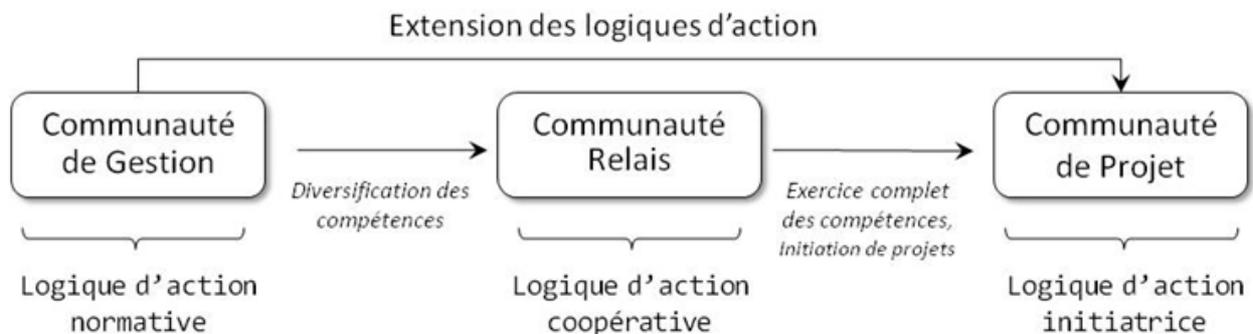
## B.2. Typologie des intercommunalités : quels modèles communautaires pour les politiques environnementales ?

La distinction en quatre logiques nous amène, *in fine*, à proposer une typologie des intercommunalités au regard de leur engagement dans le champ environnemental. Cette typologie, repose sur un critère de mode de fonctionnement des EPCI-FP dans les domaines environnementaux. Trois types de fonctionnement, que nous avons annoncés dans la première partie de ce rapport, peuvent donc être décrits : la communauté de gestion, la communauté de projet et la communauté relais. Ces catégories reprennent en partie un vocabulaire lié aux fonctions attribuées par les textes réglementaires aux intercommunalités. Elles prennent cependant un sens plus analytique dans la mesure où elles sont associées dans notre analyse à des modes de fonctionnement, des logiques et donc des modèles de regroupement intercommunaux.

<b>La communauté de « gestion »</b>
Du fait d'une relation de causalité forte entre la logique normative et la logique économique (la première étant la cause de la seconde), ces deux stratégies semblent renvoyer à un seul et même modèle communautaire : la communauté de « gestion ». En effet, ces logiques sont essentiellement utilisées lors de la mise en place et de l'exercice des services publics locaux relatifs à la gestion de l'environnement (assainissement, déchets). La terminologie « communauté de gestion » est plus précisément censée renvoyer, d'après la Cour des Comptes, aux domaines environnementaux qui donnent lieu à des prestations de service au bénéfice de la population (Cour des Comptes, 2005). Ce modèle de communauté est aussi appelé intercommunalité « fonctionnelle » ou de « service ».
<b>La communauté « relais »</b>
Ce modèle renvoie à la logique coopérative utilisée par les intercommunalités dans la mise en place d'actions environnementales, inscrites dans des projets plus globaux, et initiées à une échelle supra-territoriale (Pays, PNR, Régions, etc.). En effet, la communauté devient alors un support géographique et économique et constitue ainsi un espace de mise en œuvre concret des projets. Ainsi, en suivant une logique coopérative, la communauté permet le relais des initiatives environnementales supra-territoriales. La communauté ne porte pas directement le projet, mais elle le relaie. La communauté « relais » est en interaction avec d'autres intercommunalités ou collectivités territoriales et nécessite des échanges entre niveaux (PNR et Région par exemple) notamment pour assurer le portage technique des projets.
<b>La communauté de « projet »</b>
Ce dernier modèle correspond aux communautés suivant une logique initiatrice. Il renvoie précisément à la définition donnée par le législateur <sup>32</sup> spécifiant que les communautés de communes ont pour but d'élaborer des projets communs. Ces EPCI-FP fonctionnent alors en proposant des modalités pour s'emparer de certains enjeux et assure le portage politique, financier et technique des projets. D'une manière plus générale, l'intercommunalité de « projet » est traditionnellement opposée à l'intercommunalité de « gestion » (Cour des Comptes, 2005).

**Tableau 10 : Modèles de communautés de communes : proposition de typologie**  
(Source : d'après Richard, 2009 : 74-75)

Pour finir, en réponse à la question de la prise en charge de nouveaux enjeux environnementaux par les intercommunalités, il apparaît que ces collectivités connaissent elles-mêmes des évolutions, les faisant passer d'une logique de gestion à une logique initiatrice. Par exemple, plus de quinze ans après la création des communautés de communes par la loi ATR, il semblerait qu'une identité intercommunale se construise permettant ainsi la saisie de nouveaux enjeux environnementaux. En effet, les obligations environnementales étant remplies (SPANC et gestion/traitement des déchets), les communautés de communes dépassent leur seul rôle d'intercommunalité de gestion (cf. Figure 9). L'évolution a lieu par empilement des intérêts, au gré des occasions et aboutit à une logique d'innovation et de prise en charge de nouveaux enjeux.



**Figure 9 : Processus de maturation des communautés de communes**  
(Source Richard, 2009 : 80)

<sup>32</sup> Article L. 5214-1 du Code Général des Collectivités Territoriales

A statut juridique équivalent, les fonctionnements diffèrent et plusieurs modèles d'EPCI-FP et d'intercommunalités souples coexistent dans les territoires, voire sur des thématiques communes. Chaque modèle d'intercommunalité peut avoir une logique qui lui est propre tout en ayant une existence normative et le statut ne suffit pas à définir les modes d'action, les champs et les logiques.

Il n'y aurait non seulement pas un seul modèle d'intercommunalité possible, mais il est légitime de se demander si l'existence de plusieurs cadres juridiques ne serait pas même souhaitable. Ces différents cadres permettraient d'assurer les fonctions de gestion des thématiques environnementales mais aussi les prises d'initiatives et les coopérations entre collectivités. Ce constat va à l'encontre des recommandations actuelles sur l'intercommunalité et de la Loi de Décembre 2010 (assurer la couverture du territoire français en EPCI-FP et faire disparaître les formes souples d'intercommunalité).

### III. Performance des politiques environnementales intercommunales : une intercommunalité « productrice » ?

Comme nous avons eu l'occasion de le souligner, la définition et l'évaluation de la « performance » posent de nombreuses questions méthodologiques. Pour cette recherche, nous avons pris le parti d'évaluer des moyens et non pas les résultats des politiques environnementales (sur la difficulté de ce type d'évaluation et sur la difficulté à établir le caractère écologique ou environnemental des actions des collectivités locales, voir (Barthélémy, 2002)). L'intercommunalité considérée en tant que « politique constitutive » devrait entraîner le renforcement d'un certain nombre de ressources pour l'action publique à cette échelle : ressources financières, ressources en moyens humains, ressources en légitimation, *etc.* La réponse à la question d'une amélioration des performances environnementales liée à l'intercommunalité se basera donc sur l'analyse de l'évolution des moyens mis en œuvre, financiers, mais aussi humains. En ce sens, les résultats attestent davantage des opportunités financières occasionnées par l'intercommunalité, que des performances de l'action publique.

Thématiques	PERFORMANCES DES POLITIQUES ENVIRONNEMENTALES INTERCOMMUNALES
Déchets	Réalisation d'infrastructures : un équipement de traitement (ex. SIVERTAnjou) et/ou de transfert-valorisation (SMICTOM Amboise) Utilisation de nouveaux outils (redevance incitative sur la CCBVC, sur la CCC) <i>Multiplication des opérations prise en charge (compostage, centre de transfert, points d'apports volontaires, stockage, compostage, étude...)</i>
Assainissement	<b>Augmentation des investissements</b> intercommunaux <b>Réalisation d'infrastructures</b> plus performantes (exemple de la nouvelle station d'épuration de la CA Saumur) <i>Amélioration de l'assainissement non collectif : limite les pollutions ponctuelles</i>
Espaces naturels et paysage	<i>Pas d'extension des périmètres protégés/gérés</i> Gestion de certaine zone par les intercommunalité qui en ont pris la charge <i>Charte de PNR opposable aux documents d'urbanisme</i>
Entretien et gestion des cours d'eau	<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.) <i>Création d'emplois</i>
Risques naturels	<b>Mise en œuvre de moyens communs</b> (exemple : démarche de réduction des vulnérabilités des entreprises sur la commune de Nazelle-Négron permise par la CCVA) <b>Réalisations de PCS et DICRIM</b> par les intercommunalités
Energie et Climat	<b>Mise à disposition de moyens</b> : ingénierie conseil (ingénieur thermicien au SIEMML), politiques dédiées (COT, PCT...) Mutualisation dans la <b>production de données</b> (consommation d'énergie / émissions de GES) Mutualisation dans la <b>production d'énergie</b> (exemple Pays Saumurois, PNR)

Note : en bleu les résultats qui confirment l'hypothèse, *en rouge-italique* ceux qui l'infirment.

**Tableau 11 : Synthèse des résultats thématiques relatifs à l'hypothèse de performances des politiques environnementales intercommunales**

(Source : Volume 2 - Rapport thématique)

L'intérêt d'une analyse comparative des moyens humains et financiers consacrés à l'environnement entre les différentes structures intercommunales est de révéler d'éventuelles inégalités ou

réurrences dans l'exercice des compétences intercommunales en général, et des compétences relatives à l'environnement en particulier. Du point de vue national, les dépenses d'environnement des collectivités locales ont augmenté assez faiblement depuis 1998 (passant de 6 à 6,8 % du poids relatif des dépenses publiques), au même titre que les dépenses liées à la catégorie « loisirs, culture et religion » mais moins fortement que les dépenses consacrées au logement et au développement urbain (12% à 15,1%) ou à la protection sociale (12,7% à 16,7%) (DGCL, 2011). L'environnement ne fait donc pas figure de parents pauvres, notamment au regard d'autres fonctions telles que les affaires économiques ou l'éducation, qui elles voient leurs dépenses diminuer au sein des administrations publiques (DGCL, 2011, d'après INSEE, 2010 ; IP, 2006). Les frais assurés par les intercommunalités ont augmenté au niveau national, du fait de la création d'un grand nombre de ces structures au cours de la dernière décennie et en lien avec la prise en charge de nouvelles compétences (BIS 53, 2007 et 2009 ; ACDF, Janvier 2007 ; IP, 2006) (Cf. aussi chapitre précédent).

Concrètement, les moyens consacrés à la performance des politiques environnementales au sein de l'intercommunalité dans les SCoT ABC et Saumurois apparaissent dans les moyens humains mis en œuvre, tant du point de vue de la quantité de personnel que de la gestion des ressources humaines, ainsi que dans les moyens financiers consacrés.

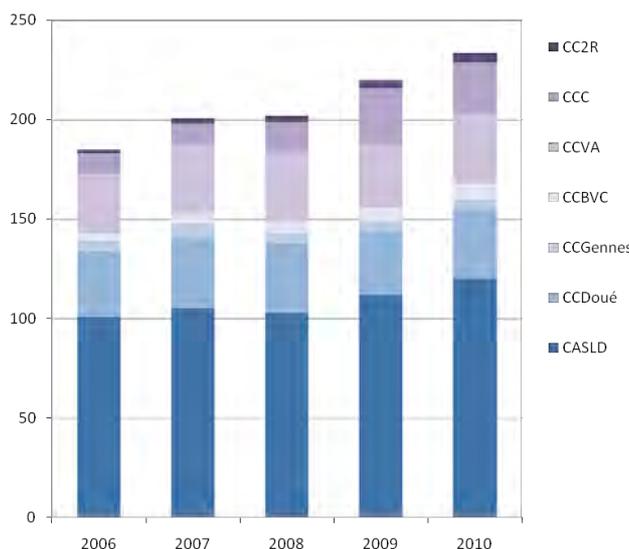
## **A. Moyens humains**

Les ressources humaines sont l'une des conditions nécessaire à l'exercice par les structures de coopération intercommunale de leurs compétences en matière environnementale. Concrètement, il est possible de faire état de données quantitatives et qualitatives relativement hétérogènes d'une structure à l'autre (A.1), ainsi que de logiques et de politiques contrastées en termes de gestion desdites ressources (A.2).

### **A.1. Des données quantitatives et qualitatives relativement hétérogènes**

#### *a. Tendance à l'augmentation des effectifs intercommunaux*

Les évolutions dans les effectifs des intercommunalités semblent suivre une tendance commune. En effet, de 2006 à 2010, toutes les structures ont connu une augmentation de leurs effectifs (Joly, 2010), avec, sur l'ensemble des établissements de coopération intercommunale présents sur les terrains d'étude, une augmentation totale des effectifs de près de 50% au cours des cinq dernières années (cf. Figure 10 et Tableau 12). Ces chiffres sont conformes avec les données nationales sur l'augmentation des frais de personnels consentie par les intercommunalités au cours des vingt dernières années et plus particulièrement depuis 1999 (BIS 53, 2007).



**Figure 10 : Evolution 2006 - 2010 des effectifs des EPCI à fiscalité propre des SCoT ABC et Saumurois en nombre de personnes**

(Source : Entretiens réalisés, organigrammes ; Joly, 2010)

Toutefois, si une tendance semble se dégager, les rythmes d'augmentation diffèrent d'une structure à l'autre et évoluent dans des proportions qui dépendent des possibilités des EPCI.

La décision de s'investir dans un domaine de compétences a un impact systématique sur les moyens humains affectés, et ce, en fonction des moyens consacrés. L'évolution des effectifs au sein de ces structures est progressive, ne révèle pas de vague de recrutement particulière sur les cinq dernières années, et apparaît spécifique aux besoins exprimés sur chaque territoire. Certaines structures vont décider d'un recrutement important sur une seule année, à l'image des communautés de communes du Val d'Amboise et du Gennois en 2007, ou du Castelrenaudais en 2009. D'autres évolutions d'effectifs s'avèrent plus régulières, à l'instar de la Communauté de communes de Bléré Val de Cher ou de la Communauté des Deux Rives (Tableau 12).

	2006	2007	2008	2009	2010	Evol_2006-2010
<b>CASLD</b>	101	105	103	112	120	19%
<b>CCDoué</b>	33	35	35	32	35	2%
<b>CCGennes</b>	5	8	5	5	5	0%
<b>CCBVC</b>	4	5	6	7	8	4%
<b>CCVA</b>	30	35	35	32	35	5%
<b>CCC</b>	10	10	15	28	26	16%
<b>CC2R</b>	2	3	3	4	5	3%
<b>Total EPCI-FP</b>	185	201	202	220	234	49%

**Tableau 12 : Evolution des effectifs des EPCI à fiscalité propre des SCoT ABC et Saumurois entre 2006 et 2010**

(Source : entretiens, organigramme ; Joly, 2010)

L'augmentation des effectifs sur une à deux années découle généralement de l'acquisition d'une compétence nouvelle pour la communauté, et de sa volonté à mettre les moyens en œuvre pour exercer au mieux cette compétence. Certaines communautés de communes comme celle de Doué la Fontaine ont conservé des effectifs stables au cours de ces années, ceci pourrait s'expliquer, selon la

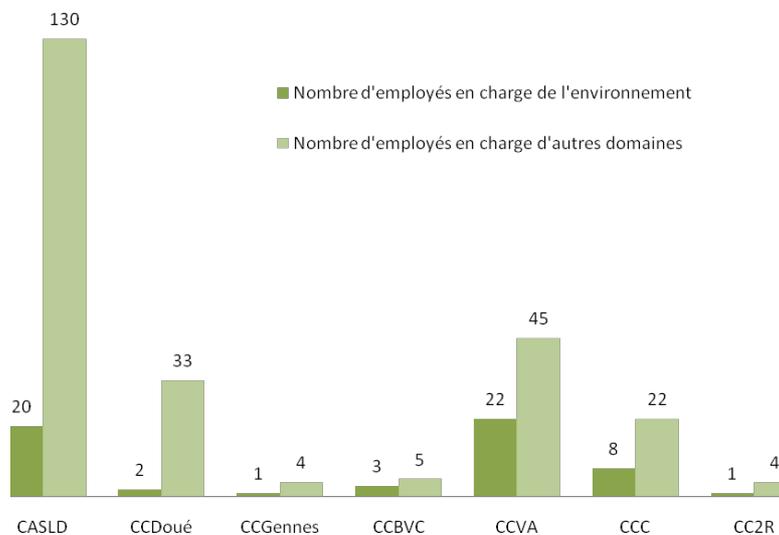
directrice de la CC Doué, par un manque de maturité d'une communauté jeune qui n'aurait pas encore choisi de projet à investir<sup>33</sup>.

Finalement, cet aperçu, illustrant la mise en œuvre de moyens et le recrutement d'effectifs, semble alimenter l'idée d'une certaine performance intercommunale, recouvrant, certes, de grandes disparités, mais révélant néanmoins une tendance à l'augmentation.

### *b. Diversité de moyens humains intercommunaux pour la gestion de l'environnement*

Si une tendance globale semble se dégager sur l'évolution des effectifs intercommunaux, les personnels œuvrant spécifiquement dans le domaine environnemental se révèlent en revanche relativement disparates selon la structure étudiée et ce aussi bien en ce qui concerne leur nombre que leur qualité ou leur qualification. Les dépenses de personnels constituent le premier poste de dépenses des groupements de communes et il a augmenté continuellement au cours des dernières décennies (BIS 53, 2007, mise à jour de 2009). Nous considérons les moyens humains consacrés à l'environnement en prenant en compte le personnel des structures intercommunales en charge de l'environnement ou dont la mission correspond à l'exercice d'une compétence environnementale adoptée par les structures intercommunales.

L'analyse menée sur les EPCI à fiscalité propre des territoires d'étude révèle de grandes disparités à la fois dans les moyens humains de l'intercommunalité en général, et dans les moyens alloués au domaine particulier de la gestion environnementale (cf. Figure 11).



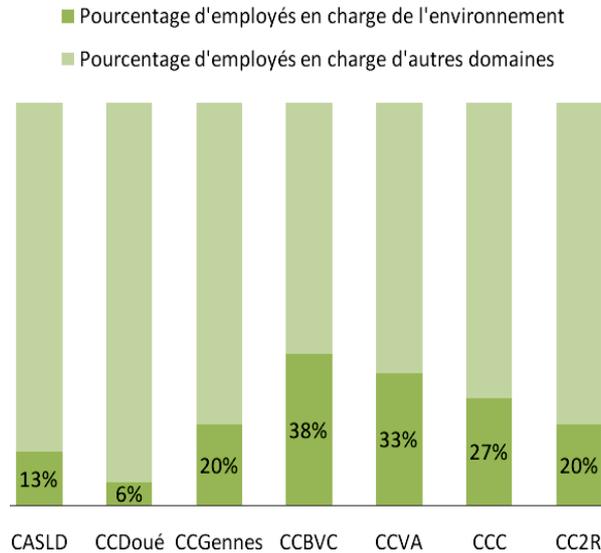
**Figure 11 : Répartition des moyens humains des EPCI-FP des SCoT ABC et Saumurois**  
(Source : Organigrammes, entretiens réalisés, d'après Joly, 2010)

La Figure 11 montre que dans le SCoT ABC, la communauté de communes des Deux-Rives compte un seul agent exerçant dans le domaine de l'environnement pour un total de 5 agents, contre 8 pour celle du Castelrenaudais (sur un total de 32), 22 pour celle du Val d'Amboise (sur un total de 70) et 3 pour celle de Bléré-val-de-Cher (sur un total de 8). Sur le SCoT ABC, les disparités sont encore plus nettes avec un seul agent pour l'environnement sur un effectif global de 5 agents pour la communauté de communes du Gennois, 20 pour la communauté d'agglomération Saumur Loire

<sup>33</sup> « Quand on a une structure qui est jeune, il faut laisser le temps aux élus d'appréhender tous les enjeux de ces différentes problématiques. Ils ont besoin d'une ingénierie territoriale qui vienne en appui pour leur expliquer comment ils peuvent prendre les meilleures décisions pour un territoire ». Propos de la Directrice de la CC Doué, recueillis en entretien.

Développement (sur un effectif global de 150) et 2 pour la communauté de communes de Doué (sur un effectif global de 35).

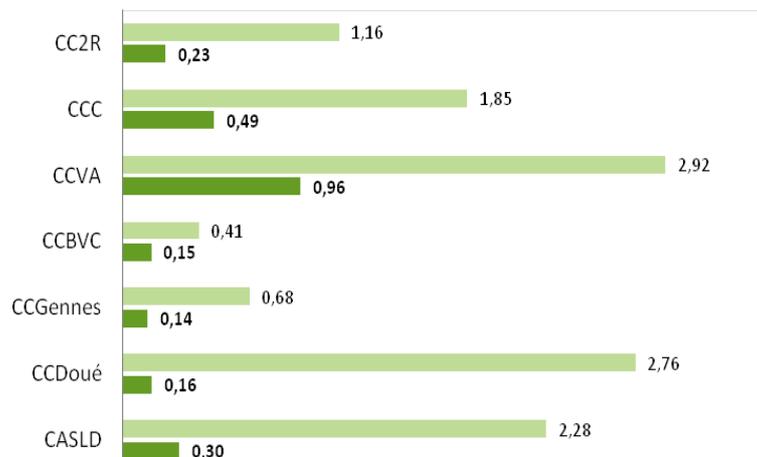
Les moyens humains consacrés à l'environnement apparaissent très disparates d'une communauté à l'autre, que ce soit en valeur absolue (cf. Figure 12), ou proportionnellement aux effectifs globaux ou au nombre d'habitants concernés (cf. Figure 13).



**Figure 12 : Comparaison relative des moyens humains pour la gestion de l'environnement des EPCI à fiscalité propre des SCoT ABC et Saumurois**  
(Source : Organigrammes, entretiens réalisés, d'après Joly, 2010)

Par exemple, bien que la communauté de communes de Bléré-Val de Cher (CCBVC) soit plus importante que la communauté de Doué, en nombre de communes et d'habitants, ses moyens humains totaux sont plus de quatre fois moindres. En outre, le nombre d'employés total de la communauté de Bléré est égal au nombre d'employés de la communauté du Castelrenaudais affectés à l'environnement alors que ces deux intercommunalités sont de taille relativement similaire. L'effectif dédié à l'environnement dans la communauté de communes de Bléré Val de Cher qui est 7 fois moindre que celui du Val d'Amboise en valeur absolue, peut être considéré comme légèrement supérieur en valeur relative par rapport aux effectifs totaux, avec plus d'un tiers de son personnel en charge de la gestion de l'environnement.

Personnel pour 1000 habitants ■ Personnel pour l'environnement pour 1000 habitants



**Figure 13 : Moyens humains des EPCI à fiscalité propre (pour 1000 habitants)**  
(Source : organigramme et entretiens réalisés d'après Joly, 2010)

Ceci est à mettre en perspective avec les modes de gestion des compétences adoptées (cf. encadré « déchets ») En effet, selon que la gestion des compétences en général, et environnementales en particulier, est en régie directe ou déléguée, le nombre d'agents dédié à ces compétences diffère largement. Ainsi, la communauté de Val d'Amboise par exemple, possède le plus grand nombre de personnel consacré à l'environnement par rapport au nombre de ses habitants, mais ceci s'explique par son choix d'une gestion de l'assainissement en régie directe, pour laquelle 12 agents sont employés à cette fin.

#### Hétérogénéité des modes de gestion des déchets

Les communautés présentes sur le périmètre du SCoT du Saumurois délèguent entièrement leur compétence déchet au SMITOM Saumurois, alors que celles du SCoT ABC ont toutes du personnel travaillant dans le cadre de cette compétence. Néanmoins, le SMITOM Saumurois assure la collecte et le traitement des ordures ménagères et possède aussi la compétence déchetterie. La gestion se fait principalement en régie pour la collecte. Les autres compétences sont déléguées à des prestataires. Le SMITOM Saumurois est composé de 20 salariés dont 12 agents en charge de la collecte.

Les communautés de communes du Castelrenaudais et de Bléré Val de Cher ont, proportionnellement à leur nombre d'habitants, les plus importants moyens humains consacrés à l'environnement (Cf. Figure 12) loin devant la communauté d'agglomération de Saumur. Mais là encore, il est nécessaire de rappeler qu'il s'agit des deux communautés ayant adopté la redevance incitative sur l'élimination des ordures ménagères. Or, ce type de fiscalité demande des moyens humains spécifiques, notamment pour le suivi et la facturation aux particuliers (cf. Analyse thématique « déchet » du Volume 2).

Les inégalités dans les modes de gestion des domaines environnementaux des EPCI à fiscalité propre étudiées sont clairement illustrées par la comparaison des moyens humains relative au nombre d'habitants. La taille de l'intercommunalité ne semble pas constituer un facteur déterminant de l'investissement de moyens humains dans le domaine de l'environnement, puisque la Communauté d'Agglomération de Saumur dédie proportionnellement moins de personnel pour l'environnement que la Communauté du Castelrenaudais alors qu'elle compte 4 fois plus d'habitants.

Au contraire, alors que la Communauté de Communes Bléré Val de Cher semble effectuer le plus faible service par habitant, elle consacre la plus grosse proportion de ses effectifs à l'environnement. La répartition par compétences (déchets, assainissement) des moyens humains dédiés à l'environnement apparaît également disparate (Richard, 2009). Mais ceci est encore une fois à lire au regard des modes de gestion de ces compétences (voir encadré « assainissement »).

#### **Hétérogénéité des modes de gestion de l'assainissement**

La Communauté de communes de Doué la Fontaine a entièrement délégué la compétence « assainissement non collectif » et n'emploie aucun agent au titre de cette compétence mais une personne consacre 1/5<sup>ème</sup> de son temps de travail à la facturation des prestations de services aux usagers. De même, la Communauté de communes du Gennois délègue également cette compétence et ne dispose pas d'agent. La Communauté d'agglomération Saumur Loire Développement gère la compétence assainissement collectif sur l'ensemble du territoire (à l'exception des communes qui ne sont pas concernées) et la gestion se fait par Délégation de Services Publics (DSP). Ce service d'assainissement collectif est composé d'un ingénieur et de deux techniciens. Le Service Public d'Assainissement Non Collectif (SPANC) est exploité en régie avec deux techniciens.

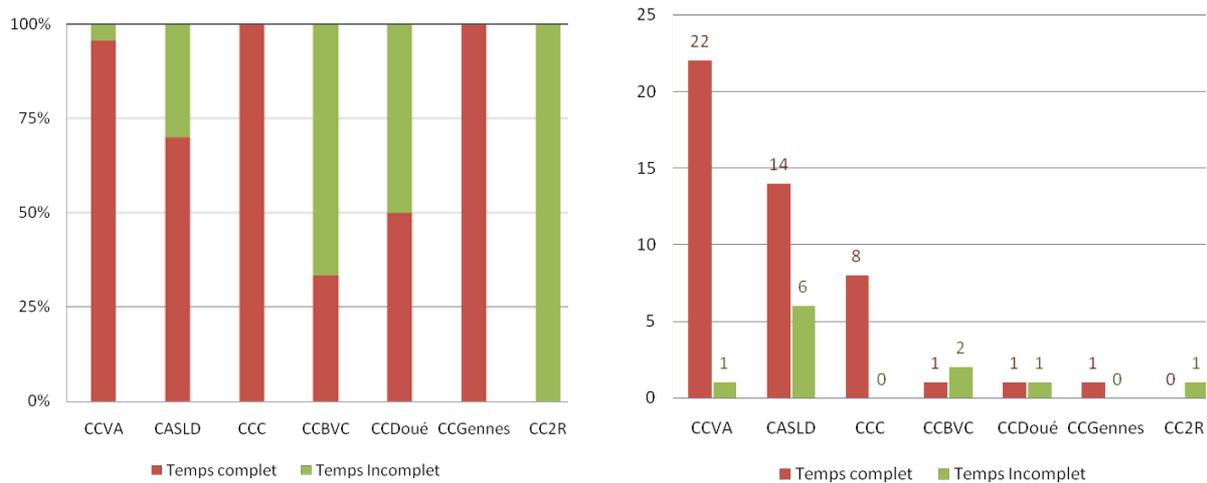
Finalement, il ressort, de ces différentes comparaisons, et des disparités révélées, que la performance de l'intercommunalité, au-delà de sa capacité à assurer un service public environnemental, semble conditionnée, en qualité de moyens, comme en quantité, par les modes de gestion choisis pour les compétences environnementales.

#### *c. Caractéristiques du personnel intervenant dans le domaine de l'environnement*

Dans la compréhension du fonctionnement de l'intercommunalité, il apparaît nécessaire d'approfondir la caractérisation des moyens humains consacrés à l'environnement, notamment en distinguant les temps complets et les temps incomplets puis en considérant les niveaux de recrutement des agents

Concernant la durée des temps de travail, il convient de préciser que notre analyse s'intéresse aux temps incomplets, définis par l'employeur en fonction de ses besoins et possibilités, et non aux temps partiels, choisis par les employés. L'emploi à temps incomplet est celui qui ne nécessite pas d'employer un agent pendant 35 heures par semaine. La structure crée alors un poste à temps incomplet en fonction des besoins du service concerné. Il nous importe ici d'étudier les temps incomplets, de manière à comprendre les modalités de gestion de l'environnement par l'intercommunalité et à identifier des indices de mutualisation ou de solidarité potentiels entre les territoires.

Il ressort de l'analyse que les structures disposant d'un effectif conséquent dans le domaine de l'environnement tendent à avoir des agents à temps complets alors que les structures disposant de peu de moyens humains semblent davantage recourir au temps de travail incomplet (cf. Figure 14), permettant de mutualiser les moyens humains entre plusieurs structures.



**Figure 14 : Répartition des temps complets et incomplets des agents intercommunaux intervenant dans le domaine de l'environnement**

Représentation en valeur relative (à gauche) et en valeur absolue (à droite) ;  
 Les EPCI-FP sont classés par ordre décroissant d'effectifs dans le domaine de l'environnement  
 (Source : Entretiens, d'après Joly, 2010)

Les structures qui disposent d'un effectif conséquent dans le domaine de l'environnement ont davantage tendance à avoir recours à des agents à temps complet.

La Figure 14 montre que les Communautés de communes du Castelrenaudais, du Val d'Amboise, et la Communauté d'agglomération Saumur Loire Développement disposent majoritairement d'agents à temps complet sur les thématiques environnementales. La majorité des temps complets de ces structures gèrent les compétences déchets et assainissement :

- la CCC emploie cinq agents pour les ordures ménagères et deux agents pour l'assainissement (soit 7 sur les 8); l'un des cinq agents à temps complet du service ordures ménagères est un « ambassadeur du tri » qui s'occupe de la communication sur la redevance et sur le compostage et qui reçoit les nouveaux arrivants, réalise des fascicules pour les agences immobilières, écrit des articles pour le « journal du tri » (bi-annuel).
- la CCVA emploie douze agents à temps complet (sur les 14) pour la gestion de l'assainissement, et quatre agents (sur 6) à temps incomplet pour la gestion des déchets (2 sur la gestion des ordures ménagères, un agent pour le marché, et un autre pour les formations et sensibilisations au tri).
- la CASLD dispose d'une équipe d'exploitation des services (eau, assainissement, déchets)

Ce type de structure peut se permettre d'avoir plusieurs agents à temps complet du fait de l'importance de ses effectifs et des moyens financiers dont elle dispose. Le temps complet présente certains avantages pour la structure, et notamment la possibilité de pouvoir positionner des agents sur plusieurs compétences. Ainsi pour le directeur de la CCVA cela constitue un moyen d'optimiser et de mutualiser les moyens humains de la collectivité<sup>34</sup>.

Les personnels à temps de travail incomplet appartiennent plutôt aux structures disposant de peu de moyens humains. Le plus souvent, elles ne peuvent pas affecter un salarié à temps complet sur une compétence. La Communauté de communes de Doué la Fontaine emploie deux agents dans le domaine de l'environnement dont l'un des deux travaille à 50% sur la compétence du SPANC.

<sup>34</sup> « Un de nos ingénieur travaille à temps plein sur la compétence assainissement et suit en partie les ordures ménagères ainsi que les voiries communautaires, cela nous permet en quelque sorte de mutualiser les coûts et d'avoir une expertise qui est utile pour la collectivité ». Propos du DGS de la CCVA (entretien de 2009).

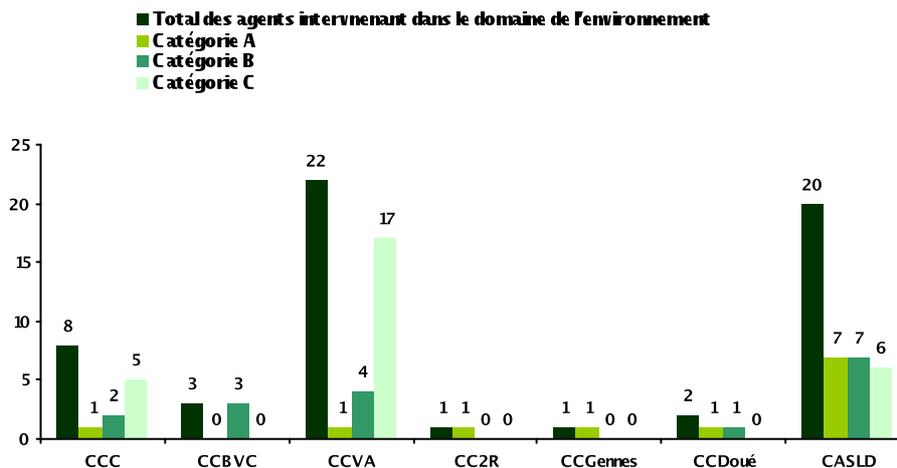
Celui-ci est chargé des relations avec les usagers afin de permettre la mise en place de diagnostics des installations d'assainissement. La Communauté de Bléré Val de Cher emploie deux agents à temps incomplet (un ambassadeur du tri et un technicien) qui interviennent dans le domaine de l'environnement par un contrôle de la redevance incitative et par la gestion des ordures ménagères. Du fait d'une taille réduite, les tâches à remplir ne requièrent pas des postes à temps complets pour chacune des compétences professionnelles. Les situations sont donc très variables en ce qui concerne le recours à des temps incomplets (1 sur 1 pour la communauté de communes du Gennois, 1 sur 2 pour celle de Doué, 1 sur 3 pour celle de Bléré Val-de-Cher et 0 sur 1 pour celle des Deux-Rives) (Figure 14).

Finalement, la faiblesse des effectifs que comptent plusieurs intercommunalité en matière environnementale peut s'expliquer à la lumière de deux facteurs principaux. Tout d'abord, certaines structures ont des compétences environnementales plus réduites que d'autres, ce qui rejailit inévitablement sur leurs moyens et leurs besoins en personnels. Ensuite, plusieurs d'entre elles ont entièrement délégué l'exercice de certaines de leurs compétences, comme par exemple la communauté de communes de Doué et du Gennois en ce qui concerne la gestion des déchets.

En revanche, et de manière générale, l'évolution des effectifs au sein de chaque structure de coopération intercommunale n'a pas nécessairement coïncidé avec une augmentation des personnels affectés au domaine environnemental, les recrutements effectués en la matière ayant été réalisés « au coup par coup » en fonction des besoins de chaque service.

Enfin, la dimension quantitative des moyens humains des intercommunalités doit également être appréhendée au regard du temps de travail passé par chacun de leurs agents respectifs sur la thématique environnementale. Si les intercommunalités disposant d'un effectif conséquent dans le domaine de l'environnement ont généralement recours à des agents à temps complet, la situation est beaucoup plus contrastée pour les temps incomplets dans les petites structures.

Sur un plan qualitatif cette fois, la répartition des agents intervenant dans le domaine environnemental entre les catégories A, B et C est également assez disparate d'une structure à l'autre (voir Figure 15).



**Figure 15 : Répartition par catégories d'emplois des agents intervenants sur les thématiques environnementales dans les intercommunalités des SCoT ABC et Saumurois**

(Source : Entretiens, d'après Joly, 2010)

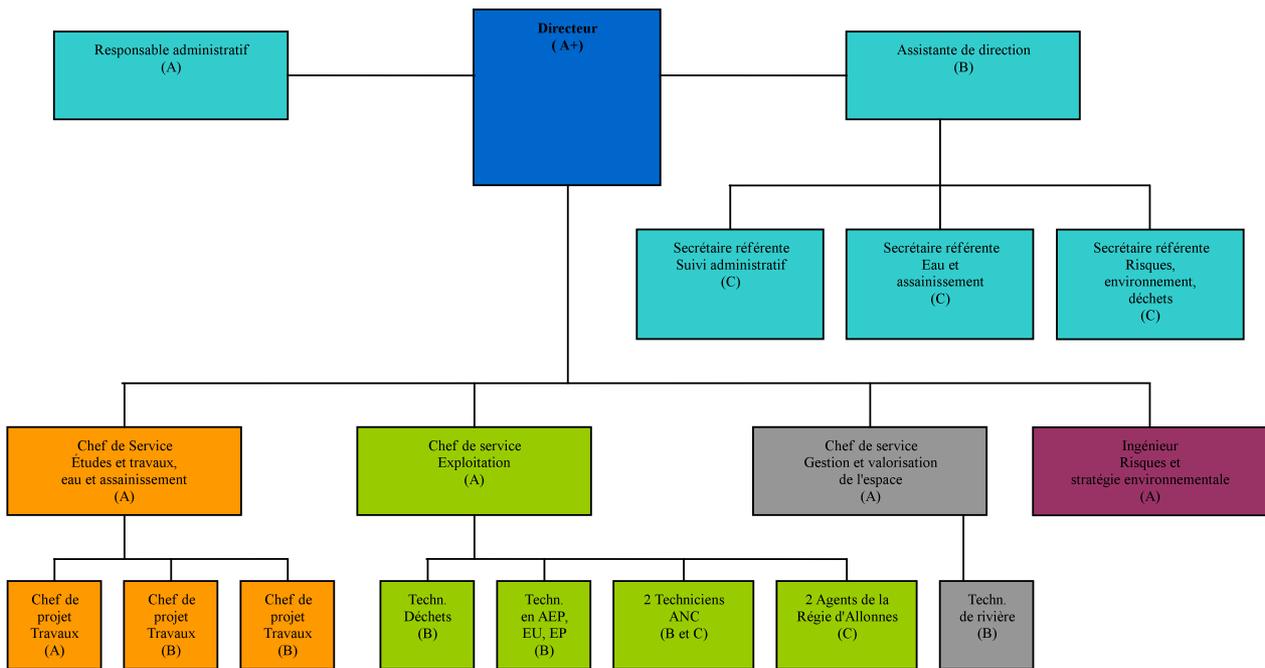
Les proportions de catégories d'emploi des agents dépendent de variables telles que l'importance de la structure en nombre d'agents et le mode de gestion d'une compétence.

Si au sein de la communauté d'agglomération de Saumur Loire Développement, cette répartition est quasi-égalitaire (7-7-6), elle est beaucoup plus déséquilibrée au profit de la catégorie C dans le cas de la communauté de communes du Val d'Amboise (1-4-17) ou celle du Castelrenaudais (1-2-5), qui emploient également de nombreux agents dans le cadre de leurs compétences environnementales (revoir la Figure 15). La proportion des agents de catégorie C est généralement plus significative dans les structures disposant d'effectifs importants. Les besoins en agents techniques de catégorie C se retrouvent notamment dans les structures le mode de gestion directe est mis en place, notamment pour l'assainissement, car il nécessite l'emploi plus important de personnels techniques et ce pour disposer d'agents prêt à intervenir sur l'ensemble du territoire pour le contrôle et le suivi des installations.

**Fonctionnement du domaine  
de l'assainissement non collectif**

L'intercommunalité permet une gestion du SPANC cohérente et efficace sur l'ensemble du territoire ; la présence d'effectifs en nombre conséquent et les possibilités d'intervention sur tout le territoire en sont les principaux exemples. Il semble cependant que cette gestion en interne de la compétence ne favorise pas les échanges avec les autres structures. L'analyse qualitative des effectifs environnementaux a démontré une certaine adéquation entre le type de personnel employé et les nouveaux champs d'actions environnementaux des structures intercommunales : pour l'assainissement non collectif, un personnel majoritairement de catégorie C, à temps plein et titulaires.

En ce qui concerne la Communauté d'agglomération Saumur Loire Développement qui dispose de moins d'agents de catégorie C que les autres communautés de communes aux effectifs importants, l'explication vient de l'organisation hiérarchique de la direction des services de l'environnement de la communauté qui nécessite plus de catégorie A et B. La présence d'un directeur pour chaque service fait augmenter la proportion des agents de catégorie A. La présence de chefs de travaux fait augmenter la proportion des agents de catégorie B.



**Figure 16 : Organigramme de la direction des services de l'environnement de la CA Saumur Loire Développement**

AEP : Adduction Eau Potable / EU : Eaux Usées / EP : Eaux Pluviales / ANC : Assainissement Non Collectif  
 A,B,C : Catégories d'emplois (Source : Entretien, d'après Joly, 2010)

Lorsque les effectifs sont importants, le nombre de personnels de la catégorie C est donc surreprésenté. Parallèlement, dans ces cas, le mode de recrutement privilégié est celui traditionnellement applicable à la fonction publique territoriale (inscription sur liste d'aptitude par voie de concours puis entretien) et ce, en dépit de la possibilité offerte aux intercommunalités de recruter sous une forme contractuelle (16 agents recrutés classiquement contre 4 par contrat pour la communauté d'agglomération Saumur-Loire-Développement, 16 contre 6 pour la communauté de communes des Deux-Rives et 5 contre 3 pour celle du Castelrenaudais). En revanche, le phénomène contraire s'observe dans les intercommunalités qui comptent des effectifs très réduits : ce sont majoritairement des recrutements par voie contractuelle qui sont effectués (communautés communes des Deux-Rives, du Gennois et de Doué). Les raisons peuvent en être diverses : des recrutements récents, du fait de la prise en charge de nouvelles fonctions environnementales peuvent dans un premier temps être des personnels contractuels ; notamment du fait de l'urgence du besoin dans une compétence (cas des CC de Doué, du Gennois ou des Deux Rives). D'autre part, les « petites » intercommunalités ou les « petits » services organisés autour du domaine de l'environnement ne disposent pas d'un personnel suffisant pour intervenir sur plusieurs compétences, la solution est donc de recruter un agent de manière contractuelle. La Communauté de commune de Doué la Fontaine a recruté un chargé de mission suite à une création de poste dans le domaine de l'habitat, de l'aménagement du territoire et de l'environnement. Cette création correspond à un besoin d'avoir un agent sur les thématiques environnementales qui entretienne des relations avec d'autres structures dans ce domaine, notamment avec le SCOT.

Finalement, de fortes disparités ressortent dans les modes de gestion de l'environnement, qui semblent fonction, non pas nécessairement de la taille de la structure, mais davantage du degré de maturité des projets engagés. En effet, dès lors que la communauté s'investit dans un domaine particulier de l'environnement, dépassant le service obligatoire rendu aux habitants, elle augmente par là-même le nombre de ses effectifs. Les structures intercommunales sont composées d'effectifs environnementaux très différents, expliquant de ce fait les inégalités relatives de leurs actions environnementales.

L'intercommunalité offre cependant à de petites structures des moyens d'intervention efficaces pour pallier leurs insuffisances. Les coopérations et les mutualisations de moyens ainsi que les transferts de personnels se révèlent être des solutions pour améliorer leurs interventions dans le domaine de l'environnement. Cette évolution est à mettre en relation avec les tendances générales observées dans les collectivités locales en France : le développement et la maturation de l'intercommunalité a conduit à une augmentation du poids des frais de personnels dans les intercommunalités ainsi qu'à un renforcement des budgets des groupements de communes (qui assurent des dépenses autrefois supportées par les communes – en s'appuyant notamment sur les transferts) (BIS 53, 2007).

## A.2. Des logiques et des politiques contrastées en termes de gestion des ressources humaines

La gestion des ressources humaines par les intercommunalités est aussi à la source de situations très variables, qu'il s'agisse de la question des transferts de personnels ou de celle de la mutualisation des services et des moyens.

En premier lieu, les dispositions légales posent le principe selon lequel le transfert de compétence d'une commune à un EPCI entraîne le transfert du service ou de la partie de service chargé de sa mise en œuvre<sup>35</sup>. Les fonctionnaires territoriaux et les agents non titulaires, qui remplissent en totalité leurs fonctions dans un service ou une partie de service transféré, sont transférés dans l'EPCI. Ils relèvent de cet établissement dans les conditions de statut et d'emploi qui sont les leurs. Les services de l'établissement peuvent néanmoins, en tout ou partie, être mis à disposition d'une ou de plusieurs de ses communes membres, pour l'exercice de leurs compétences, lorsque cette mise à disposition présente un intérêt dans le cadre d'une bonne organisation des services<sup>36</sup>.

Sur ce point, force est de constater que l'acquisition d'une compétence environnementale nouvelle par une structure de coopération intercommunale ne s'est pas nécessairement soldée par le transfert vers celle-ci des personnels correspondants, soit que cette compétence n'était pas exercée par les communes membres (communautés de communes de Bléré-Val-de-Cher et du Gennois), soit que le personnel communal avait déjà été transféré à un EPCI qui s'est par la suite transformé (communauté de communes de Doué-la-Fontaine). Dans d'autres cas, des transferts d'agents communaux vers la structure de coopération intercommunale compétente ont bien été réalisés avec, parfois, des situations assez inédites pour les agents concernés. Ainsi, lors du transfert de la compétence déchets et assainissement à la communauté de communes du Castelrenaudais, la ville de Château-Renault a transféré le personnel œuvrant dans ce domaine à ladite communauté (5 agents) mais cette dernière ayant conclu une délégation de service public pour l'exercice d'une telle compétence, l'un des agents transférés s'est vu être replacé dans l'entreprise délégataire.

En second lieu, la mutualisation des services et des moyens, qui se présente pourtant comme une solution de bon sens en ce qu'elle permettrait tout à la fois de réaliser des économies d'échelle, de garantir l'exercice effectif des compétences et d'assurer dans une certaine mesure une coordination des actions respectivement menées par les différentes collectivités et structures partenaires, n'est pas toujours très prisée par les intercommunalités, surtout par les EPCI à fiscalité propre. La loi offre pourtant des possibilités en la matière<sup>37</sup> que ce soit par le jeu de la mise à disposition de services<sup>38</sup> ou par celui de celui de la prestation de services, qui permet aux EPCI d'assurer des

<sup>35</sup> art. L. 5211-4-1, I CGCT

<sup>36</sup> art. L. 5211-4-1, II CGCT

<sup>37</sup> art. L. 5211-4-1 et L. 5721-9 CGCT

<sup>38</sup> Mise à disposition de service pour laquelle, de surcroît, les conventions conclues ne constituent pas des marchés publics au sens de la jurisprudence communautaire (CJCE, 9 juin 2009, *Commission contre République fédérale d'Allemagne*, aff. C-480/06)

prestations de services pour le compte d'une collectivité territoriale, d'un autre EPCI ou d'un syndicat mixte<sup>39</sup>. En outre, un rapport d'information du Sénat du 25 mai 2010, présidé par A. Lambert propose d'ouvrir la voie aux mutualisations purement « conventionnelles » ; la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales à la décentralisation considère « que la loi pourrait désormais autoriser les mutualisations purement conventionnelles, dès lors que celles-ci visent à satisfaire des besoins d'intérêt général » (tout en veillant à ce que la mutualisation ne se substitue au transfert de compétences à une intercommunalité). Les sénateurs recommandent par ailleurs « d'autoriser des communes membres d'une même intercommunalité à avoir des agents et des matériels communs pour l'exercice de leurs missions de service public dont la compétence n'a pas été transférée à l'intercommunalité ». A ce titre, les sénateurs proposent également « la création d'un système de « bonus-malus » dans l'attribution de la dotation globale de fonctionnement des intercommunalités, en fonction du degré de mutualisation atteint au sein de celles-ci » (Delaunay *et al.*, 2010).

Les cas de mise à disposition, quand ils existent, consistent principalement en un partage entre les structures de coopération intercommunale et leurs communes membres. Tout d'abord, quelques communautés de communes ont décidé, avec une ou plusieurs de leurs communes membres respectives, de mutualiser une partie de leurs ressources en moyens humains. Dans certains cas, ce sont les communes qui sont bénéficiaires de telles initiatives et qui profitent de la mise à disposition d'agents de leur EPCI d'appartenance (mise à disposition d'agents techniques par la communauté de communes du Gennois à ses communes membres et de quatre de ses agents par la communauté de communes de Doué-la Fontaine à la commune de Brigné-sur-Layon). Inversement, certaines mises à disposition plus ou moins ponctuelles ont été effectuées des communes membres vers l'EPCI compétent (communauté de communes du Gennois et communauté de commune de Doué-la-Fontaine).

Cela étant, les politiques de mutualisation ne consistent pas toujours dans la mise à disposition d'agents ou de services et certaines initiatives se révèlent plus originales ou inédites lorsqu'il s'agit de mise à disposition de savoir-faire. La communauté de communes Bléré-Val-de-Cher a mis à disposition ses compétences en matière d'ingénierie pour les commandes et achats et celle du Castelrenaudais du temps au sein de son service de communication.

Dans d'autres cas, on assiste à la mise à disposition d'agents d'une structure de coopération intercommunale compétente vers une entreprise délégataire de service public (communauté de communes du Castelrenaudais pour l'exercice de la compétence collecte des déchets) ou d'un EPCI vers un autre (mise à disposition par la communauté de communes du Val d'Amboise d'un agent travaillant à 20% sur l'urbanisme et à 80% sur le SCoT au profit de la communauté de communes des Deux Rives). De la même manière, certaines mutualisations consistent dans la mise à disposition de temps de travail avec, par exemple, le cas de la communauté de communes du Val d'Amboise qui, dans le cadre de la compétence collecte des déchets, facture à la communauté de communes des Deux Rives du temps de personnel.

Cela étant, les diverses expériences engagées restent relativement peu nombreuses au regard du nombre de structures de coopération intercommunale étudiées. Dans ces conditions, on peut se demander si la loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010, qui tout en élargissant les diverses possibilités de mutualisation<sup>40</sup>, entend encadrer plus étroitement les

<sup>39</sup> Art. L. 5211-56 CGCT

<sup>40</sup> Avec la faculté pour un EPCI et une ou plusieurs de ses communes membres, de se doter, en dehors des compétences transférées à l'établissement, d'un service commun (art. L. 5211-4-2 CGCT) et celle pour les départements, les régions, leurs établissements publics, leurs groupements ou leurs syndicats mixtes, de conclure entre eux des conventions ayant pour objet la réalisation de prestations de services (art. L. 5111-1, al. 2 CGCT).

initiatives et les politiques développées en la matière<sup>41</sup>, produira ou non un effet stimulant sur ces dernières.

## B. Moyens financiers

Les moyens financiers des différentes structures de coopération intercommunale doivent principalement être appréciés à la lumière de leurs budgets respectifs. On rappellera que les dépenses d'environnement des intercommunalités sont difficiles à cerner du fait de leur éclatement, du fait des balances entre investissement et fonctionnement (recours à l'emprunt) et du fait des décalages entre budgets prévus et effectifs (voir aussi Barthélémy, 2002 et Rigaud *et al.*, 2005). Pour considérer ces données, il est nécessaire de s'appuyer sur l'acte administratif par lequel sont prévues et autorisées toutes les recettes et dépenses de la collectivité pour l'année civile en cours<sup>42</sup>. On distingue le budget primitif qui est le budget voté par l'assemblée locale en début d'exercice (il fixe les enveloppes de crédits permettant d'engager les dépenses pendant la durée de l'exercice) du compte administratif qui est l'acte de réalisation qui a pour fonction de présenter, après la clôture de l'exercice, les résultats de l'exécution du budget par l'exécutif de la collectivité

En fonction des cas, certaines intercommunalités disent disposer de budgets « largement excédentaires » ou encore « confortables », ce qui leur permet de développer des politiques d'investissement au travers de nombreux projets d'aménagement. D'autres au contraire présentent des finances beaucoup plus fragiles qui rendent plus difficile la réalisation de tels projets (Source : entretiens).

Ainsi, la communauté d'agglomération « Saumur Loire Développement » fait état d'une situation budgétaire saine entre 2006 et 2009. L'étude des comptes administratifs fait état d'un équilibre en 2006 et d'un budget largement excédentaire en fonctionnement et légèrement déficitaire en investissement en 2009 (voir les détails dans le Tableau 13).

CASLD	Comptes administratifs en 2006			Comptes administratifs en 2009		
	Fonctionnement	Investissement	Totaux	Fonctionnement	Investissement	Totaux
<b>Dépenses</b>	19,544 M€	5,469 M€	25,01 M€	20,409 M €	23,040 M€	43,44 M€
<b>Recettes</b>	19,892 M€	6,345 M€	26,37 M€	25,187 M €	22,072 M€	47,25 M€
	excédentaire	excédentaire	51,25 M€	excédentaire	déficitaire	90,708 M€

**Tableau 13 : Budgets de la Communauté d'Agglomération Saumur Loire Développement en 2006 et 2009**

(Source : Entretiens, budgets, et Fourcade, 2010)

Par distinction, la situation budgétaire de la communauté de communes du Val d'Amboise s'est révélée beaucoup plus disparate. D'un déficit en investissement compensé par un excédent plus important en fonctionnement en 2007, le budget a connu en 2008 une situation largement excédentaire tant en fonctionnement qu'en investissement avec, dans ce dernier cas, une diminution de plus de moitié des dépenses dans la section correspondante (Tableau 14).

<sup>41</sup> Avec l'obligation pour l'EPCI et ses communes membres de conclure une convention fixant les modalités de chaque mise à disposition après avis des comités techniques compétents et prévoyant les conditions de remboursement, par la commune ou l'établissement bénéficiaire de la mise à disposition, des frais de fonctionnement du service (art. L. 5211-4-1 CGCT) et avec l'obligation pour le président d'un EPCI d'établir, en vue d'une meilleure organisation des services, un rapport relatif aux mutualisations de services entre les services de l'EPCI et ceux des communes membres (art. L. 5211-39-1 CGCT).

<sup>42</sup> Décret n°62-1587 du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique.

CCVA	Comptes administratifs en 2007			Comptes administratifs en 2008		
	Fonctionnement	Investissement	Totaux	Fonctionnement	Investissement	Totaux
<b>Dépenses</b>	11,004 M€	2,778 M€	13,78 M€	11,153 M €	1,287 M€	12,44 M€
<b>Recettes</b>	12,182 M€	2,232 M€	14.14 M€	12,758 M €	2,474 M€	15.23 M€
	excédentaire	déficitaire	28.19 M€	excédentaire	déficitaire	27.67 M€

**Tableau 14 : Budgets de la Communauté de Communes du Val d'Amboise en 2007 et 2008**

(Source : Entretien, budgets, et Moncade, 2010)

D'une manière générale, la part des dépenses consacrées à l'environnement tend à augmenter dans les budgets des intercommunalités et, sur ce point, les dispositions législatives du Grenelle Environnement conduiront probablement à une accentuation du phénomène. Ainsi, le budget primitif de la communauté d'agglomération « Saumur Loire Développement » prévoyait, au titre de l'aménagement et des services urbains et de l'environnement, 2,35 M€ de dépenses en fonctionnement (sur un total de 23,92 M€) et 1,6 M€ de recettes en investissement (sur un total de 22,17 M€). Par ailleurs, il est intéressant de remarquer que près des trois quart des dépenses environnementales du secteur communal sont assurées par les intercommunalités (37% pour les syndicats et 35% pour les EPCI à fiscalité propre) et que la compétence déchets est financée à plus de 85% par les groupements intercommunaux.

Par ailleurs, une distinction s'impose entre les différentes activités relevant du secteur environnemental, de nombreux services étant en effet individualisées au travers des budgets annexes. Dans le domaine du ramassage et de l'enlèvement des ordures, la plupart des EPCI à fiscalité propre compétents perçoivent la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) (certains ayant même mis en place une redevance spéciale destinée aux professionnels). Le montant de cette taxe, principale ressource de fonctionnement du budget annexe « ordures ménagères » s'élevait ainsi à 4,9 M€ en 2006 et à 5,26 M€ en 2007 pour la CA Saumur Loire Développement et à 1,82 M€ en 2007, 1,91 M€ en 2008 et 1,90 M€ en 2009 pour la CC Val d'Amboise. En revanche, les recettes d'investissement de ce service sont constituées pour la plupart de ressources externes à l'intercommunalité avec notamment, une part significative réservée à l'emprunt et aux dettes assimilés.

La compétence déchets est en effet relativement lourde d'un point de vue financier car elle implique le plus souvent la réalisation d'infrastructures ou d'équipements dont le coût doit être étalé et amorti sur plusieurs années. En 2005, la communauté de communes du Val d'Amboise a fait construire une déchetterie d'un coût de 357 000 € amorti sur dix ans et dont les dépenses de fonctionnement s'élevaient à 425 000 € en 2009 selon les sources d'un rapport d'activité. Elle a en outre fait l'acquisition la même année de bacs à tri sélectif qui lui ont coûté 46 500 € avec un amortissement de 6 500 € sur un sept ans. Plus généralement, la part financière consacrée au service ordures ménagères reste conséquente et tend à augmenter légèrement et de manière régulière (Tableau 15).

CA Saumur Loire Développement		2006	2007	2009
Fonctionnement	Dépenses	5,931 M€	5,796 M€	6,405 M€
	Recettes	6,130 M€	5,923 M€	6,911 M €
Investissement	Dépenses	0,117 M€	0,400 M€	0,829 M€
	Recettes	0,263 M€	0,323 M€	0,401 M€

**Tableau 15 : Evolution du budget alloué au service « ordures ménagères » de la CA Saumur Loire Développement**

(Source : Entretien, budgets, et Moncade, 2010)

Un constat similaire peut être effectué à la lecture des budgets annexes relatifs à l'assainissement qui, dans le cas de la communauté d'agglomération Saumur Loire Développement, représentent une part financière très importante. Les données disponibles font toutefois état de budgets largement excédentaires en section de fonctionnement malgré une diminution de cet excédent dû à une augmentation importante des dépenses en 2009 (Tableau 16).

CA Saumur Loire Développement		2006	2007	2009
Fonctionnement	Dépenses	1,494 M€	1,448 M€	4,342 M€
	Recettes	7,882 M€	7,009 M€	7,831 M €
Balance		+6,388	+5,561	+3,489

**Tableau 16 : Evolution du budget de fonctionnement du service « assainissement » de la CA Saumur Loire Développement**

(Source : Entretien, budgets, et Moncade, 2010)

Les recettes, constituées principalement par les redevances d'assainissement collectif en fonctionnement et par l'emprunt en investissement (9,294 M€ en 2006), ont progressivement baissé entre 2006 et 2009 au même titre que les dépenses qui portent pour l'essentiel sur le coût des immobilisations en cours de réalisation (passage d'environ 21 M€ de dépenses en 2006 à 18 M€ en 2007 et à 14 M€ en 2009 et de 20 M€ de recettes en 2006 à 16 M€ en 2007 et à 14 M€ en 2009).

La part financière consacrée au service de distribution d'eau potable (Tableau 17) se situe également dans une logique de stabilité tant en ce qui concerne les dépenses (constituées principalement par la masse financière salariale en fonctionnement et par les frais d'étude en investissement) que les recettes (issues pour l'essentiel de la vente d'eau aux abonnés en fonctionnement et de l'emprunt en investissement). Comme le Tableau 17 le montre, les budgets annexes correspondants sont en excédent au titre de la section de fonctionnement et en relatif équilibre dans le cadre de la section d'investissement.

CA Saumur Loire Développement		2006	2007	2009
Fonctionnement	Dépenses	1,65 M€	1,244 M€	1,53 M€
	Recettes	3,43 M€	3,126 M€	3,45 M €
Investissement	Dépenses	1,38 M€	1,02 M€	2,21 M€
	Recettes	1,08 M€	1,28 M€	2,23 M€

**Tableau 17 : Evolution du budget de fonctionnement du service « distribution d'eau potable » de la CA Saumur Loire Développement**

(Source : Entretien, budgets, et Moncade, 2010)

Les politiques financières menées dans le domaine environnemental par les intercommunalités ne se limitent pas au financement des services correspondant à leurs compétences. Elles consistent également dans le subventionnement d'autres personnes morales (de droit public ou privé) œuvrant en faveur de l'environnement, mais dans des proportions moindres. A titre d'exemple, la CA Saumur Loire Développement s'acquiesce d'une cotisation annuelle en tant que membre du syndicat mixte « Parc naturel régional Loire Anjou Touraine » qui représente un faible pourcentage de ses dépenses (Cf. Tableau 18).

CA SLD	2009			
	Assainissement	Ordures ménagères	Eau potable	PNR
Dépenses	42%	16%	8%	0.07%
Recettes	46%	15%	12%	--

**Tableau 18 : Parts des dépenses et des recettes relatives à des domaines environnementaux en 2009 pour la Communauté d'Agglomération Saumur Loire Développement**  
(Source : Budgets annexes CASLD, 2009)

L'étude des budgets montre finalement qu'une part importante des financements destinés aux domaines environnementaux sont destinés à des domaines onéreux tels que le traitement des déchets (jusqu'à 90% des budgets). Les données étudiées permettent également de constater une augmentation des crédits alloués aux thématiques environnementales et une montée en puissance de l'intercommunalité face aux communes, considérant les sommes utilisées. Cependant, cette étude montre également de grandes fragilités et des limites importantes. Outre la difficulté de lire des documents parfois incomplets, souvent morcelés et rarement comparables, l'intelligibilité de telles données se pose. En effet, les sommes qui constituent les budgets de dépenses et de recettes se devraient par exemple d'être placées en regard du degré d'endettement des intercommunalités. Les équilibres budgétaires ne sont donc pas à prendre comme une donnée transparente sur la « santé financière » des intercommunalités. Par ailleurs, les budgets des intercommunalités ne reflètent pas toutes les opérations financières opérées en faveur de l'environnement dans le cadre intercommunal.

A la question de la performance, du renforcement des ressources et des équilibrages en termes de moyens humains et financiers, les enseignements tirés des terrains confirment et affinent les tendances nationales.

- Les budgets et les effectifs augmentent au sein des intercommunalités et dans le domaine de l'environnement. Ce renforcement des moyens est en partie lié à la maturation des intercommunalités les plus anciennes qui s'emparent de nouvelles compétences (non obligatoires). Certaines de ces compétences sont onéreuses, certaines viennent s'ajouter à d'autres et nécessitent des enveloppes budgétaires plus importantes et des personnels plus nombreux. La performance des politiques environnementales est donc diversement renforcée par le fait intercommunal, et ce en fonction de l'âge des intercommunalités.
- Des disparités apparaissent dans le nombre et la qualification des personnels susceptibles d'améliorer la performance. Elles dépendent davantage du type de gestion choisi pour les compétences (régie, délégation) que de la taille de l'intercommunalité (les plus petites intercommunalités ne sont pas les moins fournies en personnel).
- Des ajustements pour améliorer les performances existent. Ils reposent plus volontiers sur l'usage de recrutements à temps incomplets et de statuts contractuels plutôt que sur des transferts et des mutualisations entre intercommunalités et communes.

#### **IV. Solidarités et inégalités interterritoriales : d'une culture intercommunale a minima à l'ébauche de solidarités environnementales entre territoires ?**

Le troisième questionnaire porte sur la construction de solidarités à l'intérieur d'un espace intercommunal et ce afin d'identifier d'éventuelles dynamiques de différenciation vis-à-vis de l'extérieur (territoires voisins). La notion de solidarité peut se situer au cœur des constructions intercommunales, au sens où le regroupement des communes peut se baser sur des logiques solidaires et au sens où il peut produire de la solidarité entre les communes membres. Néanmoins, la solidarité intercommunale peut aussi se constituer en réaction à d'autres territoires ou à d'autres projets et alors s'apparenter à un repli. Si certaines lois font actuellement référence à la notion de solidarité (loi SRU), elle n'est pas précisément définie et son acception se pose avec plus de difficulté dès lors qu'il s'agit de la confronter au domaine de l'environnement. La solidarité environnementale peut-elle exister ? Doit-elle être spatiale, sociale, financière ou encore fiscale ? Répond-elle à des inégalités territoriales ou environnementales ? L'autre question est de savoir à quelle échelle une éventuelle solidarité se joue. Les résultats montrent que c'est le projet considéré qui détermine la nature de la solidarité, son échelle et son importance.

Thématiques	SOLIDARITES ET INEGALITES INTERTERRITORIALES
Déchets	<b>Mutualisation</b> (économie d'échelle) <b>des équipements</b> sous-tendant des enjeux infra-intercommunaux avec : - une <b>logique de compensation</b> pour les communes d'accueil des équipements - une <b>péréquation des coûts en transport</b> entre les communes les plus éloignées de l'équipement et celles les plus près (SIVERT, 49).
Assainissement	<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) et les services publics d'assainissement non collectif demandent peu de personnel mais très qualifié (diagnostic, conseil, contrôle).
Espaces naturels et paysage	Appréhension commune de la mise en œuvre d'une zone Natura 2000 (CCBVC). <i>Pas de formes de solidarité observées en matière de paysage</i>
Entretien et gestion des cours d'eau	<b>Mutualisation techniques</b> : échanges informels et mise à disposition de personnel (Syndicat Brenne et Remberge notamment), cellule ASTER <b>Solidarité financière</b> : contribution des communes non riveraines de la rivière mais faisant partie du bassin versant.
Risques naturels	Velléités d'élargissement du syndicat Cavités 37 au département d'Indre-et-Loire, voire à l'échelle régionale. <i>Concentration des actions de l'EPL sur la Loire (affluents oubliés)</i> <i>Soutien de l'EPL pour l'élaboration de documents réglementaires (DICRIM et PCS)</i> <i>Appui de la CA de Saumur pour la réalisation de documents réglementaires.</i> <i>Projet de PCS Intercommunal sur la CA de Saumur</i>
Energie et Climat	<b>Logique de généralisation</b> des politiques énergétiques plus que de différenciation entre territoires <i>Principe de solidarité appliqué via des dispositifs d'accompagnement et d'encadrement harmonisés à l'échelle intercommunale (au travers du (cf. par exemple le guide éolien réalisé par le PNR LAT pour accompagner le développement de l'énergie éolienne)</i>

Note : en bleu les résultats qui confirment l'hypothèse, *en rouge-italique* ceux qui l'infirmen.

**Tableau 19 : Synthèse des résultats thématiques relatifs à l'hypothèse d'effets de l'intercommunalité sur les solidarités territoriales ;**

(Source : Volume 2 - Rapport thématique)

La question de la solidarité peut être considérée comme étant intrinsèque à la constitution de l'intercommunalité. En effet, le regroupement de communes dans une même entité peut se concevoir comme une démarche d'union autour d'enjeux communs et pour le bien commun de ses membres. Cependant, cette « solidarité » potentielle peut aussi se constituer autour d'objectifs où « l'intérêt communautaire » n'est pas défini à partir d'un bien commun mais contre quelque chose. C'est ce qui fait dire au président de l'Assemblée des Communautés de France (AdCF) que certaines intercommunalités se sont constituées dans le passé comme des « projets exclusivement défensifs » ou par « pure aubaine financière » (Delaveau, 2011). La question de la solidarité peut donc être interrogée à la lumière de ces considérations, et notamment la place de l'environnement dans les stratégies de solidarité des intercommunalités.

Nous verrons tout d'abord que la mutualisation et le transfert de personnels qui existent ne sont pas véritablement des preuves de la construction de solidarités au sein de territoires intercommunaux. Nous montrerons par la suite que des logiques solidaires pourraient à l'avenir se développer et s'articuler en fonction de projets environnementaux plutôt que selon des logiques de rééquilibrages d'inégalités territoriales.

## A. Le principe de mutualisation comme signe de solidarité ?

Une forme attendue de solidarité entre les intercommunalités est la mutualisation entre intercommunalités ou entre communes et intercommunalités. Du point de vue juridique, la mutualisation se traduit par la mise à disposition de services et de prestations de services (cf. Annexe II) et pourrait donc constituer une forme de solidarité, au moins financière. La question de la mutualisation occupe largement les intercommunalités, en particulier dans le contexte de redécoupage territorial qui préside en 2011. A l'image d'autres intercommunalités en France (AdCF, 2011), les cas de mises à disposition ou de transferts dans les domaines des espaces verts, de l'eau et des déchets et de l'aménagement existent dans les territoires des deux SCoT (comme décrit plus haut), mais ils paraissent modestes par rapport aux effectifs environnementaux présents au sein des structures. Ce sont en réalité d'autres « familles » de métiers qui font l'objet des principales mutualisations, en particulier l'informatique et le juridique (AdCF, 2011).

### Quelle mutualisation au sein de l'intercommunalité ?

Une acception large du terme « mutualisation » inclut dans sa définition de nombreuses modalités autres que la mise à disposition, constituant un ensemble hétéroclite de dispositifs de coopération entre un groupement et ses communes membres : ententes, conventions et conférences intercommunales et intercommunautaires, gestion mutualisée de l'achat public (groupement de commandes, centrale d'achat...), conventions de création ou de gestion d'équipements ou de services, conventions de prestations de services et de réalisations de travaux (AdCF, 2011). On peut donc considérer que la mutualisation se définit comme la situation d'un service et de ses agents placés sous une autorité hiérarchique partagée. Elle recouvre donc à la fois les cas de mises à disposition (ascendantes et descendantes) et de services communs. Le cas des agents transférés à la communauté constitue le stade ultime de la mutualisation sur la voie de l'intégration, même s'il ne s'agit pas *stricto sensu* d'une mutualisation (puisqu'il n'y a pas de partage de la hiérarchie) (AdCF, 2011).

Au titre de l'environnement, il n'y a pas de véritable politique de mutualisation affichée dans les intercommunalités étudiées. Le contraire aurait pu se produire dans la mesure où la loi de réforme des collectivités territoriales et la décision du 9 juin 2009 de la Cour de Justice des Communautés Européennes (CJCE) tendent à renforcer la mutualisation et les mises à disposition d'agents entre les structures. Certaines intercommunalités mettent des agents à disposition de communes par intermittence, mais cela ne relève pas d'une stratégie clairement affichée par les communautés. Cela est d'autant plus paradoxal pour les structures qui ne disposent pas d'effectifs importants dans le domaine de l'environnement et qui pourraient tirer un bénéfice important d'une politique de mutualisation. Les raisons invoquées par les gestionnaires en sont multiples et elles coïncident avec d'autres études faites sur les logiques de mutualisation en termes de ressources humaines en France (AdCF, 2011) : soit les logiques de gestion de structures sont complètement différentes les unes des autres (comme montré ci-dessus à propos des déchets) ; soit cela relève d'un choix politique des élus de ne pas mutualiser (souvent parce que les communes souhaitent conserver l'exclusivité de compétences) ; soit le faible nombre d'agents présents au sein de la structure empêche une mise à disposition, une prestation de services et *a fortiori* un transfert (voir encadré ci-dessus sur ce point).

Du strict point de vue juridique, les mutualisations ne sont donc pas nombreuses dans le domaine de l'environnement et constituent plutôt des compensations financières, dont on peut douter, avec d'autres chercheurs, de leur nature « solidaire » (PUCA, 2007). On retiendra par exemple les compensations accordées aux communes au titre des nuisances dues à la proximité des équipements de traitements des déchets ou les systèmes de péréquation des coûts de transports dans le souci de gommer les pénalités liées au transport mis en place par le SIVERT Est Anjou et que ce dernier présente au titre de la solidarité entre les collectivités adhérentes (voir aussi le rapport thématique).

Par ailleurs, il existe des formes de mutualisation qui ne relèvent pas à proprement parler de mises à disposition d'agents dans les structures mais qui reposent sur un partage du temps de travail et des savoir-faire. Ce sont majoritairement les compétences nouvelles qui sont alors concernées ou bien celles issues de structures intercommunales préexistantes dans le cas de regroupements.

C'est sur la base de projets environnementaux émanant des intercommunalités que la construction de solidarités territoriales est davantage visible. Plusieurs facteurs expliquent alors l'existence de ces formes de « solidarité ». D'une part, lorsque les relations entre les intercommunalités et les villes-centres sont assez étroites, du fait notamment de liens historiques entre les deux structures, des logiques de mutualisation autour d'un projet apparaissent. D'autre part, le rôle du maire de la ville-centre est déterminant et l'unicité du rôle de maire et de président de l'EPCI-FP tend aussi à renforcer les relations entre ces deux structures (ces observations correspondent à de nombreux autres cas en France, aussi bien dans des communautés de communes (Verdun par exemple) que dans des communautés d'agglomération (Angers) et communautés urbaines (Strasbourg et Toulouse), AdCF 2011). Dans les périmètres considérés ici, des projets ponctuels, comme « la Loire à vélo », mis en place par les intercommunalités avec le concours de communes membres, permettent aux structures d'échanger et de créer une coopération efficace sur le territoire. Ces collaborations génèrent des rencontres plus fréquentes, des échanges d'idées, ainsi que des mutualisations de compétences et de moyens. Les projets de constructions sur les territoires des petites communes rurales, comme l'implantation de stations d'épuration, favorisent également les relations entre l'intercommunalité et les élus ruraux. Les projets de type Natura 2000, qui sont du ressort principalement des syndicats de Pays, favorisent la mise en place de travaux conjoints entre les structures. L'ensemble de ces projets environnementaux réalisés sur le territoire intercommunal, par le biais de coopérations ponctuelles, d'échanges entre les élus et de mises à disposition de moyens favorisent une forme de solidarité basée sur une coopération interterritoriale (Joly, 2010).

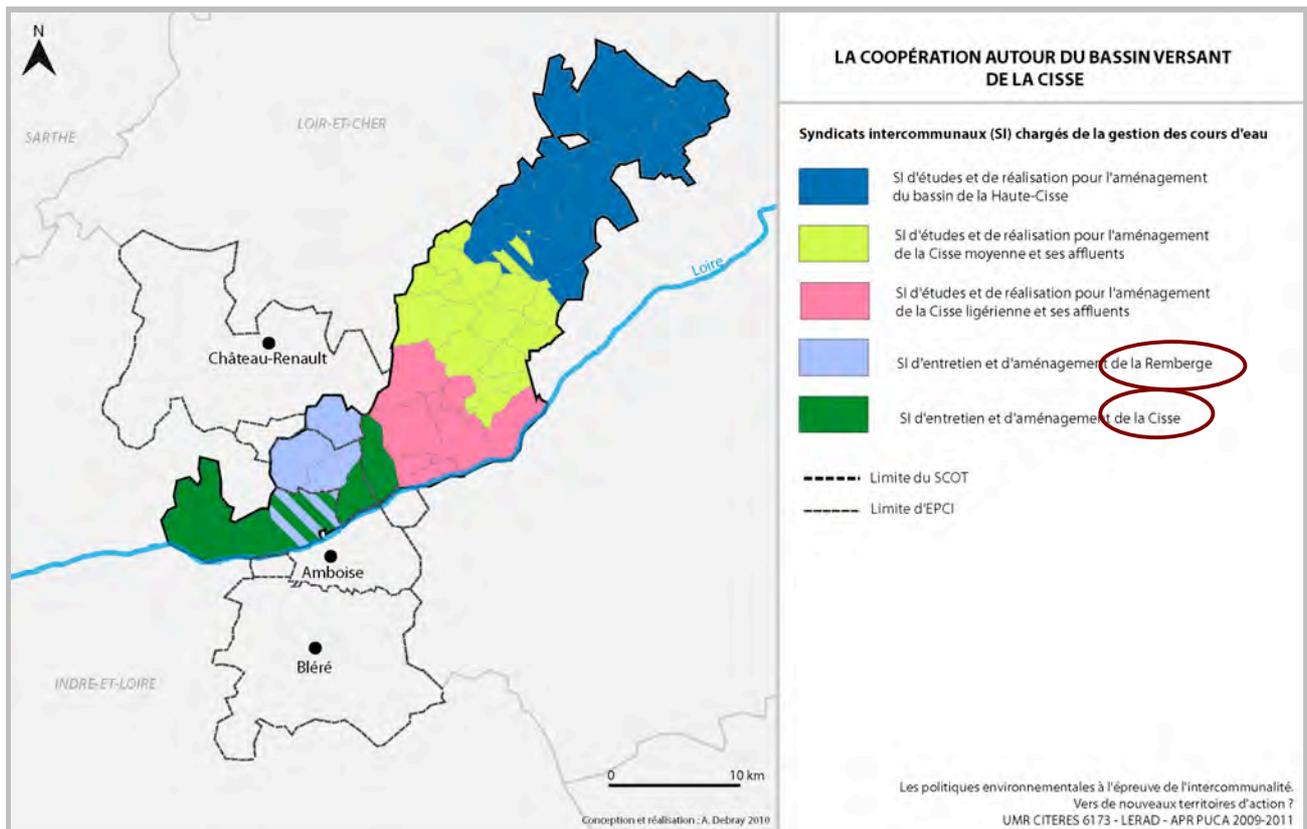
La situation est sensiblement différente pour la thématique spécifique qu'est la gestion des cours d'eau par des SI, celle-ci étant nécessairement encadrée par la loi sur l'eau de 1992 et nécessitant une solidarité amont/aval. La gestion des cours d'eau est généralement confiée à de petits syndicats de rivière, dont les moyens sont modestes. La coopération conventionnelle entre les petits syndicats de rivière participe à la mise en place de conventions de mise à disposition d'agents permettant à ces petites structures de faire face au manque d'agents. En effet, le recrutement d'un nouvel agent représenterait une charge financière trop importante pour le syndicat. On est ici dans le cadre d'une mutualisation qui s'avère nécessaire pour ces petits syndicats. Sans la mise à disposition de moyens humains, ils ne pourraient pas être efficaces dans tous les domaines d'actions qu'implique la prise en charge d'une compétence telle que la gestion des cours d'eau. La collaboration informelle se rapproche plus d'une mise en commun des capacités d'expertise que d'une véritable mutualisation au sens juridique du terme (Joly, 2010). Elle correspond largement à la préférence qu'ont les intercommunalités en France pour une mutualisation autour des compétences techniques (AdCF, 2011), mais la dépasse pour constituer une forme de solidarité « territoriale » dans la mesure où les projets de gestion des cours d'eau se créent à partir d'un découpage territorial spécifique, basé sur un enjeu environnemental, le bassin-versant, articulé entre amont et aval. On peut dire de ce type de collaboration qu'il participe à la mise en place de coopérations à long terme entre les structures, créant ainsi l'ébauche d'une solidarité environnementale.

## **B. Des solidarités intercommunales renforcées à l'avenir ?**

Dans le cadre du dispositif d'achèvement et de rationalisation de la carte de l'intercommunalité, le législateur a prévu l'établissement d'un schéma départemental de coopération intercommunale (SDCI), au vu d'assurer la cohérence des périmètres et l'exercice des compétences des groupements existants. Élaboré par le préfet du département concerné, ce schéma a pour objet de prévoir, d'une

part, une couverture intégrale du territoire par les EPCI à fiscalité propre et la suppression des enclaves et des discontinuités territoriales et, d'autre part, les modalités de rationalisation des périmètres desdits établissements et des syndicats mixtes existants (art. L. 5210-1-1 CGCT). Le préfet doit prendre en compte un certain nombre d'orientations, au nombre desquelles figure la réduction du nombre de syndicats de communes et de syndicats mixtes au regard notamment de leur activité effective et de la cohérence accrue de leurs périmètres. Surtout, le schéma pourra proposer la création, la transformation ou la fusion d'établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, ainsi que la modification de leurs périmètres respectifs. Par ailleurs dès la publication de chaque schéma départemental ou au plus tard, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2012, le préfet devra proposer la dissolution de syndicat de communes ou de syndicat mixte ou proposer la fusion de telles structures ou encore la modification de certains de leurs périmètres respectifs. En outre, il lui est possible de proposer des dissolutions, des fusions ou des modifications de périmètres non prévues par le schéma.

Les premiers schémas ont été présentés en avril 2011 et sont en cours d'étude par les commissions départementales de coopération intercommunale. En Indre-et-Loire, la nouvelle carte propose de réduire le nombre d'EPCI-FP de 23 à 11. Dans le Maine-et-Loire, la carte n'est pas parue au 28 avril 2011. Le processus de rationalisation, qui doit aboutir en mai 2013 vise, en termes de solidarité, l'accroissement et le rééquilibrage de la solidarité financière entre intercommunalités. Aussi, peut-on dire du point de vue du domaine environnemental, que certaines tendances décrites ici sont déjà réalisées (en gardant en tête la nuance entre solidarité et redistribution fiscale). Dans la mesure où les schémas pourraient aboutir à des dissolutions, des fusions ou des modifications des intercommunalités, la question du devenir de certaines solidarités territoriales qui s'étaient établies sera reposée. Prenons pour exemple les cas de syndicats intercommunaux de gestion de cours d'eau pour lesquels les fusions sont prévues, en particulier le SI de la Cisse et le SI de la Remberge (voir la Carte 15 et l'atlas cartographique) qui pourraient ne former qu'un seul syndicat.



**Carte 15 : Les SI d'entretien et d'aménagement du Bassin versant de la Cisse dont la Remberge et la Cisse, proposés à la fusion**

Il semblerait en outre que le Grenelle Environnement puisse avoir des effets incitatifs et encourageant sur la voie de telles solidarités. Cet « effet Grenelle » n'est pas tant envisagé du point législatif que de la mise en visibilité et d'une certaine dépolitisation de ces questions, qui sont devenues des questions de société dont tous les niveaux politiques doivent se saisir. Ainsi, on peut d'ores et déjà souligner l'existence d'initiatives sur les thématiques émergentes qui laisseraient place à l'établissement de solidarités territoriales nouvelles. En ce qui concerne la gestion des risques, en particulier le risque inondation, on peut noter des formes d'entraide et de solidarité entre communes d'une communauté d'agglomération comme celle de Saumur qui travaille à la réalisation d'un Plan Communal de Sauvegarde intercommunal (PCS) ou comme l'aide technique en termes d'expertise et de réalisation de documents réglementaires que l'EP-Loire offre aux petites intercommunalités pour réaliser leur DICRIM et leur PCS. Le cas pourrait se présenter concernant la production d'électricité à l'échelle de l'intercommunalité puisque 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. Notons pour finir que la dimension solidaire, si elle est peu à peu appliquée dans ses dimensions territoriales et environnementales (et pas seulement financière et sociale comme dans la loi SRU), n'est pas pour autant présente dans tous les champs de l'environnement : la thématique paysagère n'est jamais abordée sous ce jour dans les cas étudiés.

En fin de compte, du point de vue des thématiques abordées par les intercommunalités, la solidarité est davantage susceptible d'être appliquée sur des sujets tels que l'habitat, les transports et l'urbanisme que sur l'environnement. En effet, le poids financier de ces thématiques est plus important (ce sont même des compétences obligatoires pour les CA). Au-delà de la dimension économique, l'aménagement en général peut être considéré comme le « cœur de métier » des intercommunalités. Aussi la solidarité en la matière n'est-elle pas une plus-value mais une raison

d'être de l'intercommunalité. Dans le domaine de l'environnement, c'est davantage un élargissement des périmètres d'action qui est à relever, plus que la mise en œuvre de processus de solidarité.

Du point de vue des échelles, force est de constater que d'éventuelles logiques défensives ne pourraient être considérées qu'à une échelle supra, inter-SCoT ou inter-Pays. Du point de vue de l'Etat, ces échelons sont la référence pour penser les solidarités territoriales, en témoigne la proposition du schéma départemental de coopération intercommunale pour l'Indre et Loire qui propose la fusion des quatre communautés de communes qui constituent le SCoT ABC (voir Carte 16) mais aussi la fusion du SM du SCoT et du Pays Loire Touraine. Les prochains mois diront si ces regroupements sont forcés et s'ils rencontreront une opposition ou s'ils sont attendus et appréciés. Du point de vue des intercommunalités, ce sont ces échelons qui offrent la possibilité d'élaborer des projets, d'innover dans la prise en charge d'enjeux environnementaux (ZDE par exemple), sans qu'il soit encore possible de dire qu'il s'agit de logiques de solidarités ou d'entraînement et de généralisation de pratiques « durables ».



**Carte 16: La proposition de rationalisation de la carte de l'intercommunalité en Indre-et-Loire faite par le préfet à la Commission Départementale de Coopération Intercommunale**  
La Nouvelle République, 3 mai 2011, d'après Préfecture 37

Des formes de solidarité entre intercommunalités existent sous des formes plus ou moins juridiquement instituées dans les domaines des services environnementaux à la personne (assainissement, déchets) ainsi que dans le domaine de la gestion des cours d'eau. Dans certains cas, « l'aubaine financière » semble encore prévaloir sur la volonté de solidarité.

Dans les autres domaines, ce sont des effets de généralisation et d'entraînement plus que des stratégies de solidarité qui sont mis en place, et ce autour de projets spécifiques dont les enjeux sont environnementaux.

La réforme des collectivités territoriales et la simplification de l'intercommunalité pourront remettre en question les solidarités existantes (informelles) mais pourront également encourager les solidarités environnementales ou à défaut territoriales.

## **V. Interterritorialité et coordination multi-niveaux : conditions d'une gestion intercommunale de l'environnement qui fonctionne?**

L'intercommunalité apparaît comme un moyen de pallier l'éclatement territorial. L'association des communes permet à première vue de mettre en commun des compétences et des moyens, et d'aborder l'environnement sur un territoire plus large et donc mieux adapté. La réforme des collectivités territoriales va dans ce sens : il s'agit de réformer en profondeur l'organisation territoriale française, notamment en réduisant le « millefeuille » administratif et en créant plus de solidarité entre les territoires. Pour autant la solution intercommunale a ses limites. D'une part, les expériences rencontrées sur le terrain montrent que le découpage intercommunal reste parfois limité pour mettre en œuvre une véritable politique environnementale : les petites communautés de communes ou syndicats, de par leur taille et le nombre réduit de communes adhérentes, disposent de faibles moyens humains, matériels et financiers ce qui ne leur permet pas de mener à bien certaines actions dans le domaine environnemental. D'autre part l'existence d'une intercommunalité à la fois informelle et intégrée rend difficile la cohérence des politiques environnementales à cette échelle, tant il existe de formes intercommunales diverses et enchevêtrées sur un même territoire. Enfin, il semblerait que l'intercommunalité ne résout pas le problème des limites administratives auxquelles se heurte l'environnement : si le découpage intercommunal correspond à une assise spatiale plus étendue pour l'exercice des compétences environnementales, il n'en demeure pas moins un périmètre administratif toujours restreint par rapport aux territoires de l'environnement.

Martin Vanier, dans son « Essai sur l'interterritorialité », réfute l'idée selon laquelle la production de sur-territoire telles que les structures intercommunales donne lieu à des territoires plus vastes et donc plus pertinents. Selon l'auteur, le sur-territoire ne fait que reproduire en plus grand toutes les limites du territoire, mais ne permet pas d'articuler les territoires entre eux (Vanier, 2008). Selon lui, l'interterritorialité aurait intérêt à être davantage pensée entre les divers échelons administratifs, en prenant en compte les réseaux, les acteurs publics et privés ne relevant pas de découpages territoriaux et en se basant sur une approche différente d'une conception par « compétences » (Vanier, 2009). La question a été posée, au sein des deux périmètres d'étude, de savoir quelle était la nature et le fonctionnement de l'interterritorialité parmi les intercommunalités concernées et quelle place elle laissait aux problématiques environnementales.

Dans quelle mesure peut-on voir dans l'interterritorialité constituée autour d'enjeux environnementaux un dépassement des découpages par compétences et par territoires administratifs ? Les politiques environnementales pourraient particulièrement bien se prêter à une refonte de l'organisation de l'action publique, autour de « missions de projets » telles que M. Vanier les appelle de ses vœux. Pour répondre à cette question, il conviendra tout d'abord de montrer la diversité des échelons qui participent au phénomène d'interterritorialité, tant par leur nature que par leur importance pour les intercommunalités, diversité également perceptible dans les moyens et les modes de fonctionnement des échelons entre eux (plus ou moins formels). La place de l'Etat sera particulièrement analysée, notamment dans le but d'identifier les logiques descendantes et ascendantes structurant l'interterritorialité. Par ailleurs, l'impact d'un fonctionnement interterritorial se distingue en fonction des thématiques environnementales considérées : un nouveau découpage apparaît alors où, contrairement aux présupposés, les services environnementaux ne font pas tous l'objet de logiques descendantes (top-down) et où certains domaines « régaliens », susceptibles d'être gérés de manière transversale et selon une logique de « mission », restent ancrés dans une interterritorialité administrative et parfois factice. Finalement, en réponse au besoin

d'interterritorialité, des arènes de dialogue et d'action se mettent en place, principalement autour de projets spécifiques et grâce à des structures souvent plus souples.

Thématiques	INTERTERRITORIALITE ET COORDINATION MULTI NIVEAUX
Déchets	Coordination interterritoriale orchestrée dans le cadre de l'élaboration et la révision des Plans Départementaux d'Elimination des Déchets Ménagers et Assimilés (PEDMA) qui peut se situer en amont de la rationalisation intercommunale (cas du secteur Amboise) ou en aval (cas de l'Est Anjou)
Assainissement	Relations interterritoriales motivées par des <b>logiques réglementaires et financières</b> entre l'Etat (via l'Agence de l'eau), le Département (via le SATESE), les intercommunalités et les communes lors de la mise en place et la 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)
Espaces naturels et paysage	<i>Rôle majeur de l'Etat : logique de coopération descendante</i> Interterritorialité lié à une procédure (Natura 2000, etc.) Relation dans le cadre des procédures multi-niveaux (PNR) et interterritoriales (CCBVC)
Entretien et gestion des cours d'eau	Inter-territorialité liée aux <b>outils</b> (CRE, SAGE, etc.) Elargissement du périmètre des syndicats conduit à l'émergence de <b>logiques de bassin versant</b> . Coopération entre les syndicats : réseau de technicien en lien avec le Département La coordination multi-niveau se fait essentiellement via les outils avec l'Agence de l'eau, la Région et l'Etat.
Risques naturels	EPL (souple) comme outil de coopération interterritoriale (échange d'expériences, solidarités entre territoires, mise en avant des « vulnérabilités » locales) <i>Concentration des actions de l'EPL sur la Loire (affluents oubliés)</i>
Energie et Climat	Actions et <b>projets ponctuels portés par les CC</b> sur les questions énergétiques appelant des subventions et/ou des éco-bonifications. <i>Aux échelles étudiées, la thématique du changement climatique n'apparaît pas fédératrice (comme elle peut l'être dans des configurations régionales ou urbaines), à l'exception du PNR LAT qui alimente sur ce thème des dynamiques d'échanges avec des échelons supra- (Région par exemple) et infra- (communes, CC)</i> <i>Politiques « descendantes » sur des CC « relais »</i> sauf pour PNR et Pays

Note : en bleu les résultats qui confirment l'hypothèse, *en rouge-italique* ceux qui l'infirmen.

**Tableau 20 : Synthèse des résultats thématiques relatifs à l'hypothèse d'interterritorialité et de coordination multi-niveaux**

(Source : Volume 2 - Rapport thématique)

## A. Des coopérations interterritoriales nécessaires et multifformes

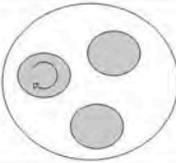
L'enjeu d'une politique publique efficace réside, selon M. Vanier, sur l'interterritorialité, c'est-à-dire une articulation active, un travail coordonné entre les différents niveaux de territoires de l'action publique (Vanier, 2008). L'interterritorialité permettrait de s'affranchir des périmètres administratifs dans la mesure où l'action publique fait l'objet d'une coopération proactive qui s'établit entre les multiples échelons territoriaux.

Considérant l'intercommunalité, qui apparaît parfois limitée pour traiter les questions d'environnement, le partenariat ou la coopération entre les structures intercommunales s'avèrent être des moyens souples et efficaces pour mettre en œuvre des politiques environnementales. Une articulation entre les intercommunalités « *permet la cohérence, le partage des compétences, la définition du rôle de chacun, pour éviter des juxtapositions de projets et d'actions* » (Logié, 2001).

Les échelons concernés par les coopérations interterritoriales sont sans surprise nombreux et diversifiés. Il faut distinguer les niveaux de coopérations opérationnelles des niveaux d'où parviennent les législations et les injonctions dont les intercommunalités font l'objet plus ou moins directement (directives européennes, application au niveau national dans les politiques publiques) et qui ne constituent pas directement des formes d'interterritorialité.

En aval du découpage intercommunal, se situent les communes, diverses associations locales. Sur un même niveau intercommunal, plusieurs découpages administratifs sont susceptibles de collaborer : intercommunalités, syndicat intercommunal à vocation unique ou multiple, syndicat mixte (pays). A une échelle un peu supérieure, les partenaires des intercommunalités le plus souvent représentés sont les SCoT, les Départements et les syndicats d'ampleur départementale, les préfectures. Viennent ensuite les territoires administratifs d'importance régionale (Région, Parc Naturel Régionaux) puis enfin les périmètres d'ampleur inter-régionales ou nationales (Agence de l'Eau, ADEME, DIREN/DREAL, Etablissement public Loire, CEPRI). Sans caractère exhaustif, cette liste montre la pluralité et la diversité des possibles coopérations autour de l'action environnementale intercommunale.

Dès lors, le fonctionnement de ces échelons, les logiques mises en œuvre peuvent être analysées de manière systémique selon deux dimensions : l'orientation et la direction des coopérations. L'orientation consiste à s'interroger sur la verticalité ou l'horizontalité des échanges entre échelons. La direction consiste à se demander si l'initiative de l'action publique émane des échelons les plus « bas » (*bottom up*) ou si au contraire, l'action publique est dirigée depuis les instances « hautes » (*top-down*). Ces distinctions s'appliquent aussi bien de manière interne, au sein d'une intercommunalité où les coopérations concernent les échelons inférieurs que de manière externe, en mettant en relation les échelons supérieurs à l'intercommunalité considérée (voir Tableau 21).

		Niveau « communal » communes/ intercommunalités	Niveau « communautaire » intercommunalités/ intercommunalités
Logique ascendante		Le projet d'une commune est repris/porté à l'échelon communautaire	Un projet / une politique intercommunale est reprise à un niveau intercommunal supérieur (d'une CC au Pays par exemple)
Logique interne / horizontale		L'intercommunalité produit elle-même ses propres politiques et projets.	Plusieurs intercommunalités construisent des formes de coopération/une logique de coopération entre elles (sous forme associative, d'entente ou de syndicat mixte...)
Logique descendante		Le(s) projet(s) intercommunaux est/sont décliné(s) au niveau des communes membres	Les politiques définies à des échelons supérieurs (PNR, Région...) sont déclinées au niveau de chaque intercommunalité

**Tableau 21 : Traduction des trois logiques d'action (descendante, horizontale, ascendante) au niveau communal et intercommunal**

## B. Les arènes de l'interterritorialité : quelle efficacité sur les politiques environnementales ?

Les coopérations entre échelons administratifs et les formes d'interterritorialité qui en découlent montrent des situations qui sont tantôt subies, tantôt volontaires et tantôt transformées en « aubaine ». En fonction des thématiques environnementales concernées, l'interterritorialité insufflé une dynamique de prise d'initiative et de maturation du fait intercommunal ou conduit à des logiques d'accompagnement, voire de suivisme. Considérant les modèles de communauté et les logiques d'actions précédemment identifiées (et croisée avec les thématiques environnementales dans le Tableau 22), une nouvelle catégorisation de la façon dont sont traités les domaines environnementaux par l'intercommunalité peut être proposée.

Logiques d'actions		Modèles de communauté	Type de thématique	
NORMATIVE	Prestations de services au bénéfice des populations	DE GESTION (« fonctionnelle » ou « de service »)	« Historiques », imposées par la loi	Assainissement
ECONOMIQUE				Déchets
COOPERATIVE	Espace de mise en œuvre concrète	RELAIS	Emergentes	Energie Paysage
INITIATRICE	Espace de projet	DE PROJET	Emergentes et/ou « historiques »	Energie Paysage Eau Déchets

Tableau 22 : Typologie des logiques d'actions selon les thématiques environnementales considérées

### B.1. Différenciation des coopérations interterritoriales selon les domaines environnementaux

L'étude des coopérations mises en place aux niveaux intercommunaux et la prise en considération des articulations opérées entre les différents niveaux administratifs fait apparaître l'existence d'une gradation dans le rapport qu'ont les champs environnementaux avec les logiques ascendantes et descendantes. Une première catégorie montre une prédominance des échelons administratifs rigides et une logique principalement descendante, on parlera alors plus volontiers de coopérations multi-niveaux plutôt que d'interterritorialité. D'autres champs constituent *a contrario* une catégorie où les coopérations sont volontaires, aussi bien descendantes qu'ascendantes, créant ainsi une réactivité, une souplesse et une originalité dans la manière de gérer les enjeux environnementaux (on parlera alors d'interterritorialité).

#### Coopérations multi-niveaux

Certains champs environnementaux sont particulièrement soumis à une gestion où dominent les logiques *top-down*. Il peut s'agir de compétences environnementales « historiques » (qui relèvent parfois à l'origine de préoccupations hygiénistes comme l'assainissement) mais aussi de champs régaliens, tels que les risques. Dans ce premier cas, la coopération entre intercommunalités et autres niveaux est bien réelle mais de nature « subie », notamment parce qu'elle relève de l'obligation législative. Dans les deux périmètres étudiés, pour le domaine de l'assainissement, des modes de coordination multi-niveaux sont nécessaires. Ils s'organisent notamment avec l'Agence de l'eau Loire Bretagne (dossier de subvention), les Départements (SATESE<sup>43</sup>) et les communes membres. Dans ce domaine, la coopération se joue pour une grande part au travers de la mise en place

<sup>43</sup> Les SATESE (Service d'Assistance Technique aux Exploitants de Stations d'Épuration) sont dans la majorité des départements des services du Conseil Général, le Département d'Indre et Loire fait donc exception.

d'équipes d'épuration (subvention de l'Agence et du Département), de leur gestion (implication des SATESE) et du rôle départemental en matière de diagnostic, de suivi et de contrôle de l'assainissement non collectif du SATESE 37. Un autre échelon engagé est étatique, les communes ou les intercommunalités exerçant leur responsabilité et leur compétence sous le contrôle de la police de l'eau assurée par les services de l'Etat.

Dans le cas des risques, champ historiquement lié aux compétences de l'Etat, il existe des formes de coopérations multi-niveaux également, qui sont « souples » et jouent un rôle essentiel dans l'échange d'expériences et de pratiques entre les communes et des échelons supérieurs. L'EP-Loire assure par exemple ce type de mission, d'une part en suivant et rendant compte des démarches portées par les EPCI FP qui se sont lancés dans des actions de gestion du risque d'inondation, d'autre part en étant pour eux tous un lieu d'échange et de débat autour de ces questions (voir aussi chapitres précédents). Pour autant, il n'existe pas de gestion communautaire des risques et les liens avec les échelons supérieurs correspondent à une application au niveau local de règlements nationaux.

Concernant le dernier champ qui est celui du paysage et des espaces naturels, force est de constater que l'action publique se fait principalement de façon descendante. Les intercommunalités participent, en suivant une logique *top-down*, à la mise en œuvre de politiques nationales et européennes (Natura 2000, Loi Paysage, etc.). Dans le domaine de la protection des espaces naturels, le rôle de l'Etat et de l'Union Européenne est majeur. Les intercommunalités apparaissent davantage comme des espaces relais pour l'application de politiques élaborées à une échelle supra-territoriale. S'il existe une interterritorialité associée à la protection des espaces naturels, elle est principalement liée à la procédure Natura 2000 qui peut entraîner des coopérations entre différents niveaux territoriaux (UE, Etat, Région, intercommunalités, communes). On voit alors se mettre en place des coopérations dans le cadre des procédures multi-niveaux tantôt encouragées par le PNR LAT (le Parc est opérateur DOCOB de la zone Natura 2000 « Vallée de la Loire des Ponts-de-Cé à Montsoreau ») tantôt organisées entre intercommunalités, comme la CCBVC qui travaille avec la CC de Loches Développement (voir la Carte 17).

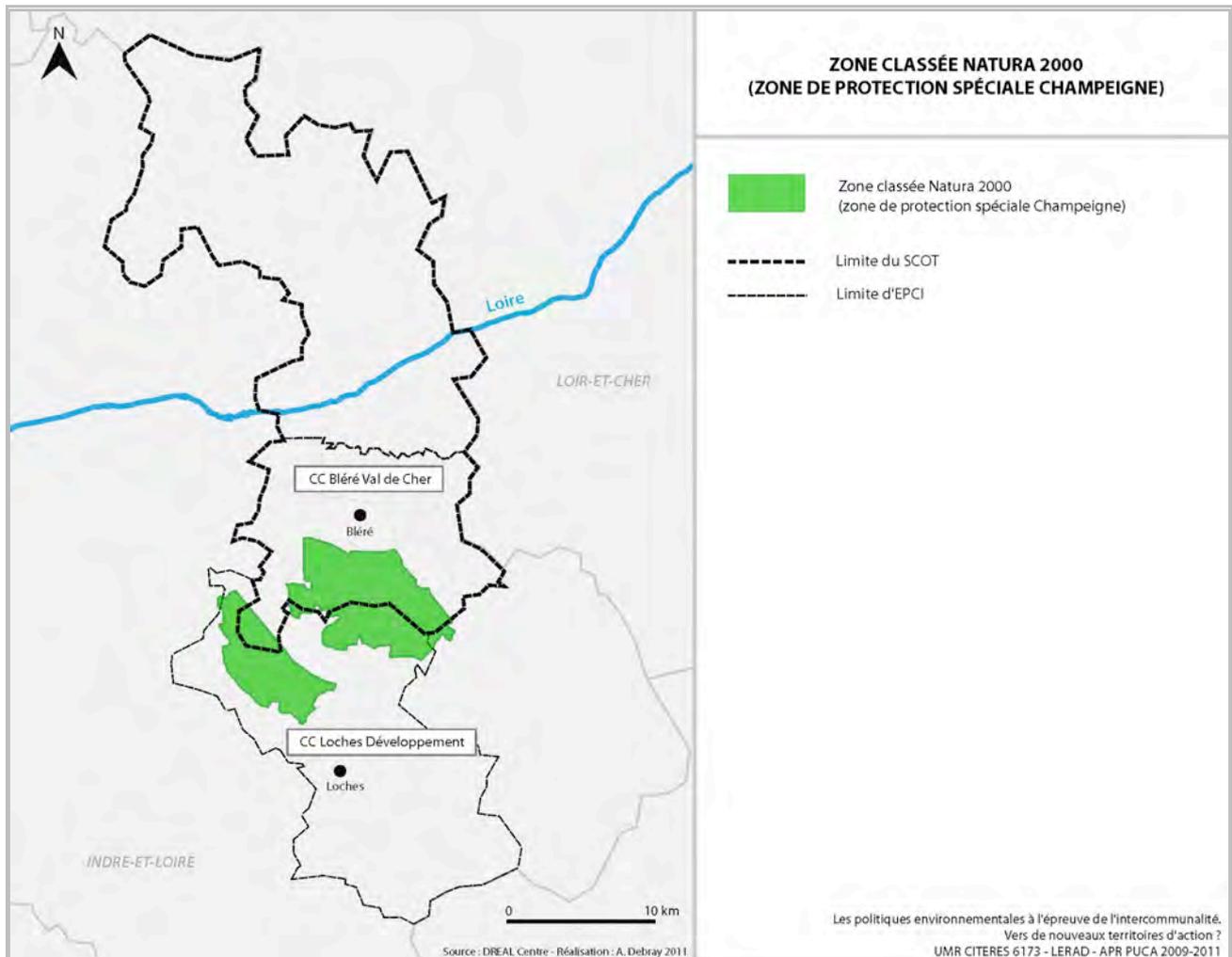
Il existe donc bien des coordinations multi-niveaux dont les intercommunalités sont partie prenante. Mais pour répondre à la question de savoir si ces dernières en sont à l'origine, il est important de se demander s'il y a des stratégies propres aux collectivités en matière d'environnement qui regrouperaient plusieurs échelons, en dépassant l'effet de cascade réglementaire (où l'injonction émane du haut pour être mise en œuvre aux niveaux inférieurs). Il s'agit alors de mettre en évidence l'existence de thématiques environnementales qui génèreraient de l'interterritorialité.

### **Interterritorialité**

Contrairement à la gestion de l'assainissement et à celle des risques, certaines thématiques environnementales apparaissent en mesure de produire de l'interterritorialité; c'est notamment le cas de la gestion des cours d'eau et des déchets.

Concernant la gestion des cours d'eau, la coordination interterritoriale s'opère à double sens dans la mesure où la logique est d'abord *top-down*, lorsque les intercommunalités mettent en œuvre des politiques nationales (Loi sur l'eau) et européennes (DCE) mais elle est aussi *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, qui incluent notamment l'Agence de l'eau Loire Bretagne, les services de l'Etat, mais aussi d'autres collectivités territoriales : Cellule ASTER du Département, Conseil Régional (Contrat régionaux de Bassin) et Etablissement Public Loire. On voit se dessiner une interterritorialité dans la mesure où

des coopérations se créent entre les syndicats, les EPCI-FP et les échelons cités précédemment pour élaborer des politiques de gestion et de restauration des cours d'eau.



**Carte 17 : La zone Natura 2000 de Champagne associe les EPCI-FP du Lochois et de Bléré-Val de Cher**

En ce qui concerne les déchets, leur gestion est une problématique unanimement interterritoriale notamment du fait des coûts liés et de l'histoire de cet enjeu. Mais, et de manière plus surprenante que pour les cours d'eau, au-delà de la gestion mutualisée d'un service, l'existence d'un syndicat mixte permet de mener une réflexion commune (optimisation du service, réduction de la production de déchets) et d'avoir une politique cohérente sur l'ensemble du territoire. L'outil de planification départemental qui s'impose à la gestion des déchets s'avère finalement une arène de coordination interterritoriale, dans la mesure où, malgré sa faiblesse sur le plan légal, elle parvient à permettre des débats relatifs à la planification et à offrir des lieux de rencontre entre les acteurs en charge et ainsi à susciter une dynamique interterritoriale particulièrement importante dans l'organisation complexe et multi-niveaux de la gestion des déchets. L'analyse montre donc que l'interterritorialité concerne également la thématique des déchets, qui n'est pas seulement un objet technique de l'intercommunalité et que des processus *top-down* et *bottom-up* y coexistent. En témoigne le fait que la gestion des déchets est éminemment politique et que la conduite des projets locaux nécessite un engagement politique fort, et également risqué. Le secteur des déchets ne relève donc pas uniquement d'une intercommunalité « de gestion ». En outre, la difficulté à élaborer et à faire aboutir les politiques locales, l'engagement politique que cela implique, montrent qu'il ne s'agit pas

d'une gestion de routine mais d'une logique « de projet » marquée par des choix, soumis à l'argumentation et à la justification, où les échecs sont nombreux.

La question de l'opportunité pour l'intercommunalité de constituer une arène pour la prise en compte de l'environnement et la potentialité qu'auraient les enjeux environnementaux à produire de l'interterritorialité peuvent en dernier lieu être appréciés au regard des thématiques de l'énergie et du climat. En effet, pour ces thématiques nouvelles (voir chapitres précédents), deux modes de saisie peuvent être distingués : d'une part, le niveau intercommunal comme interface opérationnelle pour décliner et animer sur les territoires des politiques mises en œuvre à des niveaux supérieurs (Région, Département, ADEME...) (il agit alors en tant qu'échelon intermédiaire stratégique faisant office de « relais ») ; d'autre part, le niveau intercommunal comme porteur d'une initiative, en dehors de prescriptions réglementaires (communauté « de projet » ou « initiatrice »). On peut également penser que cette saisie pourrait à l'avenir suivre une troisième voie, 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 réseaux énergie/climat ou de forum climat. C'est ce qui peut s'observer de façon émergente au sein du territoire du PNR LAT où les thématiques « climat et énergie » constituent un thème fédérateur et rassembleur pour faire « travailler ensemble » les différents acteurs du territoire.

Cependant, 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 (cette tendance s'observe en France dans d'autres configurations, notamment à l'échelle des Régions et des grandes Agglomérations). Il en est de même pour les thématiques énergétiques pour lesquelles, même si des réflexions et des actions émergent de façon diffuse, on n'observe pas d'élaboration collective de stratégie commune formant une politique énergétique (hormis le territoire du PNR encore une fois) (voir aussi le rapport thématique). La saisie de cette thématique s'effectue alors de façon disparate et ponctuelle, en fonction de projets, parfois hautement symbolique (installation de panneaux photovoltaïques par exemple) et d'opportunités (par exemple, la construction d'un nouveau bâtiment communautaire HQE pour la petite enfance).

Il s'avère donc que l'interterritorialité existe en partie, mais qu'elle ne dépend pas tant des thématiques considérées (« historiques » ou émergentes ; « techniques » ou pas) que des projets en eux-mêmes, de la volonté politique des élus et des gestionnaires et de la légitimité des collectivités pour les porter. Aussi la question peut-elle être considérée au travers des projets porteurs d'enjeux environnementaux en se demandant à quelle échelle l'interterritorialité émerge. La nature des intercommunalités n'est-elle pas un facteur d'interterritorialité, au même titre, voire plus fortement que les thématiques environnementales ou les échelles d'intercommunalité ?

## B.2. L'interterritorialité comme support de projets de territoire

Considérant la réforme des collectivités territoriales qui voit actuellement le jour, la nature et l'échelle des intercommunalités sont interrogées dans leur capacité à améliorer la mise en œuvre des politiques publiques et la gestion des territoires. Des Communautés de communes plus grandes et des intercommunalités souples en moins grand nombre seraient-elles la solution pour favoriser l'efficacité des politiques ? Les analyses conduites amènent à nuancer ce présupposé : des échelles larges favorisent l'interterritorialité dans une certaine mesure seulement, et les formes souples,

quant à elles, sont garantes d'une articulation et d'une dynamique de projets qui profitent aux politiques environnementales.

#### *a. Le Pays, scène de coopération entre territoires*

Les pays constituent un réel vecteur de coopération intercommunautaire, notamment entre EPCI-FP. Instrument d'aménagement du territoire créé par l'Etat, le Pays est par définition un territoire de projet permettant d'articuler différents acteurs sur une aire spatiale cohérente, pour définir un projet commun et des actions participant au développement du territoire. En ce sens, les Pays constituent un espace d'échanges entre intercommunalités, représentées au niveau de la structure porteuse du Pays, et favorisent la prise en charge de nouveaux enjeux dans le domaine environnemental, notamment en matière énergétique dans les territoires d'étude.

Par ailleurs, les Pays sont de réels vecteurs d'interterritorialité, à la fois verticale et horizontale, dans la mesure où ils assurent une fonction de relais entre les territoires strictement locaux et les échelons territoriaux supérieurs (Europe, Etat, régions, départements) et permettent de réunir les EPCI et autres acteurs influents de la scène locale (communes, associations, entreprises...). De surcroît, les coûts engendrés par le fonctionnement du Pays (frais de personnel) résultent d'une contribution de chaque intercommunalité membre, bien souvent en fonction de la population, et chaque projet fait l'objet d'une délibération par l'ensemble des membres du Pays. Le Pays repose donc sur le principe de la solidarité territoriale. Ainsi, le rôle du Pays apparaît incontestable pour mener à bien des projets : il coordonne d'une part l'ensemble des fonds distribués dans le cadre des contractualisations, donne l'occasion aux acteurs locaux de se rencontrer et de se concerter sur les projets de territoire, et il accompagne les porteurs de projet publics ou privés dans leurs démarches. Le Pays est donc une structure qui facilite la coordination entre intercommunalités.

#### *b. Le PNR, espace de diffusion des nouveaux enjeux environnementaux vers les territoires*

Le Parc Naturel Régional favorise l'interterritorialité dans trois domaines environnementaux où l'intercommunalité « rigide » est le moins active : les risques naturels, le paysage et les espaces naturels et enfin l'énergie et le climat. Son action se dirige principalement vers l'animation des territoires, de manière souple, en proposant des projets, des formes d'accompagnement (de diagnostic, de montage de dossiers) et en permettant un lien plus ou moins informel entre acteurs de la gestion de l'aménagement. La structure PNR offre l'opportunité de relayer des informations, des savoir-faire, des expériences, sans nécessiter *a priori* d'adhésion au projet ou à l'enjeu. Aussi un Plan Climat Energie Territorial a-t-il été constitué, en amont des démarches du Grenelle Environnement au sein du PNR Loire-Anjou-Touraine. Il a permis de proposer un diagnostic, des enjeux/objectifs prioritaires (isolation du bâti ancien et appui sur la filière bois pour réduire les émissions de gaz à effet de serre) mais aussi de permettre aux collectivités de se positionner face à d'éventuels projets d'implantation d'éoliennes (guide de l'éolien, qui rappelle les conditions législatives tout en précisant que cette alternative énergétique n'est pas l'enjeu prioritaire pour le territoire du parc). La structure Parc fonctionne bien comme un activateur de coopération interterritoriale, alimentant les dynamiques locales grâce à des apports juridiques, techniques, politiques etc. Le PNR peut en effet répondre à la demande des maires, tout en étant force de proposition en amont des politiques. Il joue donc un rôle de facilitateur pour diffuser, étoffer et harmoniser les actions environnementales sur son territoire.

Plus souple encore, voire plus informel que le Pays et le PNR, est la procédure inter-SCoT qui est mise en place dans l'un des terrains d'étude. Si l'échelle est bien supérieure aux intercommunalités considérées jusqu'à présent, la nature en est assez floue et évolutive.

### c. L'inter-SCoT : nouvelle opportunité pour l'interterritorialité ?

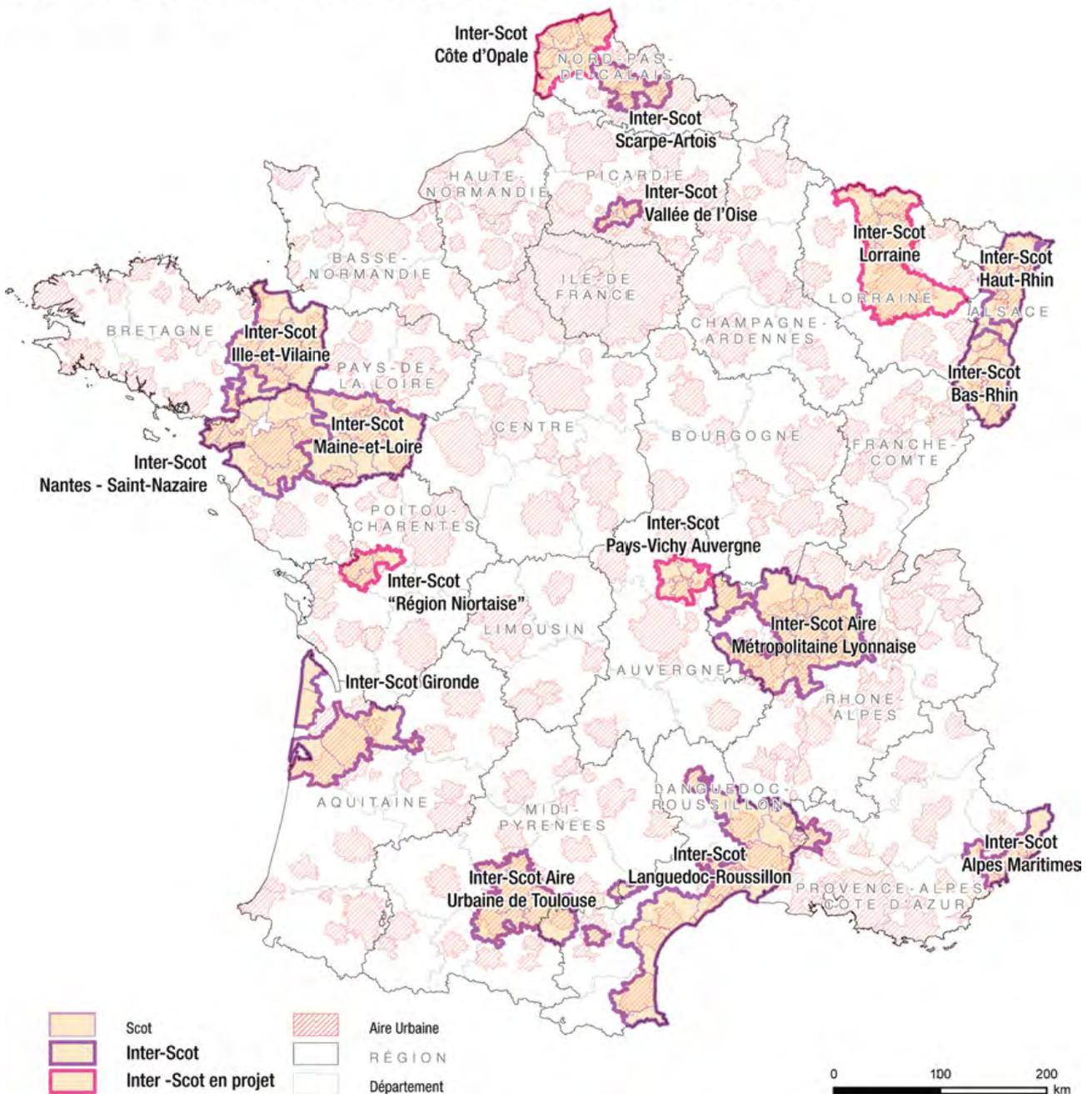
Les démarches inter-SCoT ont fait l'objet d'un bilan mené par l'Institut d'Aménagement et d'Urbanisme d'Île de France en 2009 (Constanty, Vallée, 2010). Il y est fait état d'une vingtaine de démarches inter-SCoT qui existent en France depuis 2000, de la pluralité de leurs formes, de leurs initiateurs, de leurs objectifs, de leur réussite (voir Carte 18). En Maine-et-Loire, une démarche inter-SCoT a été initiée depuis 2007 par le Préfet afin de « *prendre conscience des enjeux communs de lutte contre l'étalement urbain tout en répondant aux besoins de logements, de développement des modes de transports alternatifs à la voiture, de préservation d'une trame verte et bleue* ». (Préfet de Maine-et-Loire, 2009). Plusieurs réunions bilatérales entre SCoTs et des réunions techniques se sont déroulées mettant en évidence les dépendances et interdépendances des territoires et soulignant ainsi l'intérêt d'un meilleur dialogue entre les SCoTs. Le SCoT Saumurois a été associé à cette démarche<sup>44</sup>. De l'avis de la structure, « *ces rencontres ont avant tout permis d'instaurer les fondements d'un dialogue constructif entre territoires voisins ; des échanges, des comparaisons entre les projets d'organisation de l'espace de part et d'autre des frontières administratives* » (site du SCoT Saumurois, consulté le 23 février 2011).

Les thématiques environnementales et d'aménagement du territoire semblent principalement retenir l'attention des acteurs investis dans la démarche inter-SCoT du Maine-et-Loire et l'enjeu d'inscription au patrimoine mondial de l'UNESCO du Val de Loire est une occasion particulière de veiller à harmoniser la gestion des territoires entre les SCoTs. Cette préoccupation va dans le sens de la Loi Grenelle II et des autres démarches inter-SCoT développées en France. Même si l'inter-SCoT ne répond pas véritablement à l'ambition de la Loi de réforme des collectivités territoriales, du fait de la faiblesse de son portage institutionnel, il peut apporter un mode de réponse aux enjeux d'intégration des politiques thématiques et aux objectifs majeurs de préservation de l'environnement. L'IAU-IDF y voit même une occasion de répondre à la réforme des collectivités « *lorsque les conditions techniques ou politiques ne permettent pas la mise en place d'une structure intercommunale* » (Constanty, Vallée, 2010).

Les démarches inter-SCoT se multiplient (IAU-IDF, 2010) et pourraient en partie répondre à ce que M. Vanier appelle un « *gouvernement des usages* », par opposition à un « *gouvernement des territoires* » (Vanier, 2008) où des enjeux globaux sont pris en compte localement, à des échelles diverses et de manière souple. En effet, les inter-SCoT sont divers dans leurs natures et leurs formes, mais se caractérisent par une très faible institutionnalisation (Constanty, Vallée, 2010), voire une durée de vie circonstancielle et éphémère. Ce sont des structures dont le « *fonctionnement est « sur mesure » et sans dogme* » (Perilhou, 2005), allant plutôt à l'encontre des préconisations de la Loi de réforme des collectivités territoriales.

<sup>44</sup> Consulté en ligne le 23 février 2011 [<http://www.scot-saumurois.com/p40,le-scot-est-elabore-avec-les-structures-d-amenagement-du-territoire>]

Les démarches Inter-Scot en cours et en projet recensées en France en 2009



Carte 18 : Les démarches inter-SCoT en France en 2009, déséquilibre et timidité

Source : IAU IDF, 2010

En conclusion, l'analyse réalisée à partir de ces trois entrées permet de démontrer que l'action publique environnementale conditionne des coopérations intercommunales variées, ce qui montre que le cadre d'intervention intercommunal ne favorise pas toujours une plus grande adéquation entre l'espace problème et l'espace solution (Berdoulay et Soubeyran, 2000). Certaines problématiques d'environnement telles que la prise en charge des déchets, ou la gestion des rivières sont plus aisément appréhendables, dans une certaine limite, à plus petite échelle, et ce pour des raisons économiques (le cas des déchets) ou encore territoriales (au niveau d'un objet naturel spécifique tel que le cours d'eau et ses affluents). Les coopérations entre intercommunalités sont alors des modes d'organisation souples qui permettent de pallier à la rigidité posée par les découpages administratifs intercommunaux. Le cas des Pays fait figure à part, car il ne s'applique pas à une politique environnementale spécifique, mais il s'agit également d'une structure de

coopération qui permet encore une fois de s'affranchir des périmètres administratifs, quelques peu limités pour y établir un projet de développement territorial. En outre, les coopérations territoriales présentées sont adaptables, voire mouvantes. Le PNR n'applique pas ses projets à l'ensemble de son territoire et la démarche inter-SCoT peut privilégier certaines thématiques ou se recomposer en fonction des circonstances.

L'intercommunalité permet la coopération multi-niveaux dans le domaine de l'environnement et y joue un rôle d'initiation. En effet, certaines intercommunalités ne se contentent pas d'appliquer localement les politiques publiques et s'emparent d'enjeux pour les porter à un niveau supérieur (cela concerne aussi bien les paysages que le traitement des déchets).

En fonction des champs environnementaux, l'interterritorialité a plus ou moins de réalité. Ce sont les thématiques les plus susceptibles d'être traitées de manière transversale qui donnent lieu à des logiques interterritoriales. Les domaines de l'énergie et du climat préfigurent cette tendance, malgré leur émergence récente.

Plus que les champs environnementaux, ce sont les natures et les échelles des structures intercommunales qui déterminent leur propension à s'inscrire dans une dynamique interterritoriale. Aussi les Pays, les PNR et plus récemment les démarches inter-SCoT sont des initiateurs et des moteurs de l'interterritorialité, remettant ainsi en question les velléités des législateurs dans leur projet de réforme des collectivités.



## **CONCLUSIONS ET MISES EN PERSPECTIVE : L'INTERCOMMUNALITE MISE AU REGARD DE L'ACTION PUBLIQUE TERRITORIALE DANS LE CHAMP DE L'ENVIRONNEMENT**

L'approche « par le bas » menée dans ce travail, consistant à partir de la multitude d'intercommunalités existante sur un « bassin de vie » tel qu'un SCoT, montre comment l'intercommunalité s'est constituée et quelles tendances se dessinent pour ce qui concerne leurs modes de fonctionnement.

Le constat que nous pouvons faire à l'issue de cette analyse porte sur la **diversité des situations rencontrées** sur le terrain, tant en ce qui concerne les formes d'intercommunalité que la conduite de politiques environnementales. Nous avons pu appréhender/qualifier cette diversité au regard du cadre juridique et des moyens mobilisés par les acteurs sur le terrain, des stratégies développées mais aussi de leurs effets sur la conduite des politiques d'environnement. Il s'agit maintenant de mettre en perspective ces situations en s'interrogeant sur leur adéquation ou inadéquation au regard de la mise en oeuvre des politiques publiques d'environnement tant actuelles qu'à venir compte tenu des réformes en cours (Réforme des collectivités et Grenelle Environnement).

### **I. Quels effets des intercommunalités dans le champ de l'environnement ?**

#### *A. De multiples configurations d'actions*

Il ressort de l'analyse menée que la construction des intercommunalités n'est pas univoque. Les cas étudiés ont permis de mettre en exergue les différentes motivations des regroupements intercommunaux : les affinités politiques, qui restent un facteur présent dans nos cas d'études, notamment dans le cas du SCOT ABC, mais également les nécessités de gestion d'un service ou l'opportunité de rapprochement pour conduire un projet spécifique. Nous avons ainsi pu dégager plusieurs configurations d'intercommunalités : des communautés de gestion, des communautés relais et des communautés de projet, mobilisant des logiques d'action différentes (normative, économique, coopérative ou initiatrice). Il faut noter que ces types de fonctionnement ne sont pas figés et que l'on assiste, au cours de l'histoire des regroupements, à la migration d'un type vers un autre : partant d'une communauté de gestion, certaines intercommunalités se transforment progressivement en porteurs de projets.

Au final, pour ce qui concerne le domaine de l'environnement, on peut conclure que la mise en place et le renforcement des intercommunalités permettent la prise en charge d'un plus grand nombre de compétences, et l'augmentation des moyens qui y sont consacrés. Au delà des compétences obligatoires, les enjeux environnementaux font l'objet d'une appropriation par les structures intercommunales, en particulier les EPCI-FP. La construction intercommunale peut donc être considérée comme vecteur d'amélioration des services rendus et de confortement de la mise en oeuvre de politiques environnementales. On rejoint là les propos de H. Michel qui constate que si les intercommunalités étaient initialement constituées pour la gestion de services publics techniques,

avec l'évolution des formes intercommunales on assiste à l'émergence d'une dimension politique de plus en plus forte (Michel, 1999).

Toutefois, pour l'avenir, la question principale qui se pose est celle de la pérennité financière des chantiers prévus, dans la mesure où les incertitudes liées à la suppression de la taxe professionnelle pourraient compromettre les orientations à mettre en œuvre, qui nécessitent des financements élevés. Le recours accru à la contractualisation ou la réorganisation de la fiscalité locale (taxes sur les déchets, augmentation de la TGAP<sup>45</sup>, taxe d'urbanisme...) sont autant de pistes que met en avant l'ADCF pour pallier le manque de moyens des structures intercommunales (ADCF, 2009). De ce point de vue la réforme des collectivités territoriales de décembre 2010 qui cherche à établir des intercommunalités de taille minimale de 5000 habitants pourra constituer un atout important pour la prise en charge des compétences environnementales. Mais on l'a vu dans les cas étudiés, la question des transferts de compétences dans le domaine de la gestion des services environnementaux n'est pas simple, et la réorganisation des intercommunalités ne va pas s'accompagner d'une simplification des services, tout au moins dans un premier temps, et surtout si cette réorganisation est imposée par l'Etat.

### *B. Des configurations intercommunales plus ou moins adaptées aux organisations spatiales*

Les cas considérés dans ce travail relèvent de petites et de moyennes villes. Si au commencement, le projet ambitionnait de considérer des territoires en concurrence avec des espaces métropolitains, il s'avère que les spécificités de ces territoires ruraux et/ou périurbains, polarisés par une ou plusieurs petites villes présentent en eux-mêmes un intérêt pour l'étude de l'intercommunalité.

Les territoires étudiés s'organisent soit autour de petites villes soit autour d'une moyenne ville (Saumur, à la limite démographique de la moyenne ville). De ce fait, l'intercommunalité présente certaines spécificités qui diffèrent des constructions intercommunales dans les espaces métropolitains : les politiques d'aménagement du territoire ont tenu à l'écart les villes moyennes tandis que les petites villes étaient considérées par le biais de la politique des Pays (échelon qui était politiquement faible). Aussi, les territoires intercommunaux autour de ces petites et moyennes villes ont-ils procédé par « bricolage » pour mener une politique d'aménagement au sein d'une « indétermination politique importante » (Behar, 2010). Ce « bricolage » mériterait d'être plus largement étudié dans la mesure où il sous-tend des interrogations sur la nécessité d'une intercommunalité unique, par opposition à une distinction entre intercommunalité urbaine et intercommunalité rurale (distinction qui existait dans la Loi de 1992 mais qui a été supprimée par la Loi Chevènement). En outre, les orientations actuelles de l'Etat qui favoriseraient les logiques inter-SCoT, en les associant à des réflexions métropolitaines (Perilhou, 2005) (ces dernières étant largement présentes dans les récentes réflexions sur la réforme des collectivités – en témoigne le projet de Grand Paris), vont à l'encontre de la prise en considération de ces « bricolages » - ou « instabilité régulée » ? – qui fondent le fonctionnement des intercommunalités à l'heure actuelle.

Au-delà de la taille des villes autour desquelles les communes se regroupent pour constituer des intercommunalités, la question de l'hégémonie des villes-centres sous-tend l'ensemble des considérations sur les spécificités du fonctionnement intercommunal. De nombreux auteurs ont montré que les présidents d'intercommunalités étaient fréquemment les maires des villes-centres et que l'emprise sur le territoire intercommunal en était décuplé (en particulier du fait que la présidence d'une intercommunalité n'est pas soumise à l'interdiction de cumul de mandats, ni à l'obligation de parité) (Charles-Le Bihan & Doaré, 2009 ; AdCF, 2009). Plus généralement la loi de 2010 fait explicitement référence au cadre urbain pour penser la réorganisation intercommunale. Or

<sup>45</sup> Taxe générale sur les activités polluantes

nous avons constaté dans nos études de cas, que l'organisation urbaine n'est pas uniforme au regard des intercommunalités en place, et que la taille des villes n'est pas le seul déterminant géographique des intercommunalités : la question de la nature des espaces est également posée (polycentrisme, centre-périphérie). Le constat de la faible adéquation entre le SCoT et les enjeux intercommunaux pourrait venir de la nature du SCoT en tant qu'outil de l'urbain. Ce sont principalement des enjeux urbains, ceux de l'étalement urbain, de l'organisation des mobilités et du développement local, qui sont débattus au sein des SCoT. Les thématiques environnementales sont plus timidement abordées, et lorsqu'elles le sont, c'est par le biais de la qualité de vie (paysage). Des thématiques telles que les risques, les pollutions n'y font pas l'objet de débats ; l'application du Grenelle dira si les réflexions sur la trame verte et bleue parviennent à pénétrer les arènes intercommunales.

A cet égard, le prisme des politiques environnementales que nous avons choisi de privilégier, nous permet de mettre en exergue les limites d'une intercommunalité pensée à la seule aune de l'organisation des territoires : dans les faits, les intercommunalités sont en charge de politiques autres que l'aménagement du territoire. Si celui-ci fonde de manière unique le cadre de la coopération intercommunale, on peut penser que ce type d'organisation intercommunale ne permettra pas une contribution efficace à d'autres politiques publiques. Il apparaît à ce titre préférable de maintenir a minima des modes de coopération diversifiés, et de les combiner.

### *C. Une nécessaire souplesse*

Ce constat de la diversité des situations sur le terrain appelle une autre remarque : celle d'une souplesse nécessaire permettant un ajustement entre situations territoriales et mode de conduite de l'action publique environnementale.

Cette souplesse a été constatée tout au long de notre analyse : tant pour ce qui concerne le cadre juridique (intérêt d'une intercommunalité associative notamment) que pour ce qui concerne les moyens mis en commun (mutualisation, financements croisés, services facturés, etc.). Si la volonté exprimée dans la loi de décembre 2010 est celle d'une rationalisation de l'action publique territoriale par l'agrandissement des territoires de compétences des intercommunalités, celle-ci, sans doute trop pensée par le haut pourrait être au final contre-productive au regard des dynamiques en place.

En effet, d'une part, la rationalisation ne s'opère pas autour des arènes les plus attendues : les SCoT n'occupent pas une place de prédilection en termes de structuration des alliances, de répartition des compétences et d'organisation des territoires. Ce sont davantage les Pays, alors qu'ils sont voués à disparaître<sup>46</sup> qui constituent le lien entre les intercommunalités et qui créent des formes d'interterritorialité. Ce constat dans le champ environnemental est d'autant plus étonnant que la loi Grenelle II fait du SCoT l'échelon privilégié pour juguler la consommation excessive d'espace, préserver la biodiversité, réduire les émissions de gaz à effet de serre et préserver la qualité de l'air. Or, cela apparaît bien au-dessus des moyens des SCoT étudiés. C'est pourtant dans le sens d'un renforcement des compétences communautaires que les réformes législatives devraient aller, qu'il s'agisse de l'aménagement ou de l'environnement.

D'autre part, on l'a vu, les deux territoires étudiés apparaissent différents au regard de leur organisation spatiale : une organisation de type centre-périphérie autour de la ville de Saumur d'un côté, une organisation de type polycentrique regroupant trois petits pôles urbains dans le cadre du SCOT ABC de l'autre côté. A cette structuration spatiale est associée, une structuration intercommunale spécifique : autour d'une communauté d'agglomération dans le premier cas, permettant moyens et capacités d'initiatives pour la prise en compte de nouveaux enjeux environnementaux notamment. Pour le modèle polycentrique, on retiendra le rôle des Pays qui

<sup>46</sup> Loi du 16 décembre 2010

permettent une articulation entre les pôles et qui jouent ainsi le rôle de porteurs de projets que la communauté d'agglomération joue dans le cas de Saumur. Cette conclusion nous conduit à relativiser les effets à venir d'une rationalisation de la carte intercommunale : un modèle unique pensé autour d'une taille minimale (5000 habitants) pourra-t-il permettre la conduite d'une action publique locale adaptée à la diversité des situations spatiales ?

Plus généralement l'idée d'une nécessaire souplesse, qui va à l'encontre de la philosophie de la loi de réforme des collectivités en cours, est étayée par la thèse qui pose que l'intercommunalité constitue l'institutionnalisation d'une « instabilité régulée » (Estebe & Talandier, 2010). Se basant sur l'exemple d'Avignon et du département du Vaucluse, les auteurs émettent l'hypothèse que « l'instabilité régulée » des intercommunalités est « source de valeur ajoutée ». Ils ajoutent que « d'une part l'instabilité – en matière de périmètres mais aussi de compétences et de fiscalité – oblige les acteurs à s'interroger sans cesse sur le « avec qui je m'allie pour quel modèle et opportunité de développement ? », « Comment prendre place dans des processus de développement économique mondialisés afin de maximiser le potentiel de développement de mon territoire ? » et que « d'autre part cette instabilité régulée permettrait le volontarisme politique, et élargirait la marge de manœuvre des politiques locales » (Estebe & Talandier, 2010).

Ainsi, et pour conclure sur le fonctionnement constaté des intercommunalités, nos études de cas, nous conduisent à interroger la capacité à venir des intercommunalités à constituer de nouveaux territoires d'action environnementale. Si, de par la loi de décembre 2010, le territoire se doit d'être couvert d'intercommunalités, comment ceux-ci vont-ils inscrire leurs actions ?

## II. Les intercommunalités : de nouveaux territoires d'action environnementale ?

Pour comprendre en quoi les intercommunalités constituent des opérateurs d'une action publique territoriale dans le champ de l'environnement il est nécessaire de prendre en compte l'ensemble des acteurs intervenant dans ce champ, et notamment la place et le rôle de l'Etat.

### A. Des formes d'engagement multiple de l'Etat

L'analyse que nous avons menée dans le champ de l'environnement révèle une multiplicité des modalités d'intervention de l'Etat face aux intercommunalités.

Le panorama du paysage intercommunal que nous avons dressé laisse tout d'abord penser à un désengagement de l'Etat (en accord avec l'évolution de la législation, notamment avec l'acte II de la décentralisation). On peut cependant convenir avec D. Behar qu'il s'agit plus vraisemblablement d'un nouvel âge de la politique d'aménagement du territoire – le troisième – qui consiste à « concentrer les interventions publiques pour constituer des locomotives nationales », ce qu'il appelle aussi une « politique de la puissance » (Behar, 2010). En considérant les politiques environnementales « par le bas », on constate dans un premier temps une absence de collaboration entre l'Etat déconcentré et les intercommunalités, ou tout au moins sa faible présence, ce qui est d'autant plus surprenant que l'intercommunalité est présentée comme un outil de rationalisation de l'action publique entre l'Etat et collectivités.

Dans un second temps, la présence de l'Etat apparaît à travers l'importance des Agences (Agence de l'eau, ADEME, ONEMA) avec qui les intercommunalités contractualisent, déclinant ainsi au niveau local des principes nationaux (par le biais du contrat mais aussi du concours lorsqu'il s'agit d'appel à projets) (Behar, 2010). Il est vrai que la gestion de l'environnement a été dès les années 70 fondée sur ces agences, dont la création permettait de palier l'insuffisance de services

déconcentrés environnementaux. Pour ces agences, les intercommunalités constituent des partenaires, maillons de la mise en œuvre d'actions en partie dictées par « le haut ». C'est ce que constatent d'autres auteurs qui soulignent qu'en dépit des responsabilités accrues qui leur sont conférées, le rôle des collectivités locales reste largement limité aux tâches d'exécution, l'Etat se réservant une place de premier plan dans l'orientation des politiques locales (Van Lang, 2002). Ce qui ne peut plus être géré en direct apparaît dès lors négocié via des accords financiers et techniques. L'Etat conserverait ainsi toujours une position hégémonique et veillerait à la mise en œuvre des coopérations nécessaires à assurer la stabilité politique du territoire (Kerrouche, 2008). C'est ainsi que l'on peut lire la récente mise en scène de la prise en compte de l'environnement par l'Etat via l'organisation du « Grenelle Environnement ».

Une telle place de l'Etat peut être mise en parallèle avec la question des solidarités entre les territoires tant sur le plan financier que sur le plan environnemental. On l'a vu la question des solidarités territoriales apparaît encore peu présente dans les objectifs affichés des intercommunalités étudiées. Dans ce cadre, le rôle de l'Etat notamment à travers l'action incitative de ses agences, est à mettre en exergue. L'accompagnement des intercommunalités pour la conduite de leurs actions environnementales permet de renforcer les actions là où les acteurs locaux ne sont pas toujours en capacité de le faire seuls. L'Etat joue là un rôle de péréquation des moyens financiers mais également technique. Toutefois, le fonctionnement via appels à projet, qui semble de plus en plus constituer la norme, peut in fine annuler cet effet de solidarité : l'appel à projet a pour effet de donner une prime aux acteurs les mieux organisés, et les plus à mêmes de répondre à ces projets, et donc pas forcément à ceux qui en auraient le plus besoin.

### *B) Comment construire une action publique locale dans le champ de l'environnement*

La capacité des intercommunalités à participer d'une action publique locale reste en questions : l'intercommunalité constitue-t-elle un échelon nouveau, privilégié ou plus favorable qu'un autre (commune, département, région) de l'action environnementale ? Pourrait-elle le devenir dans un futur proche ?

Les périmètres des SCoT étudiés donnent à voir des exemples de prise en charge des enjeux environnementaux par les intercommunalités, au dépend des communes et sur un mode évolutif. Aux compétences obligatoires des intercommunalités s'ajoutent des compétences optionnelles dont les élus décident de s'emparer. A ce titre, il est possible de considérer que de nouveaux territoires d'actions sont créés aux niveaux intercommunaux ; qui remplacent l'action environnementale de niveau communal. Les effets de l'intercommunalité sont aussi bien techniques que politiques et économiques, même s'ils n'ont rien d'automatiques (la seule taille de l'intercommunalité n'explique pas tout et les configurations spatiales, politiques mais aussi le champ particulier d'intervention est en cause).

Pour autant, peut-on considérer que l'application au niveau intercommunal des politiques publiques environnementales constitue un « territoire d'action » ? Les modes de l'action publique actuelle, notamment du fait de la contractualisation de l'action publique et des « appels d'offres » auxquels les collectivités territoriales répondent pour mener leurs projets à terme ou pour imaginer de nouveaux projets remettent en question la définition d'un territoire local d'action.

De la même façon que R. Epstein le développe concernant les politiques urbaines, on peut se demander si l'action environnementale n'est pas une émanation « à distance » de la volonté d'un Etat fortement centralisé (Epstein, 2005) qui « gouverne » à distance. Les études de cas menées montrent par ailleurs que les thématiques environnementales ne se trouvent pas seulement dans les politiques à l'encontre de l'environnement et que l'aménagement du territoire, mais aussi la petite

enfance, le développement local, l'urbanisme ou l'équipement peuvent témoigner des orientations étatiques. L'approche « *bottom-up* » ici présentée ne permet cependant pas d'aboutir fermement à une telle conclusion, notamment du fait de la faible mobilisation des acteurs de l'Etat déconcentré lors des entretiens. L'action environnementale de l'Etat appliquée à l'échelle des collectivités n'a pas non plus été analysée. Ce point de vue méthodologique, qui avait pour but de partir des faits effectivement observables à des niveaux locaux, a pu avoir pour effet indésirable de masquer ou de gommer cette omniprésence de l'Etat et de laisser penser à une absence. La forte emprise des Pays dans le paysage intercommunal devra donc être réinterrogée au regard de l'application effective d'une politique telle que la Loi Grenelle II. Pourra-t-on toujours considérer que les Pays sont un échelon intercommunal producteur d'action publique ? Ou sera-t-il question d'appliquer à ce niveau territorial une politique gouvernementale et ce par le biais de réponses à des appels d'offres orientant les objets environnementaux appréhendés et la manière de le faire ?

A l'issue de ce travail trois pistes de réflexion peuvent être livrées :

D'un côté, les intercommunalités apparaissent, selon notre analyse, le support de stratégies d'actions locales dans le champ de l'environnement : capable de se saisir de thématiques, plus ou moins adaptées à leur périmètre, de mobiliser les différents acteurs locaux et étatiques, de jouer selon les domaines un rôle de gestionnaire ou un rôle de leadership. Dans certains cas l'intercommunalité sert de base pour asseoir de réels processus de mise en œuvre coordonnés de politiques publiques. Toutefois ces processus n'ont rien d'automatiques et si l'on peut identifier quelques facteurs favorisant, les configurations analysées sont par trop restreintes pour nous permettre de généraliser.

D'autre part, on ne peut que constater que les intercommunalités étudiées restent très dépendantes des cadres administratifs notamment départementaux. Les intercommunalités à FP ne sont rarement pensés hors d'un cadre départemental, à l'inverse des syndicats qui constituent un cadre plus souple à cet égard. A considérer les premiers schémas départementaux de coopération intercommunale, la réforme de 2010 n'a semble-t-il pas changé la donne.

Enfin la réorganisation des territoires intercommunaux, telle que pensée par la loi de 2010, ne plaide pas pour une interterritorialité protéiforme. Certes la mise en place des poles métropolitains constitue une opportunité pour organiser la coopération entre intercommunalités, mais celle-ci reste pensée à partir du fait urbain ce qui nous l'avons vu n'apparaît pas suffisant au regard notamment du champ de l'environnement. D'autres structures, tels les Parc Naturels Régionaux et/ou les Pays conservent à notre sens un rôle important à jouer dans ce cadre. Beaucoup de syndicats mixtes constituent à cet égard des structures de coordination multi-niveaux capables de conduire des actions territoriales spécifiques dans un champ donné.

Pour conclure ce travail de recherche, on retiendra que la situation de l'intercommunalité à l'épreuve des faits donne une vision du territoire complexe et multiforme. La construction intercommunale est un chemin qui n'est ni simple ni fini : les conditions de construction et de fonctionnement de l'intercommunalité changent périodiquement, au grès des réformes. La plus récente en date n'est certainement pas la dernière : elle donnera lieu à une transformation du paysage intercommunal, mais sans doute pas complètement dans le sens attendu. La réforme proposée, fondé sur un diagnostic d'illisibilité par le haut est pensée dans un cadre relativement centralisé. La volonté de rationalisation de l'organisation administrative et politique du territoire, si elle apparaît légitime aux yeux des acteurs de l'Etat, n'est pas toujours interprétée de la même manière par les acteurs des territoires. Comme par le passé, la réforme constituera une opportunité pour certains acteurs locaux pour se recomposer en fonction de critères qui ne sont pas seulement ceux attendus ou imposés par l'Etat.

A cet égard, l'un des principaux enseignements qui nous semble ressortir de notre travail, est la nécessité, pour un fonctionnement optimal de l'action publique territoriale dans le champ de l'environnement, d'une pérennité de différentes formules d'intercommunalité et d'interterritorialité gage d'une meilleure adaptation des territoires d'action aux problèmes territoriaux.



## **BIBLIOGRAPHIE**

- AdCF. (2011) Ressources Humaines, la mutualisation des services, un enjeu d'intégration intercommunale. Etudes de cas. *Etudes AdCF*, AdCF/INET - CNFPT, mai 2011. 120 p.
- AdCF. (2009). *Etat de l'intercommunalité 2009*. Assemblée des Communautés de France. 4 p.
- AdCF. (décembre 2009) *Portrait des intercommunalités rurales : périmètres, compétences et actions* Les notes territoriales de l'AdCF, Observatoire de l'intercommunalité, 58 p.
- AdCF. (2008). Bilan de mandat du développement de l'intercommunalité 2001-2008. Assemblée de Communautés de France - Observatoire de l'intercommunalité.
- AdCF (Janvier 2007). *Compétences statutaires et actions environnementales*. Les Notes de l'Observatoire, janvier 2007, Assemblée des Communautés de France. 27 p.
- AdCF. (2007). *OBJECTIF - Améliorer le pilotage des politiques environnementales locales et les mécanismes de concertation*. Proposition AdCF groupes de travail Grenelle Environnement. 3 p.
- ADEME (2001). Intercommunalité et gestion des déchets Approche statistique : Compétences dans la gestion des déchets. Direction des déchets Municipaux, Département Observatoires des Déchets et Planification.
- ADEME (2002). Intercommunalité et gestion des déchets Approche statistique : Caractérisation des structures intercommunales. Direction des déchets municipaux, Département observatoire des déchets et planification.
- Balladur. (2009). Rapport du Comité pour la réforme des collectivités locales au Président de la République en date du 5 mars 2009 . Comité pour la réforme des collectivités locales.
- Balny P. (coord.), 2009. *Bilan et principaux enseignements de la mise en œuvre de la loi relative au développement des territoires ruraux. (LDTR du 23 février 2005)*. Rapport du Conseil général de l'Agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux et du conseil général de l'environnement et du développement durable, Novembre 2009, CGAAER N° 2032, 36 p.
- Baraize F., Négrier E. (Eds), (2001). *L'invention politique de l'agglomération*, L'harmattan, Coll Logiques politiques, 312 p.
- Barthélémy, (2002) Les dépenses des collectivités locales en matière d'environnement urbain. pp. 229-233. in Larrue C. (Ed.) (2002), *Recherche et développement régional durable, Actes du 3<sup>ème</sup> Symposium européen*, Colloque de Tours des 18 et 19 décembre 2000, éd. Maison des Sciences de l'Homme Ville et Territoires / Université de Tours, Collection science de la ville n°17, Tours, 304 p.
- Behar D. (2010) Les incertitudes stratégiques de l'aménagement du territoire. Une illustration par les villes moyennes. Actes du Colloque « *Villes petites et moyennes, un regard renouvelé* », 9-10 décembre 2010, Tours.
- Behar D., & Estebe P. (2001). *Intercommunalité : le local entre en politique*. In L'état de la France 2001-2002. Paris: Edition la découverte.
- Berdoulay V., Soubeyran O. 2000 : *Milieu, colonisation et développement durable. Perspectives géographiques sur l'aménagement*, Paris, L'Harmattan, 262 p.
- Bertrand F. (2004). *Planification et développement durable : vers de nouvelles pratiques d'aménagement régional?* Thèse d'aménagement, Université François-Rabelais Tours, 586 p.

- Bertrand, F. & Rocher, L. (2007). Le changement climatique, révélateur de vulnérabilité territoriales? Action publique locale et perception des inégalités écologiques. (C. P. Melé, Éd.) Université de Tours:.
- BIS n°79, (2011). Bulletin d'informations statistiques de la DGCL N° 53 – *L'intercommunalité en 2011*. Réalisé par le Département des études et des statistiques locales de la Direction générale des collectivités locales, Mars 2011. 8 p.
- BIS n°73, (2010). Bulletin d'informations statistiques de la DGCL N° 73 – *Les dépenses du secteur communal en 2008 : des inégalités entre communes réduites par l'intercommunalité*. Juillet 2010 Réalisé par le Département des études et des statistiques locales de la Direction générale des collectivités locales, Juillet 2010. 4 p.
- BIS n°65, (2009). Bulletin d'informations statistiques de la DGCL n°65 - *L'intercommunalité à fiscalité propre au 1<sup>er</sup> janvier 2009*, Réalisé par le Département des études et des statistiques locales de la Direction Générale des Collectivités Locales, février 2009. 4 p.
- BIS n°61, (2008). Bulletin d'informations statistiques de la DGCL N° 61 – *Les finances du secteur communal : les groupements de communes réalisent 20% des dépenses*. Réalisé par le Département des études et des statistiques locales de la Direction générale des collectivités locales, Aout 2008. 8 p.
- BIS n°53, (2007). Bulletin d'informations statistiques de la DGCL N° 53 – *Les finances des collectivités locales depuis 20 ans..* Réalisé par le Département des études et des statistiques locales de la Direction générale des collectivités locales, Janvier 2007. 8 p. (corrections d'octobre 2009)
- Boutet A. (2003), *L'aménagement régional des agglomérations par les conseils régionaux : étude des contrats d'agglomérations en régions Centre et Bourgogne*, thèse de doctorat en aménagement de l'espace, Université François Rabelais de Tours, 558 p.
- Brochot A. (1995), « Territorialiser la politique de l'environnement en France », *Strates* [En ligne] , 8 | 1995 , mis en ligne le 20 décembre 2005, Consulté le 05 avril 2011. URL : <http://strates.revues.org/951>
- Cans C. (2006). Les territoires pertinents de l'administration de l'environnement : critères et variables, *In* Foucher K, Romi R (2006), pp 33-47.
- Charles-Le Bihan D. & Doaré R (dir.) (2009) *Les cadres renouvelés de l'intercommunalité*, PUR, Coll. Des sociétés, 307 p.
- Charvolin F. (1993), *L'invention de l'environnement en France (1969-1971). Les pratiques documentaires d'agrégation à l'origine du ministère de la Protection de la Nature et de l'Environnement*, Thèse de doctorat, Institut d'Etudes Politiques de Grenoble, 503 p.
- Chia E., Torre A., Rey-Valette H. (2008). *Conclusion : Vers une «technologie» de la gouvernance territoriale ! Plaidoyer pour un programme de recherche sur les instruments et dispositifs de la gouvernance des territoires*, *Noroi* [En ligne] 209 | 2008/4, mis en ligne le 01 mars 2009. URL : [<http://noroi.revues.org/index2603.html>]
- Circulaire de 13 juillet 1999. (1999, août 9). La Gazette des Communes, p. 68.
- Constanty V., Vallée S. (2010). *Les démarches inter-SCoT en France. Etat des lieux en 2009 et perspectives*. Institut d'aménagement et d'urbanisme île-de-France, Février 2010, 121 p.
- Cour des Comptes. (2005). L'intercommunalité en France. Rapport au président de la République du 25 novembre 2005, Cour des Comptes.
- Dallier (2006). Bilan et perspective de l'intercommunalité à fiscalité propre. Session ordinaire n°48 de 2006-2007, Rapport du Sénat, au nom de l'Observatoire de la décentralisation.

- Delaunay B. *et al.*, (2010) « Chronique de l'administration », *Revue française d'administration publique*, 2010/3 n° 135, p. 655-690.
- Delaveau D. (2011). Dossier recomposition des périmètres, interview de D. Delaveau, *Intercommunalités*, Mensuel de l'AdCF, n°154, mars 2011, 24 p.
- DGCL, (2011), *Les collectivités locales en chiffres 2011*, Direction Générale des collectivités locales. 148 p.
- Di Méo, G. (1998). *Géographie Sociale et Territoires*. Paris: Nathan, 317 p.
- Drobenko, B. (2004). L'Environnement vecteur de coopération intercommunale? In CRIDEAU, Structures intercommunales et environnement - cahier du CRIDEAU n°14 (pp. 43-60). Presse Universitaire de Limoges (Pulim).
- EEA (2006). Vulnerability and adptation to climate change in Europe.
- Epstein R. (2005). Gouverner à distance. Quand l'Etat se retire des territoires. *Esprit*, 2005 ; n°11, pp. 96-111
- Estèbe P. (2008) *Gouverner la ville mobile : Intercommunalité et démocratie locale*. PUF Coll. La ville en débat, 76 p.
- Estèbe P., Talandier M. (2010) *L'intercommunalité : évaluer l'efficacité d'un objet institutionnel inédit*, Recherche menée pour le PUCA (APR « L'intercommunalité à l'épreuve des faits » 2008), Acadie coopération conseil, 105 pages + annexes.
- EUROSTAT. (2009). Key figures on Europe. European Commission, eurostat [<http://ec.europa.eu/eurostat>]. Publications office.
- Faure A. (2003) Leadership, intercommunalité et action publique. Les nouvelles donnes du jeu politique, in Smith (A.) et Sorbets (C.), *Le leadership politique et le territoire*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, *Res Publica*
- Foucher K, Romi R (dir.) (2006), *La Décentralisation de l'Environnement : Territoires et Gouvernance*, Presses universitaires d'Aix-Marseille. 216 p.
- Gazagnes P. (2004). Les Compétences des structures d'intercommunalités en matière d'environnement. In CRIDEAU, *Structures intercommunales et environnement* (Vol. n°14 Les cahiers du CRIDEAU). Presses Universitaires de Limoges.
- Guérin-Pace F., Guermond Y. (2006) Identité et rapport au territoire. *L'Espace Géographique* , 4/2006 (Tome 35), pp. 289-290
- Guiheux G. (2009). Une approche comparée de l'intercommunalité In Charles-Le Bihan & Doaré, (2009) *Les cadres renouvelés de l'intercommunalité*, PUR, pp. 29-34
- IAU-IDF (2010). Les démarches inter-SCoT : des expériences qui se multiplient. Note rapide n°524, Octobre 2010. IAU-IDF, 6 p.
- IFEN. (2007) : « Les collectivités soutiennent l'effort de protection de l'environnement », Les 4 pages, n° 118, 4 p. IFEN. (2006). L'action publique pour préserver l'environnement. Les Synthèses de l'IFEN, édition 2006.
- IFEN. (2002). Les évolutions récentes de l'assainissement. (n°76 - août septembre 2002), 4 p.
- IFEN. (2005). Le rôle majeur de l'intercommunalité dans la gestion publique de l'environnement. (n°100 - février 2005), 4 p.
- IP (2006). *Dépenses sociales, premières dépenses publiques*. INSEE Première n°1102, septembre 2006, 4 p.

- Jégouzo Y. (2006). Existe-il un territoire pertinent ?, *in* Foucher K, Romi R (dir.), , pp 121-132.
- Kerrouche E. (2008) Gouverner des espaces incertains : le cas des structures intercommunales en France, *In* Berthet T., Costa O., Gouin R., Itçaina X. et Smith A. (dir.) (Ed.) *Les nouveaux espaces de la régulation politique : stratégies de recherche en science politique* (2008) pp. 13-20
- Lapèze, J., El Kadiri, N., & Nouzha, L. (2007). *Elements d'analyse sur le développement territorial : aspects théoriques et empiriques*. L'Harmattan.
- Larcher G. (1998) *Rapport d'information sur la gestion des espaces périurbains* Commission des affaires économiques et du plan France du Sénat. 156 p.
- Larrue, C. (2000). *Analyser les politiques publiques d'environnement* (éd. collection Logique Politiques). L'Harmattan. 207 p.
- Le Monde, Cahier du Monde - Spécial Intercommunalité. (2009). le Monde (n°19992).
- Logié, G. (2001). *L'intercommunalité au service du projet de territoire*. Paris: Edition de la Découverte et Syros.
- Lussault, M. (2007). *L'homme spatial*. Paris: Edition du Seuil.
- Mancebo, F. (2003). *Questions d'environnement pour l'aménagement et l'urbanisme*. Nantes: Editions du Temps. 285 p.
- Marcou G. (2000) L'autonomie communale. Etude comparative, *Pouvoirs*, n°95, p.69-85.
- Mele, P., & Larrue, C. (2008). *Territoires d'action, Aménagement, urbanisme, espaces*. L'Harmattan.
- Michel H. (1999). *Intercommunalités et gouvernements locaux, l'exemple des départements de l'Ouest de la France*. Paris, L'Harmattan, Logiques politiques, 312 p.
- Monediaire, G. (2004). Gouvernance locale et politiques publiques d'environnement. Dans CRIDEAU, Structures intercommunales et environnement (Vol. n°14 Les Cahiers du CRIDEAU). Presses Universitaires de Limoges (Pulim).
- Moquay, P. (2004). Présentation des études de terrains et approche prospective à l'horizon du développement durable. Dans CRIDEAU, *Structures Intercommunales et environnement* (p. 133). Limoges: Pulim (Presse Universitaire de Limoges).
- Perilhou G (2005). *Les prémices de l'inter-SCoT. Premier état des lieux de l'articulation des démarches de planification sur les «grands territoires»*. DGUHC, FNAU, Avril 2005, 22 p.
- Pezon, C., Petitet, S. (2004). L'intercommunalité en France de 1890 à 1999, la distribution d'eau potable en question. Arras.
- Préfet de Maine-et-Loire (2009). L'Etat en Maine-et-Loire, Rapport d'activité 2009. 70 p.
- PUCA. (2008). L'Intercommunalité à l'épreuve des faits (Appel à Proposition de Recherche). Consultation internationale de recherche - avril 2008, programme finalisé "Gouvernement des villes et fabrique du bien commun".
- PUCA (2007). Les régimes de solidarités. Synthèse des débats du cycle de séminaire *L'intercommunalité en débat*. Séminaire n°4, 8 Mars 2007, 7 p.
- Rigaud M., Pernot P., Barthélémy J.-R. (2005) *Effet spatiaux des politiques environnementales urbaines*. PUCA Fondation des villes, 80p.
- Rocher L. (2008) « *Les contradictions de la gestion intégrée des déchets urbains : l'incinération entre valorisation énergétique et refus social* », Flux n°74, Octobre-décembre 2008, pp. 22-29

Rocher, L. (2006). *Gouverner les déchets : gestion territoriale des déchets ménagers et participation du public*. Thèse réalisée au Centre de recherche "Ville Société Territoire" CITERES UMR CNRS 6173, sous la direction de C. Larrue, Tours.

Rozet, P.-J. (2005). Communes, intercommunalités, quels devenirs? *La Gazette des Communes* – 25 Juillet 2005. Cahier détaché (n°2 - 29/1799), pp. 228-274.

Talandier M., Estebe P. (2010). *L'intercommunalité : Evaluer l'efficacité d'un objet institutionnel inédit*. Rapport de recherche PUCA 117 p.

Van Lang A. (2002). *Droit de l'environnement*, Paris, PUF, 502 p.

Vanier M. (2009) L'interterritorialité, nouveau design des territoires. Billet de R. Thevenet, Site internet *La 27<sup>e</sup> région*, <http://www.la27eregion.fr/l-interterritorialite-nouveau> consulté le 14 avril 2011.

Vanier M. (2008). *Le pouvoir des territoires. Essai sur l'interterritorialité*, Paris, Economica, 160 p.

## **COMMUNICATIONS – VALORISATION**

Amalric M., (accepté) *Recomposition des découpages intercommunaux: quels territoires d'action pour les politiques environnementales? Actions locales, injonctions législatives et contenu des politiques publiques liées à l'environnement, deux exemples dans le val de Loire à la veille de la réforme des collectivités.* Texte soumis et accepté pour le colloque international « *Territoires et environnement : des représentations à l'action* », Tours, Décembre 2011.

Amalric M., Manson C., Mozol, P. (2009) « *La règle du jeu juridique* » Présentation lors du séminaire de suivi n°2, programme « L'intercommunalité à l'épreuve des faits » PUCA, Paris - Grande Arche de la Défense, 10 juin 2009

Bertrand F. (2009), « Les politiques environnementales à l'épreuve de l'intercommunalité. Vers de nouveaux territoires d'action ? », Présentation du projet de recherche, séminaire de suivi n°1, programme « L'intercommunalité à l'épreuve des faits » PUCA, Paris - Grande Arche de la Défense, 23 avril 2009

Debray A., Bertrand F., Fournier M. & Amalric M. (2010), « Les petites villes au défi de l'environnement : une analyse de petites villes ligériennes dans leurs intercommunalités », communication au colloque international « *Villes petites et moyennes, un regard renouvelé : Pertinence scientifique d'une analyse pluridisciplinaire du territoire* », Tours (France), 9 et 10 décembre 2010, 14 p.

Fournier M., Debray A. & Bertrand F. (2010), « *Les politiques environnementales à l'épreuve de l'intercommunalité* », Compte-rendu de l'atelier acteurs-chercheurs du 10 mars 2010, MSH de Tours, Programme PUCA « Les politiques intercommunales à l'épreuve des faits », 17 p.

## **LITTERATURE GRISE**

### **Stages, mémoires, projets « tutorés »**

BIZERAY Marie, *Panorama du paysage intercommunal dans le SCoT ABC*, Mémoire de Master 1 Droit public, Université de Tours, mai 2009, sous la direction de C. Manson, 50 p.

DEBRAY Adèle, *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, *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, sous la direction de C. Larrue et C. Manson, septembre 2009, 129 p.

GIRAULT Virginie, *Panorama du paysage intercommunal dans le SCoT Saumurois*, Mémoire de M1 Droit public, Université de Tours, mai 2009, 46 p.

JOLY, P., *La gestion des ressources humaines dans le cadre de l'intercommunalité*, Rapport de stage de Master 2 « Administration des Collectivités Territoriales », Université de Tours, sous la direction de P. Mozol et C. Larrue, septembre 2010, 81 p.

LESAGE M., 2011. *Politique climat-énergie et intercommunalités : quelles formes émergentes dans les petites villes ? Analyse comparative à l'échelle de deux petites villes et de deux intercommunalités*. Projet de Fin d'Etude, Département Aménagement – Ecole Polytechnique de l'Université de Tours, 2011, 107 p

MONCADE, S. *Les ressources financières des politiques environnementales intercommunales*, sous la direction de JL Robin et Corinne Larrue, septembre 2010, 65 p.

RICHARD Elsa, *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, *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, *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.

Projets tutorés, Master 2 « Management des Territoires Urbains », étude des Scot ABC et Saumurois, sous la direction de M. Bonnefond, M. Fournier, C. Larrue, C. Manson, oct. 2008 à avril 2009

Projets tutorés, Master 2 « Administration des Collectivités locales », étude des budgets des EPCI, sous la direction de P. Mozol et C. Manson, déc. 2010 à mars 2011.



## **LISTE DES PERSONNES INTERROGÉES**

<b>Pour le SCoT ABC :</b>	<b>Pour le SCoT Saumurois :</b>
<p><b>- Commune d'Amboise:</b> Melle Riou : Stagiaire en charge de l'agenda 21 Mr Delbarre : Directeur du cabinet du Maire Mr Berdon : Conseiller municipal délégué à l'environnement, au développement durable, au DICRIM et au cadre de vie</p> <p><b>- Communauté de communes de Bléré Val de Cher :</b> M. JORANDON Eddy, Directeur Général des Services</p> <p><b>- Communauté de communes des Deux Rives :</b> Mlle DESROCHES Cindy, Directeur Général des Services Mlle MOURRE Clémentine, Directrice Général des Services</p> <p><b>- Communauté de communes du Val d'Amboise :</b> M. COURTOIS Denis, Directeur Général des Services Mme FILLION Dominique, DGS Adjointe M. CHAFFOIS Gilles, Responsable des services Melle Delory : Ambassadrice du tri (service protection et mise en valeur de l'environnement) Mme Deslandes : Responsable du service développement économique</p> <p><b>- SMITOM d'Amboise :</b> M. CUBERO Rémy, Directeur Général des services M. ANDRE Daniel, Président</p> <p><b>- Commune de Château-Renault :</b> M. MAURY Pierre-Jean, Directeur Général des Services M. MOTTEAU Georges, Adjoint à l'urbanisme à la mairie de Château-Renault, conseiller communautaire de la Communauté de communes du Castelrenaudais, Président de syndicat de rivière de la Brenne M. PEYRONNET, Directeur Général des Services Mme LAUGIS Stéphanie, Responsable environnement</p> <p><b>- Pays Loire Touraine</b> M. HENRI D., Agent de développement</p> <p><b>- SI Cavités 37</b> MOREL C., Responsable administrative</p> <p><b>- SI de la Brenne</b> M. LANGUILLE F., Technicien de rivière</p> <p><b>- SIEIL</b> Mme NICOLAS S., Directrice adjointe Tours</p> <p><b>- SI Amasse</b> M. ANDRE Daniel, Président</p> <p><b>- Syndicat Cisse</b> M. COGNARD L., Technicien de rivière</p>	<p><b>-Commune de Saumur</b> Mme Couturier : Chargée de mission développement durable Mr Bonnisseau du service énergie au sein de la direction des services techniques (gestion patrimoniale)</p> <p><b>- Communauté de communes de Doué la Fontaine :</b> Mme GUILLOTEAU, Directeur Général des Services M. AUDIAU Marcel, Vice-président de la communauté de communes de Doué en charge de l'aménagement du territoire, Président du Pays Saumurois, Maire de Forges</p> <p><b>- Communauté de communes du Gennois :</b> Mme BOUILLONEC, Directeur Général des Services</p> <p><b>- Communauté d'agglomération de Saumur :</b> M. CROIZE-POURCELET Vincent, Directeur Service Environnement M. LENOIR Marc, Directeur général des services Mme MORON A-C., Chargée de mission SCoT Saumur - Mme Declève : Ingénieure des risques et des stratégies environnementales - Mmr Masala : Service des ressources humaines</p> <p><b>- Pays Loire en Layon</b> M. LOCHOIS Y., Directeur</p> <p><b>- Pays Saumurois</b> M. AUDIAU Marcel, Président du Pays Saumurois (et Vice-président de la communauté de communes de Doué en charge de l'aménagement du territoire) M. PICARD B., Directeur du SM</p> <p><b>- PNR Loire Anjou Touraine</b> M. MATTEI Michel, Responsable du pôle environnement ; Florence Busnot-Richard (en charge de l'énergie et du PCET) ; Guillaume Delaunay (responsable du service Biodiversité et Paysage) ; Wilfried Combadière (en charge de l'agriculture durable) ; Emmanuelle Crépeau (en charge de l'éducation au territoire)</p> <p><b>- SI du bassin du Layon</b> M. MARTIN Bastien, Technicien de rivière</p> <p><b>- SIEML</b> M. CANS M., Directeur du pôle « collectivités territoriales »</p> <p><b>- SIVERT</b> M. GERAULT Laurent, Directeur M. De FOUCAUD Patrice, Président du SIVERT Est Anjou, président du syndicat mixte des Vallées d'Anjou, président du SICTOD Nord Est Anjou, président de la CC du canton de Noyant, conseiller municipal à Breil</p> <p><b>- SMITOM Sud Saumurois</b> Mme ONILLON Floriane, Directrice</p>



## **TABLE DES FIGURES**

Figure 1 : Processus d'émergence des politiques publiques environnementales (Source : Larrue, 2000) .....	20
Figure 2 : Nombre annuel de création d'EPCI à fiscalité propre en France depuis 1992 (Source : AdCF, 2009).....	24
Figure 3 : Répartition des compétences statutaires (hors compétences obligatoires) des EPCI à fiscalité propre en France en 2009 (% du nombre d'EPCI total) (Source : AdCF, 2009) .....	27
Figure 4 : Taux d'intervention des Communautés en France en environnement et par domaine (Source : AdCF, janvier 2007).....	28
Figure 5: Evolution du financement de la protection de l'environnement par les collectivités locales (Source : IFEN, 2007).....	30
Figure 6 : Répartition des dépenses du secteur communal par thématique environnementale (Source : IFEN, 2007 ; Debray, 2009).....	31
Figure 7 : Thématique environnementale abordée dans la communauté de communes de Gennes dans un champ d'action publique ne concernant pas directement l'environnement (Source : Entretiens réalisés ; Richard, 2009 : 49) .....	69
Figure 8 : Processus d'intégration de thématiques environnementales par la communauté de communes de Doué (Source : Richard, 2009 : 51) .....	69
Figure 9 : Processus de maturation des communautés de communes (Source Richard, 2009 : 80) ..	72
Figure 10 : Evolution 2006 - 2010 des effectifs des EPCI à fiscalité propre des SCoT ABC et Saumurois en nombre de personnes (Source : Entretiens réalisés, organigrammes ; Joly, 2010).....	76
Figure 11 : Répartition des moyens humains des EPCI-FP des SCoT ABC et Saumurois (Source : Organigrammes, entretiens réalisés, d'après Joly, 2010).....	77
Figure 12 : Comparaison relative des moyens humains pour la gestion de l'environnement des EPCI à fiscalité propre des SCoT ABC et Saumurois (Source : Organigrammes, entretiens réalisés, d'après Joly, 2010).....	78
Figure 13 : Moyens humains des EPCI à fiscalité propre (pour 1000 habitants) (Source : organigramme et entretiens réalisés d'après Joly, 2010) .....	79
Figure 14 : Répartition des temps complets et incomplets des agents intercommunaux intervenant dans le domaine de l'environnement .....	81
Figure 15 : Répartition par catégories d'emplois des agents intervenants sur les thématiques environnementales dans les intercommunalités des SCoT ABC et Saumurois (Source : Entretiens, d'après Joly, 2010).....	82
Figure 16 : Organigramme de la direction des services de l'environnement de la CA Saumur Loire Développement AEP : Adduction Eau Potable / EU : Eaux Usées / EP : Eaux Pluviales / ANC : Assainissement Non Collectif A,B,C : Catégories d'emplois (Source : Entretiens, d'après Joly, 2010) .....	84
Figure 17 : L'intercommunalité à fiscalité propre au 1 <sup>er</sup> janvier 2011, (DGCL, 20001) .....	141
Figure 18 : Nombre d'EPCI FP au 1 <sup>er</sup> janvier 2011, (DGCL, 2011) .....	141



## **TABLE DES TABLEAUX**

Tableau 1 : Evolution du nombre d'EPCI FP en France de 1992 à 2011 (Source : AdCF, 2008 et DGCL, 2011) .....	24
Tableau 2 : Evolution de l'intercommunalité en France entre 1999 et 2011 Source : (AdCF, 2009 ; DGCL, 2011) .....	24
Tableau 3 : Les compétences des intercommunalités relatives à l'environnement (Source : DGCL, 2009) .....	26
Tableau 4 : La composition des structures intercommunales investies dans le champ de l'action publique environnementale sur les territoires des SCoT ABC et Saumurois au 1 <sup>er</sup> janvier 2011 .....	51
Tableau 5 : « Densité » d'intercommunalité par habitants et par km <sup>2</sup> .....	52
Tableau 6 : Présentation des EPCI à fiscalité propres présentes sur les terrains d'étude (Source : INSEE 2010; Entretiens réalisés, Organigrammes, Joly, 2010) .....	52
Tableau 7 : Synthèse des résultats thématiques relatifs à l'hypothèse d'émergence et de prise en charge d'enjeux nouveaux par les intercommunalités (Source : Volume 2, Rapport thématique)....	66
Tableau 8 : Thématiques environnementales abordées par les Communautés de communes du SCoT du Saumurois et du SCoT ABC, à travers l'exercice de leurs compétences et les actions qu'elles ont pu mener (Source : Richard, 2009 : 50 ; données non exhaustives). .....	67
Tableau 9 : Les différentes logiques d'action identifiées au sein des intercommunalités (Source : d'après Richard, 2009 : 72).....	71
Tableau 10 : Modèles de communautés de communes : proposition de typologie (Source : d'après Richard, 2009 : 74-75) .....	72
Tableau 11 : Synthèse des résultats thématiques relatifs à l'hypothèse de performances des politiques environnementales intercommunales (Source : Volume 2 - Rapport thématique) .....	74
Tableau 12 : Evolution des effectifs des EPCI à fiscalité propre des SCoT ABC et Saumurois entre 2006 et 2010 (Source : entretiens, organigramme ; Joly, 2010) .....	76
Tableau 13 : Budgets de la Communauté d'Agglomération Saumur Loire Développement en 2006 et 2009.....	87
Tableau 14 : Budgets de la Communauté de Communes du Val d'Amboise en 2007 et 2008 .....	88
Tableau 15 : Evolution du budget alloué au service « ordures ménagères » de la CA Saumur Loire Développement .....	88
Tableau 16 : Evolution du budget de fonctionnement du service « assainissement » de la CA Saumur Loire Développement .....	89
Tableau 17 : Evolution du budget de fonctionnement du service « distribution d'eau potable » de la CA Saumur Loire Développement.....	89
Tableau 18 : Parts des dépenses et des recettes relatives à des domaines environnementaux en 2009 pour la Communauté d'Agglomération Saumur Loire Développement.....	90
Tableau 19 : Synthèse des résultats thématiques relatifs à l'hypothèse d'effets de l'intercommunalité sur les solidarités territoriales ; (Source : Volume 2 - Rapport thématique).....	92
Tableau 20 : Synthèse des résultats thématiques relatifs à l'hypothèse d'interterritorialité et de coordination multi-niveaux (Source : Volume 2 - Rapport thématique) .....	100

Tableau 21 : Traduction des trois logiques d'action (descendante, horizontale, ascendante) au niveau communal et intercommunal .....	101
Tableau 22 : Typologie des logiques d'actions selon les thématiques environnementales considérées .....	102

## **TABLE DES CARTES**

Carte 1 : Organisation urbaine autour des SCoT ABC et Saumurois .....	37
Carte 2 : Situation générale des deux territoires de SCoT étudiés.....	46
Carte 3 : L'organisation spatiale du territoire du SCoT du Saumurois.....	47
Carte 4 : L'organisation spatiale du territoire du SCoT ABC.....	48
Carte 5 : La Loire, dénominateur commun aux SCoT Saumurois et ABC .....	49
Carte 6 : Les EPCI FP membres du SCoT ABC.....	53
Carte 7 : Les EPCI FP membres du SCoT du Saumurois.....	53
Carte 8 : Statut juridique des intercommunalités du SCoT ABC .....	55
Carte 9 : Statut juridique des intercommunalités du SCoT Saumurois.....	56
Carte 10 : Classement par thématiques environnementales des intercommunalités du SCoT ABC ..	59
Carte 11 : Intercommunalités du SCoT ABC investies dans le champ de l'assainissement .....	60
Carte 12 : Classement par thématiques environnementales des intercommunalités du SCoT Saumurois.....	61
Carte 13 : Composition du SIVERT Est Anjou (Territoire du Saumurois).....	61
Carte 14 : Intercommunalités du Saumurois investies dans le champ du patrimoine naturel, bâti et paysager .....	62
Carte 15 : Les SI d'entretien et d'aménagement du Bassin versant de la Cisse dont la Remberge et la Cisse, proposés à la fusion .....	96
Carte 16: La proposition de rationalisation de la carte de l'intercommunalité en Indre-et-Loire faite par le préfet à la Commission Départementale de Coopération Intercommunale La Nouvelle République, 3 mai 2011, d'après Préfecture 37 .....	98
Carte 17 : La zone Natura 2000 de Champeigne associe les EPCI-FP du Lochois et de Bléré-Val de Cher.....	104
Carte 18 : Les démarches inter-SCoT en France en 2009, déséquilibre et timidité Source : IAU IDF, 2010.....	108



# TABLE DES MATIERES

TABLE DES SIGLES ET ABREVIATIONS.....	5
RESUME.....	7
AVANT-PROPOS.....	11
INTRODUCTION .....	13
<b>PARTIE 1 : CADRAGE DE LA RECHERCHE .....</b>	<b>17</b>
I. LA MISE EN PLACE DE L'INTERCOMMUNALITE EN FRANCE, INCIDENCES DANS LE CHAMP DE L'ENVIRONNEMENT.....	17
A. <i>Evolution des politiques environnementales : de l'émergence à la territorialisation</i> .....	17
A.1. Emergence de l'environnement dans le champ de l'action publique.....	17
A.2. Une gestion de l'environnement majoritairement centralisée.....	18
A.3. Vers une territorialisation de l'action publique environnementale.....	19
B. <i>Structuration du fait intercommunal et implications dans le champ de l'environnement</i> .....	21
B.1. Contexte juridique et paysage de l'intercommunalité française .....	22
a. La multiplication des cadres intercommunaux .....	22
b. Vers une simplification ?.....	23
c. Le rapide développement de l'intercommunalité.....	24
d. Les différentes logiques de la mise en place de l'intercommunalité.....	25
B.2. La gestion intercommunale de l'environnement : évolution des compétences et des moyens.....	26
a. L'identification des compétences environnementales .....	26
b. Les moyens humains et financiers nécessaires à l'exercice des compétences environnementales.....	29
c. Dépenses croissantes pour la gestion environnementale.....	29
C. <i>Logiques et fonctionnements intercommunaux: quelle pertinence pour la prise en charge des enjeux environnementaux ?</i> .....	32
C.1. Problématique.....	32
C.2. Orientations de recherche : effets réciproques des dimensions intercommunales et environnementales des politiques sur les territoires .....	33
a. Emergence et prise en charge de nouveaux enjeux.....	33
b. Solidarités et inégalités territoriales .....	33
c. Performances des politiques environnementales.....	34
d. Renforcement de l'interterritorialité et de la coordination multi-niveaux.....	34
II. APPROCHE QUALITATIVE DU CONTENU DES POLITIQUES ENVIRONNEMENTALES DES INTERCOMMUNALITES.....	35
A. <i>Deux situations de la Loire moyenne à la fois ordinaires et emblématiques</i> .....	35
A.1. Le SCoT, territoire de projet idéal pour saisir les enjeux environnementaux ? .....	35
A.2. Deux territoires ligériens périurbains .....	36
B. <i>Sources et corpus</i> .....	37
B.1. Sources directes et indirectes issues des terrains d'étude.....	38
a. Statuts .....	38
b. Budgets .....	38
c. Rapports d'activités .....	39
d. Organigramme et mode de gestion du personnel .....	39
e. Entretiens auprès des acteurs de l'intercommunalité .....	39
f. Documents de communication (Bulletin d'information, site internet...).....	39
g. Limites des sources directes.....	39
B.2. Production d'une littérature grise et échanges avec les acteurs des territoires.....	40
a. Colloques, séminaires et ateliers d'échange .....	40
b. Mémoires de recherche, stages et « projets tutorés » .....	41
C. <i>Méthodes d'analyse et grilles de lecture appliquées au corpus : chercher « les faits » dans les discours et les objets</i> .....	41
C.1. Analyse par thématiques environnementales.....	41
a. Thématiques historiques : gestion de l'eau et gestion des déchets.....	42
b. Thématiques émergentes : gestion des cours d'eau, gestion des risques, espaces naturels et paysage, climat-énergie .....	42
C.2. Grille d'analyse transversale et atlas cartographique .....	43
<b>PARTIE 2 : LES INTERCOMMUNALITES, NOUVEAUX TERRITOIRES D'ACTION POUR LES POLITIQUES ENVIRONNEMENTALES ?.....</b>	<b>45</b>

I.	CADRES INTERCOMMUNAUX DES POLITIQUES ENVIRONNEMENTALES AU SEIN DE DEUX SCOT LIGERIENS .....	45
A.	<i>Multiplicité des intercommunalités au sein des périmètres de SCOT</i> .....	45
A.1.	Dimension géographique des découpages intercommunaux : des « territoires » ? .....	45
a.	Une multiplicité liée à la variété de nature des intercommunalités : état des lieux .....	49
B.	<i>Nature et limites des intercommunalités intervenant dans la gestion de l'environnement : diversité et hétérogénéité</i> .....	54
a.	Les raisons de la multiplicité des formes intercommunales .....	54
b.	Hétérogénéité des périmètres des différentes intercommunalités .....	55
C.	<i>Les compétences environnementales des intercommunalités : diversité des actions menées</i> .....	57
a.	Différentes définitions des compétences environnementales .....	57
b.	L'exercice des compétences environnementales : quelle réalité ? .....	62
II.	EMERGENCE ET PRISE EN CHARGE DISPARATES DE NOUVEAUX ENJEUX .....	65
A.	<i>Une saisie différenciée des questions environnementales</i> .....	67
A.1.	Saisie des thématiques environnementales « historiques » ou émergentes .....	67
A.2.	Des actions environnementales menées de manière intégrée .....	68
A.3.	Saisie des thématiques en fonction de la structure intercommunale .....	70
B.	<i>Des logiques d'action aux modèles d'intercommunalité</i> .....	70
B.1.	Logiques d'actions .....	70
B.2.	Typologie des intercommunalités : quels modèles communautaires pour les politiques environnementales ? .....	71
III.	PERFORMANCE DES POLITIQUES ENVIRONNEMENTALES INTERCOMMUNALES : UNE INTERCOMMUNALITE « PRODUCTRICE » ? .....	74
A.	<i>Moyens humains</i> .....	75
A.1.	Des données quantitatives et qualitatives relativement hétérogènes .....	75
a.	Tendance à l'augmentation des effectifs intercommunaux .....	75
b.	Diversité de moyens humains intercommunaux pour la gestion de l'environnement .....	77
c.	Caractéristiques du personnel intervenant dans le domaine de l'environnement .....	80
A.2.	Des logiques et des politiques contrastées en termes de gestion des ressources humaines .....	85
B.	<i>Moyens financiers</i> .....	87
IV.	SOLIDARITES ET INEGALITES INTERTERRITORIALES : D'UNE CULTURE INTERCOMMUNALE A MINIMA A L'EBAUCHE DE SOLIDARITES ENVIRONNEMENTALES ENTRE TERRITOIRES ? .....	91
A.	<i>Le principe de mutualisation comme signe de solidarité ?</i> .....	93
B.	<i>Des solidarités intercommunales renforcées à l'avenir ?</i> .....	94
V.	INTERTERRITORIALITE ET COORDINATION MULTI-NIVEAUX : CONDITIONS D'UNE GESTION INTERCOMMUNALE DE L'ENVIRONNEMENT QUI FONCTIONNE? .....	99
A.	<i>Des coopérations interterritoriales nécessaires et multiformes</i> .....	100
B.	<i>Les arènes de l'interterritorialité : quelle efficacité sur les politiques environnementales ?</i> .....	102
B.1.	Différenciation des coopérations interterritoriales selon les domaines environnementaux .....	102
B.2.	L'interterritorialité comme support de projets de territoire .....	105
a.	Le Pays, scène de coopération entre territoires .....	106
b.	Le PNR, espace de diffusion des nouveaux enjeux environnementaux vers les territoires .....	106
c.	L'inter-SCoT : nouvelle opportunité pour l'interterritorialité ? .....	107
<b>CONCLUSIONS ET MISES EN PERSPECTIVE : L'INTERCOMMUNALITE MISE AU REGARD DE L'ACTION PUBLIQUE TERRITORIALE DANS LE CHAMP DE L'ENVIRONNEMENT</b> .....		<b>111</b>
I.	QUELS EFFETS DES INTERCOMMUNALITES DANS LE CHAMP DE L'ENVIRONNEMENT ? .....	111
A.	De multiples configurations d'actions .....	111
B.	Des configurations intercommunales plus ou moins adaptées aux organisations spatiales .....	112
C.	Une nécessaire souplesse .....	113
II.	LES INTERCOMMUNALITES : DE NOUVEAUX TERRITOIRES D'ACTION ENVIRONNEMENTALE ? .....	114
A.	Des formes d'engagement multiple de l'Etat .....	114
B)	Comment construire une action publique locale dans le champ de l'environnement .....	115
<b>BIBLIOGRAPHIE</b> .....		<b>119</b>
<b>COMMUNICATIONS – VALORISATION</b> .....		<b>124</b>
<b>LITTERATURE GRISE</b> .....		<b>124</b>
<b>LISTE DES PERSONNES INTERROGEEES</b> .....		<b>127</b>
<b>TABLE DES FIGURES</b> .....		<b>129</b>
<b>TABLE DES TABLEAUX</b> .....		<b>131</b>

<b>TABLE DES CARTES</b> .....	<b>133</b>
<b>TABLE DES MATIERES</b> .....	<b>135</b>
<b>ANNEXES</b> .....	<b>139</b>
I. L'INTERCOMMUNALITE A FISCALITE PROPRE EN FRANCE AU 1 <sup>ER</sup> JANVIER 2011 .....	141
II. CADRES JURIDIQUES SUR LES RESSOURCES HUMAINES INTERCOMMUNALES .....	143
III. COMPTE-RENDU DE L'ATELIER REFLEXIF DU 10 MARS 2010 .....	145
IV. COMMUNICATION COLLOQUE VILLES PETITES ET MOYENNES, TOURS, DECEMBRE 2010 .....	165

# ***ANNEXES***



# I. L'intercommunalité à fiscalité propre en France au 1<sup>er</sup> janvier 2011

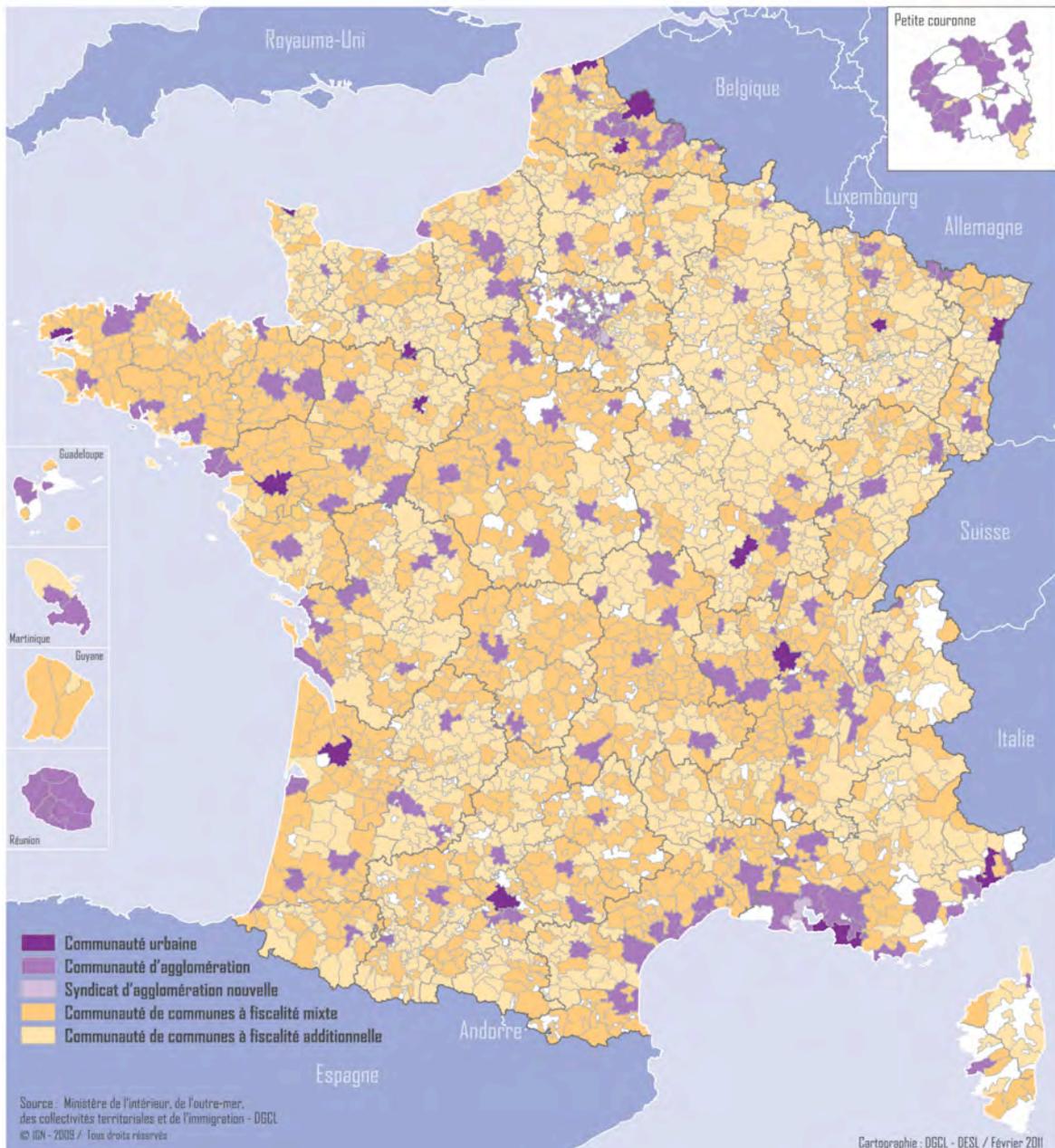


Figure 17 : L'intercommunalité à fiscalité propre au 1<sup>er</sup> janvier 2011, (DGCL, 20001)

(en nombre de groupements)

	2011
<b>EPCI à fiscalité propre</b>	<b>2 599</b>
dont : communautés urbaines	16
communautés d'agglomération	191
syndicats d'agglomération nouvelle	5
communautés de communes	2 387

Figure 18 : Nombre d'EPCI FP au 1<sup>er</sup> janvier 2011, (DGCL, 2011)



## II. Cadres Juridiques sur les ressources humaines intercommunales

### La mise à disposition de services<sup>47</sup>

La loi du 13 août 2004<sup>48</sup> relative aux libertés et responsabilités locales vient simplifier et assouplir le cadre juridique de la mutualisation pour en faciliter son recours. La loi prévoit les modalités de mutualisation des moyens des établissements publics de coopération intercommunale. Ainsi, les services d'un tel établissement peuvent être en tout ou partie mis à disposition d'une ou plusieurs de ses communes membres, pour l'exercice de leurs compétences. La loi prévoit le même dispositif entre les syndicats fermés et leurs membres (article L.5211-4-1 par.II et L.5711-1 du CGCT) et entre les syndicats mixtes ouverts ne comprenant que des EPCI et des collectivités territoriales et leurs membres (article L.5721-9 du CGCT). La mise à disposition des services dans un but de « bonne organisation des services » est possible dans les deux sens : soit de l'intercommunalité vers les communes membres, soit d'une ou plusieurs communes vers leur intercommunalité.

Selon l'article L.5211-4-1 du CGCT, dans le cadre d'un nouveau transfert de compétences, une ou plusieurs communes membres peuvent mettre à disposition de l'EPCI du personnel, sans pour autant que la totalité du service soit transférée. Cela signifie aussi que les communes peuvent faire profiter les intercommunalités de leurs compétences propres. La procédure de mise à disposition concerne en principe le service, et non les agents qui y sont affectés même s'il n'est pas exclu que le service ne soit constitué que d'une seule personne. Cette solution règle donc le cas des agents contractuels qui, en vertu de l'article 136 de la loi du 26 janvier 1984, ne peuvent faire l'objet d'une procédure de mise à disposition individuelle. La loi dispose que l'exécutif de la structure bénéficiant de la mise à disposition adresse directement ses instructions au chef du service concerné. C'est ce qui différencie la mise à disposition de service de la prestation de service, puisque dans le cadre de celle-ci, l'autorité fonctionnelle est l'exécutif de la structure prestataire de service, et non celle qui bénéficie de la prestation.

Une convention est conclue entre les différentes personnes publiques partenaires de la mise à disposition, elle précise l'objet de la mise à disposition, le service ou la partie de service mis à disposition, les personnes concernées, les conditions de remboursement des frais résultant de la mise à disposition et la durée de la convention. L'ensemble de ce dispositif relève du fonctionnement interne des collectivités territoriales et de leurs communes membres, et n'entre donc pas dans le champ d'application du code des marchés publics.

### La prestation de services

L'article L.5211-56 du CGCT permet aux EPCI (y compris aux syndicats) d'assurer des prestations de services pour le compte d'une collectivité, d'un autre EPCI ou d'un syndicat mixte. Les dispositions de cet article sont applicables aux syndicats mixtes, qui peuvent sur cette base assurer de telles prestations aux communes, EPCI et autres syndicats mixtes. En revanche, elles ne sont pas applicables aux communes, qui ne peuvent donc assurer de telles prestations pour le compte d'une autre personne publique sur ce fondement légal.

Le Conseil d'État a d'abord considéré que les prestations de services réalisées par des établissements publics de coopération intercommunale devaient être soumises aux règles de la concurrence, lorsque leur objet entre dans le champ concurrentiel et qu'elles ont le caractère d'un marché public au sens des directives européennes (CE, 1998, Communauté de communes du Piémont de Barr). L'article L. 5214-16-1, issu de la loi du 13 août 2004, autorise les communautés de communes à effectuer des prestations uniquement pour le compte de leurs communes membres.

---

<sup>47</sup> ACdF et CNFPT. (2004) Ressources humaines intercommunales : Les personnels des EPCI à fiscalité propre, État des lieux au 1er janvier 2004, pratiques et procédures. ADCF. Intercommunalités.

<sup>48</sup> Loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

Conformément au principe de spécialité, un EPCI ne peut réaliser des prestations de services pour le compte d'autrui que s'il est expressément habilité à le faire. C'est la loi, par l'intermédiaire des articles L. 5214-16-1, L.5215-27 et L. 5216-7-1 du CGCT, qui habilite les différentes collectivités à réaliser des prestations de services. En l'absence de dispositions similaires, les communautés de communes, lorsqu'elles agissent pour le compte d'autres collectivités que leurs membres, doivent impérativement être autorisées par leurs statuts à réaliser des prestations de services dont la nature et les bénéficiaires doivent être précisément définis.

Il est nécessaire qu'un intérêt public justifie l'intervention de l'EPCI dans le cadre de prestations de services. Suivant les dispositions du code des marchés publics, les prestations de services réalisées par un EPCI doivent être soumises aux règles de la concurrence.

### III. Compte-rendu de l'Atelier réflexif du 10 mars 2010



Compte rendu de l'Atelier acteurs-chercheurs  
du 10 mars 2010  
à la Maison des Sciences de l'Homme de Tours

*Les politiques environnementales  
à l'épreuve de l'intercommunalité*

Compte-rendu réalisé par  
**MARIE FOURNIER, ADELE DEBRAY & FRANÇOIS BERTRAND**  
UMR CITERES 6173 – mai 2010

Programme PUCA  
"Les politiques intercommunales à l'épreuve de faits"

plan urbanisme construction architecture **PUCA**

Compte rendu de l'atelier du 10 mars 2010

**LES POLITIQUES ENVIRONNEMENTALES  
A L'ÉPREUVE DE L'INTERCOMMUNALITÉ**

**Sommaire**

<b>PARTICIPANTS</b> .....	3
<b>PROGRAMME</b> .....	3
<b>INTRODUCTION : Retour sur le projet</b> .....	4
<b>MATINÉE</b>	
I - P. Mozol : « Les politiques environnementales à l'épreuve de l'intercommunalité. Vers de nouveaux territoires d'action ? » .....	5
II - A. Debray et C. Larrue « Statuts, périmètres et compétences » .....	6
III - M. Bonnefond : « Environnement et intercommunalité : de l'appropriation à l'action » .....	7
IV - F. Bertrand et E. Richard : « Logiques et dynamiques d'action des intercommunalités » .....	8
<b>APRÈS-MIDI</b>	
I - <i>Le paysage intercommunal : un héritage politico-historique fort et des compétences dépassant le cadre statutaire</i> .....	11
- Un héritage historique et politique prégnant dans la structuration des deux territoires .....	11
- Des différences notables en matière de dynamiques spatiales .....	12
- Une saisie des questions d'environnement qui dépasse les compétences énoncées dans les statuts .....	12
II - <i>Intercommunalité et solidarités</i> .....	12
- Une efficacité des politiques environnementales intercommunales qui passe par des processus de solidarité et d'interterritorialité .....	12
- Le Pays : une structure « relais » qui favorise la mise en réseau des territoires .....	13
III - <i>La perception des autres acteurs par les intercommunalités : quel rôle, quels impacts sur les territoires et les politiques environnementales ?</i> .....	14
- L'État : un acteur contraignant .....	14
- Le SCOT .....	15
- La Région .....	15
- Le Département .....	16
<b>CONCLUSION : L'intercommunalité permet-elle l'efficacité des politiques environnementales ?</b> .....	16

## PARTICIPANTS

### Membres de l'équipe présents :

- F. BERTRAND, Chargé de recherche-UMR CITERES
- M. BONNEFOND, Chargé de recherche-UMR CITERES
- A. DEBRAY, Ingénieur d'étude-UMR CITERES
- M. FOURNIER, Doctorante en aménagement-UMR CITERES
- C. LARRUE, Professeure en aménagement de l'espace et directrice de l'UMR CITERES
- C. MANSON, Maître de conférences en droit public-LERAD
- P. MOZOL, Maître de conférences en droit public-LERAD
- E. RICHARD, Doctorante en aménagement-UMR CITERES

### Participants :

- F. BUSNOT-RICHARD, Parc Naturel Régional Loire Anjou Touraine
- L. COGNARD, Syndicat mixte du Pays Beauce Val de Loire
- A.C. MORON, Syndicat mixte du SCOT Saumurois
- G. CHAFFOIS, Communauté de communes du Val d'Amboise
- D. COURTOIS, Communauté de communes du Val d'Amboise
- C. DEMAZIÈRE, UMR CITERES
- S. LAUGIS, Communauté de communes du Castelrenaudais
- D. ANDRÉ (et stagiaire), SMITOM d'Amboise, Syndicat intercommunal de l'Amasse et ses affluents, Syndicat mixte du SCOT ABC
- F. LANGUILLE, Syndicat intercommunal d'entretien et d'aménagement de la Brenne et de ses affluents
- B. PICARD, Pays Saumurois

## PROGRAMME

### Matinée/Présentation des résultats intermédiaires du projet de recherche

Patrick Mozol : « Les politiques environnementales à l'épreuve de l'intercommunalité. Vers de nouveaux territoires d'action ? »

Adèle Debray & Corinne Larrue : « Statuts, périmètres et compétences »

Mathieu Bonnefond : « Environnement et intercommunalité : de l'appropriation à l'action »

François Bertrand & Elsa Richard : « Logiques et dynamiques d'action des intercommunalités »

### Après-midi/Table ronde avec les acteurs des territoires autour des thématiques étudiées

L'après-midi a été dédiée à un échange autour des questions suivantes :

- Les nouveaux enjeux pris en compte par les structures intercommunales ?
- Les effets de solidarité et les liens entre intercommunalités ?
- L'efficacité des services environnementaux produits ?

Cette table-ronde a été animée par Corinne Larrue et Corinne Manson

## INTRODUCTION

### *Retour sur le projet*

#### ***Les politiques environnementales à l'épreuve de l'intercommunalité. Vers de nouveaux territoires d'action ?***

- Un projet en réponse à [l'appel d'offre du PUCA](#) (Plan Urbanisme Construction Architecture), organisme de recherche national, qui examine « [l'intercommunalité à l'épreuve des faits](#) ».
- Un projet mené par une équipe de recherche pluridisciplinaire : géographes, aménageurs, juristes.
- Un projet fondé sur [quatre grandes hypothèses](#) : l'intercommunalité favorise l'émergence de nouveaux enjeux ; l'intercommunalité favorise la solidarité en interne et la différenciation vis-à-vis de l'extérieur ; l'intercommunalité augmente les performances des politiques environnementales ; l'intercommunalité s'inscrit dans une articulation multi-niveaux de traitement des questions environnementales.
- Un projet qui repose sur des analyses en fonction de grandes thématiques environnementales :
  - la gestion des déchets,
  - l'assainissement,
  - l'entretien et la gestion des cours d'eau,
  - le patrimoine naturel, bâti et paysager,
  - les risques naturels,
  - l'énergie et le climat.
- Un projet dont le contenu s'appuie sur des enquêtes menées sur deux études de cas : le [SCOT du Saumurois](#) et le [SCOT de l'Amboisie, du Blérais et du Castelrenaudois](#).

## MATINEE

*La première partie de ce résumé est une synthèse des interventions qui ont eu lieu le matin. Celle-ci permet de présenter les premières réflexions et analyses issues de ce projet de recherche.*

### **I - « Les politiques environnementales à l'épreuve de l'intercommunalité. Vers de nouveaux territoires d'action ? » : P. MOZOL**

Cette intervention propose une analyse du cadre juridique et de la « règle du jeu juridique » régissant les politiques environnementales menées par les intercommunalités, respectivement en fonction de quatre points fondamentaux :

- **Les structures de l'intercommunalité** (soit les formes souples, tels que les syndicats et les formes dites « intégrées », soit les EPCI à fiscalité propre) ;

- **Les compétences environnementales**, dont l'examen repose sur une lecture des statuts. Celles-ci révèlent d'une grande hétérogénéité dans la définition des compétences des structures étudiées. Des « flous » conduisent à s'interroger sur les principes et les modalités de répartition des compétences (entre EPCI et communes membres, entre EPCI et syndicats), ainsi que sur les conditions de gestion de celles-ci (gestion en régie ou déléguée). D'autre part, comment le juriste doit-il interpréter les « silences » de certains statuts dans la définition des compétences ? (est-ce une « porte ouverte pour exercer pleinement la compétence ou au contraire un moyen d'exclure du champ d'intervention tout ce qui n'est pas explicitement noté dans les textes ? »).

Par ailleurs, force est de constater que l'exercice partagé des compétences s'observe sur les deux territoires, avec le contrat comme moyen d'action privilégié.

- **Les moyens** : la pratique tend vers la mutualisation des moyens humains, et ce malgré le grand nombre d'acteurs intervenant sur les questions environnementales (EPCI, pays, communes...), ce qui donne plus de cohérence à l'action. Concernant les moyens financiers, une étude des budgets des intercommunalités paraît nécessaire pour déterminer la part consacrée à l'environnement. Les budgets permettent également d'identifier la stratégie financière des structures (régime fiscal, régime de financement opéré pour certains services tels que les déchets).

- **Les acteurs des dites politiques** : il convient de s'interroger sur la place et le rôle de l'Etat dans la définition, la mise en œuvre et le pilotage des politiques environnementales menées par les intercommunalités (notamment *via* les services préfectoraux, agences...). Par ailleurs, il faudra également se questionner sur les procédures participatives en place (on distinguera la participation du public imposée par les textes et les initiatives prises par les intercommunalités : information, consultation locale, réunions publiques...).

## II - « Statuts, périmètres et compétences » : A. Debray et C. Larrue

L'objectif de l'intervention est de dresser un tableau général des deux terrains retenus, en analysant la structuration du paysage intercommunal du SCOT Saumurois et ABC dans le domaine des politiques environnementales selon trois entrées : les statuts, les périmètres, les compétences.

- **les statuts**, qui établissent la nature juridique des structures intercommunales, permettent de mettre en lumière des disparités entre les deux territoires. Force est de constater qu'une forte représentation des syndicats mixtes s'opère du côté du SCOT Saumurois, tandis que les structures intercommunales type SIVU sont nombreuses sur ABC. Cette situation se vérifie particulièrement dans le domaine de la gestion et de l'entretien des cours d'eau. Cela laisse à penser que la gestion demeure plus intégrée au niveau du Saumurois (en fonction du bassin versant) et plus « éclatée » sur ABC (l'organisation se fait en fonction du linéaire). Cette affirmation reste cependant contestable compte tenu des formes de coopération non institutionnelles (contrats de rivières, de bassin, CRE<sup>1</sup>...) existantes sur le territoire ABC.

D'autre part, une analyse chronologique de chaque structure constitue une base de données intéressante pour analyser la construction du paysage intercommunal sur nos deux terrains : celle-ci laisse transparaître un processus de superposition de structures plutôt qu'une logique de rationalisation. On constate sur les deux terrains une pérennité des structures les plus anciennes (syndicats d'électrification, syndicats à compétence hydraulique) tandis que de nouvelles structures viennent se « greffer » au paysage. Dès lors, peut-on parler de « millefeuille territorial » pour qualifier cette organisation ?

- **Les périmètres** : cette partie permet de présenter les deux terrains et d'identifier leurs similarités notamment du point de vue géographique (territoires ligériens qui donnent lieu à une gestion des problématiques environnementales comparable) et démographique.

On constate une variété de périmètres sur les deux terrains (envergure départementale ou territoire exigü se réduisant parfois à deux communes), qui s'explique par des logiques de construction différentes : héritage historique de certains périmètres, logique spatiale pour d'autres (cas des syndicats de rivière) ou périmètres soumis aux aléas de la vie politique locale...

- **Les compétences dans le domaine de l'environnement** : au-delà des compétences traditionnellement transférées aux EPCI par les communes (eau, déchets), on constate que les EPCI, en se dotant de compétences nouvelles, se saisissent de nouveaux enjeux (énergie, patrimoine naturel et bâti...). On notera la distinction entre compétences et missions : si l'EPCI a des compétences, les pays et PNR exercent des missions dont les principes reposent sur une charte, ce qui signifie qu'ils n'ont pas de légitimité politique.

---

<sup>1</sup> Contrat de restauration et d'entretien.

### **III -« Environnement et intercommunalité : de l'appropriation à l'action » : M. Bonnefond**

Cette partie s'intéresse notamment aux formes et territoires d'action publique, ainsi qu'à la saisie des questions d'environnement par l'intercommunalité. De manière générale, les questions d'environnement s'accommodent mal des délimitations administratives. De ce fait, l'intercommunalité devrait *a priori* favoriser une meilleure adéquation entre l'espace problème et le territoire d'action publique.

#### **Trois hypothèses sont alors invoquées :**

- la coopération intercommunale entraîne la production de nouveaux territoires d'actions,
- la coopération favorise une meilleure mise en œuvre des politiques environnementales,
- la coopération permet de repenser les questions environnementales en offrant un cadre d'action potentiellement souple et approprié aux échelles de manifestation et de traitement des problèmes.

Dès lors, il convient de s'interroger sur les manières dont les intercommunalités se saisissent des questions d'environnement et quelles formes d'action publique elles mettent en œuvre pour y parvenir.

Ensuite une distinction a été opérée entre les thématiques environnementales abordées. On distinguera alors :

#### **Les champs d'action environnementales hérités ou anciens :**

- Le service de collecte et de traitement des déchets,
- Le service de collecte et de traitement des eaux usées,
- L'entretien et l'aménagement des cours d'eau.

#### **L'émergence et la prise en charge de nouveaux enjeux :**

- Le patrimoine bâti, naturel et paysager,
- L'énergie et le climat,
- Les risques naturels.

Cette émergence de nouveaux enjeux amène à questionner les dynamiques de l'action intercommunale : on distinguera la dynamique descendante (la structure intercommunale en tant qu'échelon intermédiaire stratégique), la dynamique montante (à l'initiative de l'intercommunalité elle-même) et les actions contractuelles. De surcroit, et s'agissant des dynamiques territoriales dans le domaine de l'environnement une attention particulière est portée à la manière dont sont conciliés l'espace problème et l'espace solution : on pense notamment aux modes d'action publique « coopératifs » (conventions de mise à disposition, émergence de territoires de projets...).

#### IV -« Logiques et dynamiques d'action des intercommunalités » : F. Bertrand et E. Richard

Dans un premier temps ont été présentés les travaux menés par Elsa Richard et les principaux résultats dans le cadre de son Projet de fin d'études. Dans le cadre d'une analyse des compétences et des actions engagées dans le domaine environnemental sur les deux territoires d'étude, une typologie des logiques d'actions a été proposée. On notera que cette proposition se concentre essentiellement sur l'analyse des communautés de communes :

- La **logique normative et économique** : il s'agit ici d'actions engagées par l'EPCI mais motivées par la norme, au sens juridique du terme (cas des compétences « déchets » et « assainissement » par exemple, qui sont imposées à l'échelle communale par le législateur). La logique économique, étroitement liée à la logique normative, s'apparente à la logique d'économie d'échelle : l'objectif pour l'intercommunalité est de réduire les coûts de gestion en augmentant les périmètres, et donc les volumes à gérer. La gestion des déchets tout comme l'assainissement, sont ainsi transférés au niveau intercommunal dans une logique normative d'une part et économique d'autre part.

- La **logique coopérative** : lorsque les communautés de communes portent des projets qui sont pensés à une échelle supra-territoriale (Pays, PNR, Région...), on parlera de logique coopérative. Celles-ci permettent alors de relayer plus localement des projets issus d'autres structures.

- Enfin, la **logique initiatrice** permet de mettre en évidence les actions pensées et initiées directement au niveau de la communauté de communes. On notera que dans les territoires étudiés, les thématiques « énergie », « paysage » mais également « déchets » et « eau » relèvent d'une logique initiatrice.

Dès lors, ces propositions de logiques ont amené à établir une typologie de communautés de communes au regard de leur engagement dans le champ environnemental :

- la communauté « de gestion » qui renvoie à la logique normative et économique,
- la communauté « relais » qui renvoie à la logique coopérative,
- la communauté « de projet » qui renvoie à la logique initiatrice.

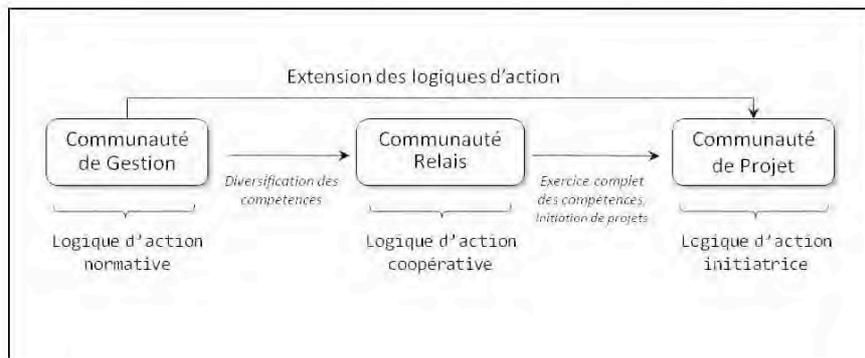
On notera que cette typologie n'est pas exclusive (une communauté de communes peut s'inscrire dans plusieurs modèles selon les actions environnementales menées) et non exhaustive du fait que l'analyse repose sur l'exemple de quelques communautés de communes.

Lorsque l'on applique cette typologie aux communautés de communes présentes sur les deux terrains, on constate que les logiques déployées sont très différentes selon les communautés de communes pour un même objet. Par ailleurs, l'idée d'un cycle de vie des communautés de communes est proposée dans la recherche : l'hypothèse selon laquelle le processus de construction de la communauté de communes repose sur un cycle de vie composé de trois étapes est avancée.

On considère que les communautés suivent au départ un modèle de gestion (des compétences statutaires réduites aux obligations légales), puis diversifient leur champ d'intervention et déploient une logique coopérative. Elles deviennent alors des communautés relais. Enfin, dans un troisième temps, les communautés de communes, qui

exercer pleinement leurs compétences initiales et qui ont déjà diversifié leurs actions, initient des projets dépassant les cadres normatifs et coopératifs. Elles deviennent alors des communautés de projets.

Processus de maturation des communautés de communes (Richard, 2009)



Dans un second temps, la présentation s'est intéressée à une typologie basée sur les relations interterritoriales, dépassant ainsi l'analyse précédente qui se restreint aux communautés de communes. L'idée est de mettre en évidence les différentes formes d'articulations entre intercommunalités, et ce à deux niveaux :

- au niveau communal : soit les articulations entre communes et intercommunalités,
- au niveau communautaire : soit les articulations inter-intercommunales.

Proposition d'une typologie à partir des formes d'articulation interterritoriales (Bertrand, 2010)

		Niveau « communal » communes/ intercommunalités	Niveau « communautaire » intercommunalités/ intercommunalités
Logique ascendante		Le projet d'une commune est repris/porté à l'échelon communautaire	Un projet / une politique intercommunale est reprise à un niveau intercommunal supérieur (d'une CC au Pays par exemple)
Logique interne / horizontale		L'intercommunalité produit elle-même ses propres politiques et projets.	Plusieurs intercommunalités construisent des formes de coopération/une logique de coopération entre elles (sous forme associative, d'entente ou de syndicat mixte...)
Logique descendante		Le(s) projet(s) intercommunaux est/sont décliné(s) au niveau des communes membres	Les politiques définies à des échelons supérieurs (PNR, Région...) sont déclinées au niveau de chaque intercommunalité

Enfin cette dernière présentation de la matinée permet de faire un point sur les questionnements, les problèmes à traiter et les perspectives de ce projet de recherche :

- La prise en compte d'autres formes de coopérations entre communes : coopérations formelles, mais aussi informelles.
- L'importance des effets de taille et d'échelle.
- Les syndicats mixtes, moteurs de l'interterritorialité.
- La dimension humaine de l'intercommunalité : la gestion des ressources en personnel joue une part importante dans les stratégies déployées par les structures intercommunales pour pallier les contraintes administratives ou financières.
- Les budgets, qui constituent une source d'information à approfondir et permettent une évaluation de l'efficacité des politiques.
- La dimension stratégique des EPCI mériterait également plus de développement. Observe-t-on parmi les intercommunalités le passage d'une logique de construction endogène (les EPCI se construisent à partir de leur propre identité), à une logique exogène (leur construction se fait par rapport à l'extérieur en se positionnant dans un système plus large).
- Quelle perception des SCOT par les acteurs et quels sont leurs effets dans la formation du paysage intercommunal ?

## Après-midi

*La deuxième partie de ce résumé constitue une synthèse des discussions de la matinée et du débat de l'après-midi. Elle s'organise en fonction d'un plan, déterminé selon les principaux axes de réflexion et questions abordées lors de cette journée.*

### **I - Le paysage intercommunal : un héritage politico-historique fort et des compétences dépassant le cadre statutaire**

*Un héritage historique et politique prégnant dans la structuration des deux territoires :*

La dimension historique a été à maintes reprises évoquée pour expliquer l'organisation intercommunale actuelle sur nos deux territoires : dans le Saumurois comme sur ABC, la construction d'EPCI à fiscalité propre est issue des districts<sup>2</sup>. L'assainissement et le développement économique par exemple sont des révélateurs de l'historicité des structures : ils laissent transparaître une culture du travail en commun (cas de la communauté de communes du Val d'Amboise).

Cet héritage historique est également observable au niveau des Pays. Des travaux avaient notamment été engagés au niveau du district de Saumur pour initier des territoires de projet. Dans les deux cas, les pays actuels succèdent à une forme territoriale spécifique : les CRIL (contrats régionaux d'initiative locale), créés dans la décennie 1970. Il s'agissait alors de petits territoires ruraux créés afin de mettre en marche des dispositifs contractuels d'aménagement et de développement initiés en partenariat avec la Région ou le Département. Ils constituaient en quelque sorte le « bras armé » de la politique régionale et départementale d'aménagement et de développement des territoires ruraux.

L'organisation des territoires semble également marquée par l'aléa politique : sur ABC, les décennies précédentes furent marquées par des poids lourds politiques, tels que la famille Debré<sup>3</sup> ou Jean Delaneau<sup>4</sup>. Ces personnalités ont profondément marqué ces territoires et le paysage intercommunal. Parmi d'autres, ils constituent des éléments explicatifs de la structuration éclatée des EPCI, le cas le plus flagrant restant celui de la scission entre la communauté de communes du Val d'Amboise et la communauté de communes des Deux Rives. Cela laisse à penser que la dimension humaine et politique constitue un facteur important dans l'évolution des territoires. La présence d'une personnalité politique forte sur un territoire peut également être vectrice de solidarités dépassant le cadre institutionnel : l'exemple est donné du regroupement informel qui s'est créé autour de quatre communes riveraines de la Loire et situées à l'est de Saumur.

<sup>2</sup> Le district d'Amboise, créé en 1967. Le district de Saumur créé en 1964.

<sup>3</sup> Michel Debré, maire d'Amboise de 1966 à 1989, conseiller général d'Indre-et-Loire de 1976 à 1992. On citera également ses mandats au sein du gouvernement : Garde des Sceaux et Ministre de la Justice en 1958 et 1959, Premier ministre de 1959 à 1962, Ministre de l'Économie et des Finances du 8 janvier 1966 à 1968, Ministre des Affaires étrangères en 1968 et 1969, Ministre de la Défense en 1969 et 1973. Bernard Debré, fils de Michel Debré, Maire d'Amboise de 1992 à 2001. Parmi ses autres mandats, on citera son mandat de vice-président du Conseil général d'Indre-et-Loire en 1992 et 1994, député d'Indre-et-Loire entre 1986 et 1994 et Ministre de la coopération entre 1994 et 1995.

<sup>4</sup> Jean Delaneau, chirurgien, maire de Château-Renault en 1967, député de 1974 à 1981, président du Conseil régional du Centre de 1979 à 1983, sénateur de 1983 à 2001 (vice-président de 1995 à 1998, président de la Commission des affaires sociales de 1998 à 2001), président du Conseil général d'Indre-et-Loire de 1992 à 2001, président de l'Association des maires d'Indre-et-Loire.

*Des différences notables en matière de dynamiques spatiales :*

La structuration en termes d'armatures urbaines des deux Départements n'est pas identique. Au niveau du Maine et Loire, le paysage urbain est équilibré entre Angers, Saumur et Cholet ; tandis que Tours pèse « lourd » par rapport aux pôles urbains tels que Chinon, Loches, Bléré Château-Renault (qui ne dépassent pas 10 000 habitants) et Amboise (12 000 habitants).

*Une saisie des questions d'environnement qui dépasse les compétences énoncées dans les statuts :*

La prise en main des questions d'environnement par les intercommunalités ne peut se limiter à la simple définition des compétences des statuts. On note qu'un certain nombre d'actions ou de projets ayant un lien de près ou de loin avec l'environnement ne figurent pas dans les statuts.

Tout d'abord, les acteurs présents lors de cet atelier s'accordent pour dire qu'une prise de conscience environnementale émerge au sein des politiques territoriales, et ce, à toutes les échelles. De nouveaux enjeux sont saisis par les structures, même si celles-ci ne les abordent pas toujours de la même manière.

Or, les statuts ne permettent pas d'observer cette émergence des questions d'environnement au sein des intercommunalités. Au-delà des compétences exercées, les structures mettent en œuvre des actions, missions, pratiques à vocation environnementale, et ce de manière transversale à leurs compétences (habitat, développement économique...) : on citera le cas du Val d'Amboise qui favorise les économies d'énergie dans le cadre de l'aménagement d'une zone d'activité : ce projet s'inscrit dans une logique de « soutien au développement », qui croise les logiques économiques et environnementales. Dans le domaine de la gestion des risques naturels, la communauté de communes du Val d'Amboise a notamment mis en œuvre une étude, en lien avec l'Etablissement public Loire et conformément au SCOT, sur la vulnérabilité des entreprises face au risque inondation.

Toujours concernant les compétences, un autre problème est évoqué lors de ce débat : celui du pouvoir de police en matière d'environnement. Celui-ci, conformément aux articles L 2212-2 et suivant du CGCT est détenu par le maire, alors même que bon nombre de compétences ont été transférées au niveau intercommunal (assainissement, déchets). La délégation du pouvoir de police au président de la Communauté de communes devrait logiquement suivre, mais ce n'est pas le cas aujourd'hui. Il semble nécessaire de clarifier et faire évoluer cette situation afin de donner plus de responsabilités à l'intercommunalité.

## **II - Intercommunalité et solidarités**

*Une efficacité des politiques environnementales intercommunales qui passe par des processus de solidarité et d'interterritorialité :*

En matière de solidarité, l'exemple le plus criant est celui de la gestion des cours d'eau par bassin versant. En effet, il semblerait que le bassin versant soit très clairement un objet naturel vecteur de coopération et de solidarité entre intercommunalités compétentes. On notera l'exemple du contrat de bassin de la Cisse, qui fédère cinq syndicats de rivière autour

de la gestion plurisectorielle de l'eau et des milieux. L'interterritorialité est alors permise par une structure porteuse : le Syndicat mixte du Pays Beauce Val de Loire qui coordonne l'ensemble des opérations faites au titre du contrat de bassin. Cependant, l'idée d'une simplification de cette organisation semble être au cœur des discussions. Deux hypothèses ont été lancées : la première est d'institutionnaliser cette coopération en créant un syndicat mixte ou bien de constituer un syndicat intercommunal qui « absorberait » les cinq syndicats au profit d'un unique syndicat. La première hypothèse semble être la plus plausible dans la mesure où elle permet à chaque élu de syndicats de conserver leur pouvoir décisionnel au sein de l'assemblée délibérante.

Toutefois, cette hypothèse apparaît peu envisageable par rapport aux objectifs chiffrés de réduction des syndicats intercommunaux dans le cadre de la réforme des collectivités territoriales. La question de l'efficacité et de la solidarité des politiques environnementales se heurte à des aspects juridiques.

Au-delà du bassin versant - facteur de solidarité, d'autres faits révèlent des solidarités territoriales sur nos terrains. Sur ABC, encore, l'exemple est donné de la labellisation « Pays d'Art et d'Histoire » du Pays Loire Touraine en 2009. Cette labellisation a permis d'étendre la valorisation du patrimoine naturel et bâti à un territoire entier. Avant, seul le Plan de sauvegarde et de mise en valeur de la ville d'Amboise permettait une territorialisation de l'action publique dans le domaine du patrimoine. Cela ne concernait alors qu'une partie du corridor ligérien. Désormais, le label a permis le recrutement au niveau du Pays d'une animatrice patrimoniale, en charge de la coordination des financements et des projets sur l'ensemble du territoire du pays. Le label a constitué en quelque sorte un vecteur de solidarité.

Dans le domaine de l'assainissement, les investissements ont initialement été portés par trois communes sur le val d'Amboise (Amboise, Pocé sur Cisse et Nazelles-Négron) mais le service a ensuite été étendu sur l'ensemble du communes adhérentes à l'EPCI à fiscalité propre. L'égalité du service rendu, la compensation des disparités entre communes qui ont des moyens et ceux qui en ont peu, peuvent donc être vus comme autant d'exemples de solidarité territoriale. Néanmoins, la solidarité entre les territoires ne semble possible que dans la mesure où les recettes financières des intercommunalités le permettent. La répartition des services entre territoires dépend donc des ressources de l'intercommunalité.

*Le Pays : une structure « relais » qui favorise la mise en réseau des territoires :*

Tout d'abord, force est de constater que les Pays apparaissent comme des relais essentiels entre la politique régionale et sa déclinaison au niveau des communes et structures intercommunales. Ceux-ci s'inscrivent donc dans une logique descendante : il s'agit de territoires de projet autour desquels les acteurs locaux se regroupent pour constituer des logiques de territoires et contractualiser avec les échelons supérieurs (Région, mais aussi ADEME, programme européen LEADER...). On comprend bien l'intérêt des structures intercommunales à être présentes au sein d'un conseil de développement.

Le Pays permet aussi aux structures de « travailler ensemble ». Fait ancien dans le Maine et Loire, les Pays ont facilité, en instaurant une culture du partenariat et de mise en réseau, la création des EPCI à fiscalité propre. Tel un moteur de l'interterritorialité, les Pays ont largement contribué à faciliter les relations entre groupements intercommunaux.

Enfin, l'autre mission des Pays tient dans l'accompagnement technique des porteurs de projets sur le territoire, en cohérence avec sa charte.

La fonction de relais du Pays peut interférer avec les missions du PNR (lorsqu'il y en a un), voire avec celles des EPCI à fiscalité propre. Au niveau du Saumurois, le Pays Saumurois s'appuie sur le PNR pour décliner ses actions en matière environnementale, en particulier au travers de deux programmes : LEADER<sup>5</sup> et partenariat ADEME (dans le cadre d'un contrat d'objectif territorial). L'articulation avec le PNR est nécessaire pour s'assurer de l'efficacité des missions et éviter la multiplication des structures relais (Pays, PNR mais aussi SCOT et agglomération). La question d'une fédération des structures relais sur le territoire est évoquée lors de ce débat, afin de ne pas perdre la capacité des territoires locaux à relayer.

### **III - Les intercommunalités et leur perception des autres acteurs : quel rôle, quels impacts sur les territoires et les politiques environnementales ?**

#### *L'Etat : un acteur contraignant*

La majeure partie des discussions fut dominée par les questions de la place et du rôle de l'Etat. En tant qu'initiateur et pilote du Grenelle notamment, l'Etat joue un rôle majeur vis-à-vis des intercommunalités qui doivent transposer un certain nombre de directives nationales sur leurs territoires. Par ailleurs, et dans le cadre de la réforme des collectivités territoriales, l'Etat contrôle la structuration du paysage intercommunal, en se positionnant en faveur de la diminution du nombre de syndicats intercommunaux. Cela laisse alors présager que l'Etat a un impact fort sur les territoires intercommunaux, notamment du point de vue des contraintes législatives qui leur sont imposées.

Dans un premier temps, on constate tout au long des discussions que si l'Etat semble accorder de plus en plus d'autonomie aux groupements intercommunaux, il reste paradoxalement un acteur contraignant du point de vue des législations. L'exemple du risque d'inondation sur le territoire du val d'Amboise est évoqué : la réglementation sur les travaux et l'entretien des digues se durcit, tandis que les aides financières de l'Etat se réduisent. C'est alors aux communes et Communautés de communes d'assurer des missions de surveillance, d'entretien des ouvrages, voire même d'assumer de nouveaux projets : sur le territoire du val d'Amboise, la mise en place d'une station d'épuration sur le coteau a été évoquée, ainsi que l'aménagement d'un bassin de rétention des eaux d'inondation. La question des financements de ces missions demeure alors plus que floue.

Ce problème concerne également les syndicats en charge de la gestion des cours d'eau, qui depuis la DCE<sup>6</sup>, ont des obligations de résultat. Néanmoins, les missions de mesure, contrôle et police ne semblent pas être clairement définies par l'Etat. La question de la responsabilité quant aux résultats attendus est problématique, dans la mesure où ils semblent peu réalisables.

<sup>5</sup> Le programme *Leader* a notamment été l'occasion d'associer le Pays Saumurois au Pays Loire en Layon au sein d'un groupe d'action locale (GAL), dans le domaine de l'énergie.

<sup>6</sup> La Directive cadre européenne sur l'eau du 23 octobre 2000, transposée en droit français en 2004 met en exergue le rôle des acteurs locaux dans la politique de l'eau, notamment les collectivités territoriales, qui sont amenées à travailler avec l'Etat et les agences de l'eau. Celle-ci impose une obligation de résultat à l'horizon 2015, dans l'idée d'une amélioration qualitative des eaux.

Enfin, au-delà du rôle prescripteur de l'Etat, les acteurs présents lors de cette journée ont souligné le rôle élémentaire de conseil que devait tenir ce dernier. Un Etat « conseiller » permet d'améliorer la cohérence des politiques et normes imposées. Dans le cas de l'élaboration des SCOT, l'Etat doit accompagner les structures porteuses dans leur démarche, notamment au regard du développement durable et du Grenelle et ne pas se cantonner au contrôle de la compatibilité. Au niveau du Saumurois, cette absence d'accompagnement de l'Etat est déplorée. L'Etat se cantonne à un rôle normatif : il est présent simplement pour vérifier la compatibilité. Cette situation semble freiner les élus dans leurs démarches de développement durable.

#### *Le SCOT*

En tant que document stratégique de planification et de développement durable, le SCOT a un rôle à jouer dans les réflexions à l'échelle des territoires sur les questions d'environnement. Le SCOT du Saumurois, en cours de révision, pose des questions majeures en matière d'énergie et de valorisation de la biomasse, sur les transports, la gestion des forêts et des espaces naturels. En tant que porteurs de ces questions, le SCOT constitue alors le lieu de transposition spatiale d'une logique de développement durable intégrée.

Au niveau du SCOT ABC, le traitement de ces questions semble moins avancé, le rôle moteur du SCOT dans les réflexions et les initiatives locales est souligné.

Reste une question primordiale, celle du suivi des SCOT, qui nécessite des moyens humains et techniques, le rôle de l'Etat est alors essentiel.

En matière de nouveaux enjeux, le SCOT a donc un rôle à jouer, tout comme des structures intercommunales tel que les Pays ou le PNR. On prendra l'exemple de la question énergétique, largement investie par ces deux formes de structures au niveau du Saumurois. On constate un niveau d'ingénierie territoriale élevé au sein de ces deux structures et des ambitions fortes. Des objectifs de facteur 4 ont notamment été définis au sein du PNR et ont été repris au niveau du Pays Loire en Layon.

#### *La Région*

Celle-ci tient une place importante dans la vie des intercommunalités, notamment du point de vue des contractualisations qui s'opèrent entre cette dernière et certaines structures intercommunales. On citera le cas des contrats de Pays (les Pays apparaissent comme le relais territorial de la politique régionale) mais celui des dispositifs contractuels de gestion des cours d'eau (contrat de bassin...). La Région a ici un rôle d'initiatrice des politiques et de financeur.

A ce titre, la Région Pays de la Loire a mis en place un nouveau dispositif contractuel : les contrats territoriaux uniques (CTU), instruments d'aménagement et de développement des territoires. D'une durée de trois ans, ces contrats sont passés entre la Région et les intercommunalités (Pays, EPCI à fiscalité propre)<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> Au sein du périmètre du SCOT Saumurois, trois structures intercommunales ont contractualisé avec la Région dans le cadre d'un CTU : le Pays Loire en Layon, le Pays Saumurois et la Communauté d'agglomération Saumur Loire Développement.

### *Le Département*

Le Département, s'il fut peu évoqué lors de ce débat, prend également place dans le fonctionnement des intercommunalités, et ce notamment dans les financements qu'il verse aux groupements dans la réalisation de leur projet (au titre de la gestion de l'eau et des milieux, des déchets, des énergies renouvelables, la protection du patrimoine ligérien...)<sup>8</sup>.

Par ailleurs, il est important de souligner le rôle que tient le Département dans le maintien de solidarité entre les territoires : c'est par exemple le cas de la cellule ASTER (animation et suivi des travaux en rivières et milieux aquatiques), mise en place par le Département et qui favorise le dialogue entre techniciens de rivières et les échanges d'expériences.

Lors des débats, la place du Département semble différente sur nos deux territoires : celui-ci apparaît comme un partenaire dynamique des intercommunalités du Maine et Loire : il porte des initiatives de performance pour l'habitat, il est moteur dans le domaine des déchets, sur le plan végétal et dans le domaine de l'eau (existence d'une charte de l'eau au niveau départemental, signée par le SCOT). En Indre-et-Loire, le Département est moins présent que la Région. Le manque de contractualisation avec le Département est évoqué.

### **CONCLUSION**

#### *L'intercommunalité permet-elle l'efficacité des politiques environnementales ?*

Si l'on se recentre sur les hypothèses initiales du projet, l'intercommunalité permettrait, grâce à son cadre souple et potentiellement approprié aux échelles de manifestation et de traitement des problèmes, de repenser les questions environnementales et de favoriser une meilleure mise en œuvre des politiques dans ce domaine. Les discussions survenues lors de cette journée permettent-elles de confirmer ou d'infirmer ces hypothèses ?

D'une part, une prise de conscience des questions environnementales et une saisie de nouveaux enjeux environnementaux se manifestent à l'échelon intercommunal. On citera l'exemple de l'énergie qui, au regard des témoignages, est largement investie par les structures intercommunales type PNR et Pays, qui disposent d'un bon niveau d'ingénierie.

Dans d'autres domaines plus traditionnels, tels que la gestion de l'eau, l'assainissement, la gestion des déchets, l'intercommunalité permet une plus grande efficacité du service (coûts mutualisés), mais elle se heurte parfois aux réalités administratives : en témoigne la gestion intégrée des cours d'eau par bassin versant, dont la cohérence spatiale est mise à mal par les frontières administratives.

L'idée d'une déterritorialisation de l'action publique dans le domaine de l'environnement est évoquée : on privilégie telle ou telle structure en fonction d'une compétence plus qu'au regard du territoire d'action. Cette proposition va néanmoins à l'encontre de ce qui se fait aujourd'hui, notamment dans le domaine de la gestion des cours d'eau, où l'on privilégie une approche multithématique et par bassin versant.

En conclusion, il n'existe pas de territoires pertinents pour l'environnement, mais les discussions nous amènent à penser que l'efficacité se joue dans une plus grande interterritorialité de l'action publique : les différentes formes de coopérations en place montrent que l'environnement nécessite des territoires articulés entre eux et des modes d'action publique flexibles.

---

<sup>8</sup>Source : site web du CG 49.

### Équipe d'accueil LERAD

*Laboratoire d'Étude des Réformes Administratives et de la Décentralisation*  
Membre du GRIDAUH, Groupement de recherche sur les institutions  
et le droit de l'aménagement, de l'urbanisme et de l'habitat

### UMR 6173 CITERES

*Centre Interdisciplinaire Cités, TERRitoires, Environnement et Sociétés*

MSH de Tours

33 Allée Ferdinand de Lesseps - 37200 Tours

<http://citeres.univ-tours.fr>

Le projet de recherche *Les politiques environnementales à l'épreuve de l'intercommunalité. Vers de nouveaux territoires d'action ?* propose d'analyser les politiques intercommunales dans le domaine des politiques environnementales dans les territoires du SCOT du Saumurois et du SCOT l'Amboisie, du Blémois et du Castelrenaudais

Projet coordonné par Marion Amalric,  
Maître de conférences en Géographie-UMR CITERES

plan urbanisme construction architecture **PUCA**







## IV. Communication Colloque Villes petites et moyennes, Tours, Décembre 2010

Colloque "Villes petites et moyennes, un regard renouvelé"  
09/12 – 10/12/2010 à Tours, France

### Les petites villes au défi de l'environnement Une analyse de petites villes ligériennes dans leurs intercommunalités

AMALRIC Marion, BERTRAND François, DEBRAY Adèle, FOURNIER Marie

UMR 6173 CITERES, 33-35 allée Ferdinand de Lesseps 37200 TOURS, citeres@univ-tours.fr

#### Résumé

*Cette communication s'appuie sur des résultats issus d'un projet de recherche en cours, « Les politiques environnementales à l'épreuve de l'intercommunalité, Vers de nouveaux territoires d'action ? », conduit par une équipe rassemblant géographes, aménageurs et juristes. Ce projet de recherche fait l'hypothèse qu'en offrant un cadre d'action potentiellement souple et approprié aux échelles de manifestation et de traitement des problèmes, la coopération intercommunale permettrait de repenser les questions environnementales. Les recherches se basent sur l'étude de deux territoires ligériens couverts tous les deux par un SCoT et étant chacun organisé autour d'un chef lieu de canton : Amboise en Indre-et-Loire et Saumur dans le Maine-et-Loire.*

*Les analyses conduites permettent aujourd'hui d'alimenter certains questionnements de l'appel à communication, concernant notamment ses axes 2 et 4 : on peut ainsi se demander si l'organisation via des formes intercommunales diversifiées peut permettre aux villes petites ou moyennes de s'affirmer et d'exister dans les systèmes métropolitains. De la même manière, on peut s'interroger sur l'émergence de nouvelles formes de gouvernance et de coopérations interterritoriales, via le développement des structures et actions intercommunales ? Sur la base des matériaux recueillis, cette communication s'attachera donc à souligner que, si l'environnement reste un objet relativement « classique » (assurer les services environnementaux obligatoires), ces intercommunalités de petite taille tentent de dépasser le modèle de la « communauté de gestion » (notamment concernant les questions des espaces naturels, des risques, ou encore de l'énergie ou du climat) ; et que différentes formes de gouvernance territoriale sont à l'œuvre.*

*Mots-clés : intercommunalité, politiques publiques, environnement, Val de Loire*

#### Introduction

L'analyse de l'action publique environnementale menée au sein des villes petites et moyennes peut être abordée à un niveau institutionnel spécifique : l'intercommunalité. En effet, il est pertinent de questionner l'hypothèse généralement admise selon laquelle l'intercommunalité, en offrant un cadre d'action potentiellement souple et approprié aux échelles de traitement des problèmes, permettrait de repenser les questions environnementales<sup>1</sup>. Dans un contexte où études et dispositions institutionnelles phares se concentrent sur les grandes agglomérations, il s'agit d'apporter un éclairage sur les politiques publiques mises en œuvre au sein des petites et moyennes et villes, et plus spécifiquement d'identifier et d'analyser les modalités et les effets de la saisie des politiques environnementales. La dynamique intercommunale des villes petites et moyennes donne-t-elle lieu à l'émergence et la prise en charge de nouveaux enjeux ? Est-elle à l'origine de processus de coordination et d'interterritorialité, en réponse à la prégnance des métropoles ?

<sup>1</sup> Projet « les politiques environnementales à l'épreuve de l'intercommunalité. Vers de nouveaux territoires d'actions » (2009-2011) réalisé par une équipe pluridisciplinaire de l'université de Tours (géographie, aménagement-urbanisme, droit). Programme de recherche « L'intercommunalité à l'épreuve des faits », APR 2008 PUCA-MEEDDAT

Après une présentation des deux terrains étudiés (1) et un bref rappel du contexte dans lequel sont mises en œuvre les politiques d'environnement au niveau local (2), nous tenterons de mettre en évidence que, si l'environnement reste un objet relativement « classique » (assurer les services environnementaux obligatoires) (3), les intercommunalités de petite taille tentent de dépasser le modèle de la communauté de gestion en se saisissant de manière autonome de problématiques émergentes où en relayant certaines politiques supra-territoriales (notamment concernant les questions des espaces naturels, des risques ou encore de l'énergie ou du climat) (4). Un dernier point permettra de mettre en exergue la mise en œuvre de différentes formes de gouvernance territoriale sur ces espaces (5).

### 1. Une analyse des intercommunalités organisées autour de plusieurs villes petites et moyennes de la Loire

Nos études de cas portent sur deux territoires ligériens organisés autour de villes de petite taille : le SCOT du Saumurois (Maine et Loire) et le SCOT de l'Amboisie, du Blérois et du Castelrenaudais (Indre-et-Loire).

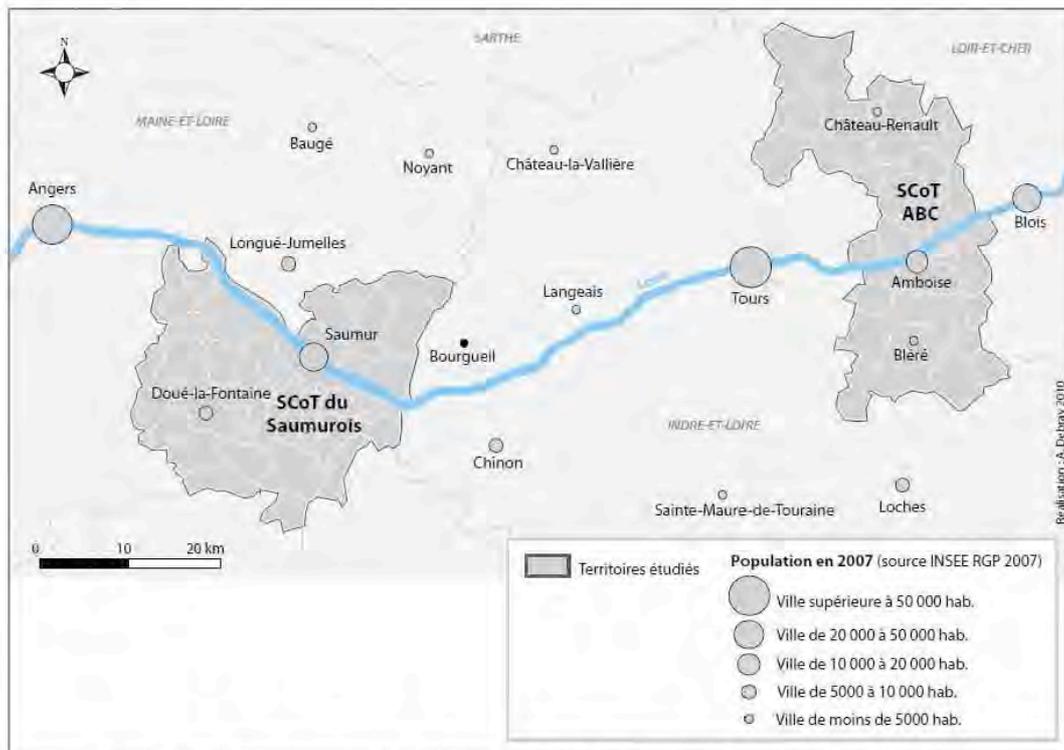


Figure 1 : des intercommunalités structurées autour de moyennes et petites villes ligériennes

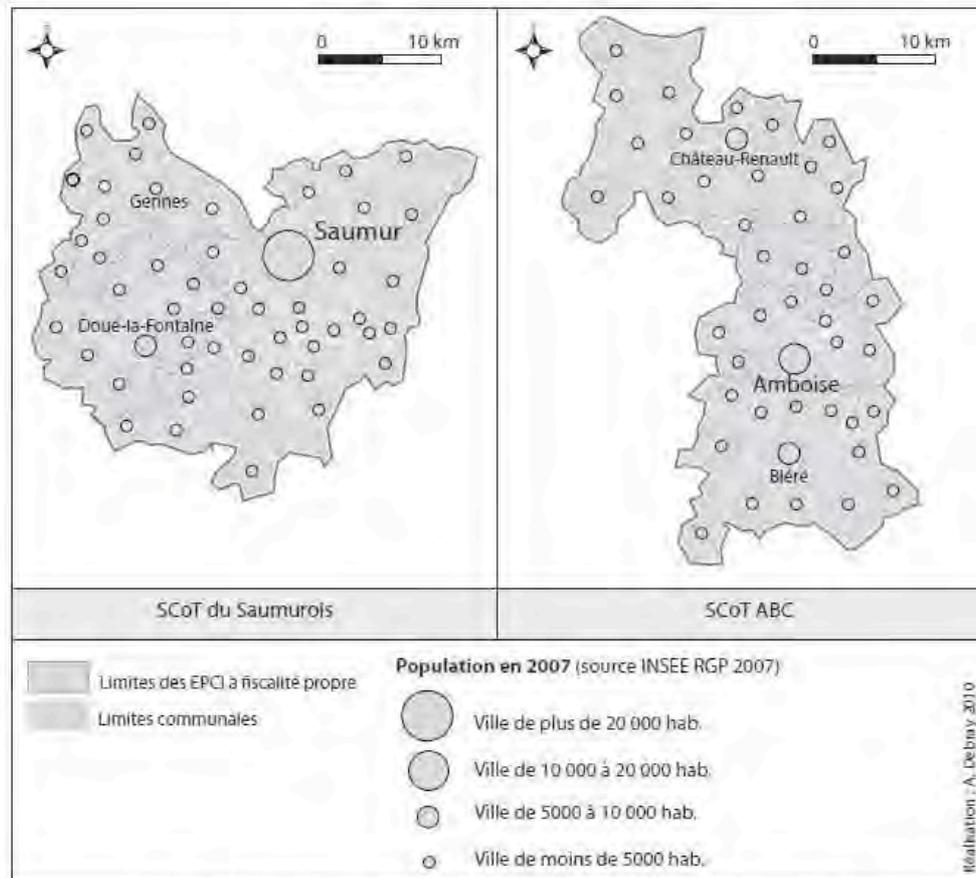
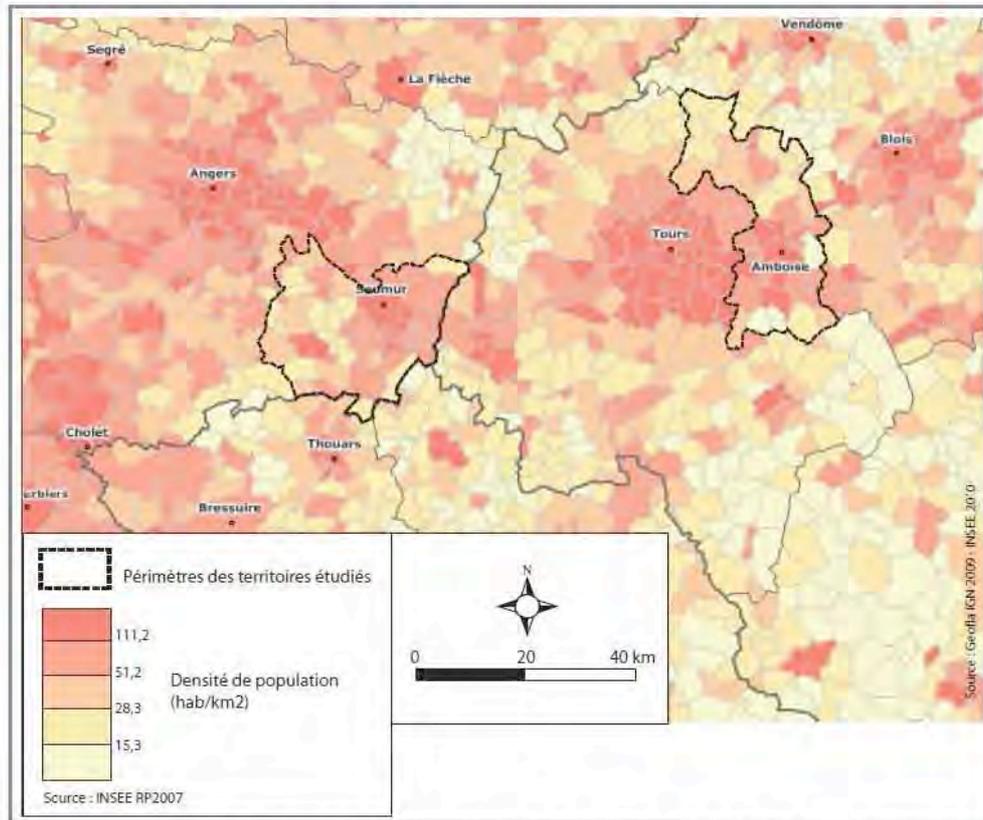


Figure 2 : des intercommunalités composés de petites et moyennes villes

Ce choix de retenir des territoires de SCoT nous permet d'observer des périmètres suffisamment importants pour conjuguer des intercommunalités de nature et de taille différentes. En effet, dans le cadre de notre analyse, nous avons fait le choix de retenir l'ensemble des formes de structures intercommunales, que ce soit les formes souples de coopération (syndicats intercommunaux, mixtes...) et les formes intégrées (EPCI à fiscalité propre). Dans le cadre de notre propos pour cette communication, cela nous permet de retenir un angle d'approche par les villes et la manière dont elles s'organisent et non pas par les intercommunalités.

En retenant ces études de cas, nous nous sommes concentrés sur des espaces partageant des similarités. La première d'entre elles est la présence de la Loire qui traverse ces deux territoires. Dans un travail portant sur les politiques environnementales, cette caractéristique nous semblait un point important. En effet, si le fleuve représente une aménité positive pour les territoires, notamment au regard de la richesse des espaces naturels (biodiversité des zones humides et des fonds de vallée) et du paysage (classement du Val de Loire au titre du patrimoine mondial de l'UNESCO, vignobles AOC du Val de Loire) : celui-ci constitue également une contrainte naturelle forte du point de vue du risque inondation. Cela laissait présager que l'action publique environnementale, au-delà des services environnementaux traditionnellement exercés (gestion des déchets et traitement des eaux usées), serait d'une part prégnante et d'autre part comparable entre les deux territoires (problématiques liées à la protection et la gestion des paysages et des espaces naturels, prévention des risques naturels...).

Les deux espaces étudiés nous intéressaient également dans la mesure où ils forment deux territoires périphériques, situés en limite proche, et donc sous l'influence forte, de métropoles régionales. La position de ces espaces interstitiels, entre ou en limite d'aires urbaines métropolitaines, au croisement de leurs aires d'influence, peut expliquer pour une large part la dynamique de structuration intercommunale comme la formalisation d'une organisation territoriale permettant à ces territoires d'exister en se rassemblant, et ce, afin de contrebalancer, même modestement, le poids des métropoles proches et ainsi conserver une indépendance dans le gouvernement de ces territoires.



Cependant, si l'on observe plus en détail ces espaces, on découvre qu'ils se distinguent dans la manière dont ils sont structurés autour d'un réseau de petites et/ou moyennes villes. Dans le cas du SCoT du Saumurois, le territoire s'organise autour d'une ville moyenne (si l'on reprend les critères classiques de l'INSEE (au-dessus de 20 000 habitants)), Saumur, qui regroupe 28113habitants, soit plus du tiers de la population totale du SCOT (81 000 habitants)<sup>2</sup>. La structuration interne du territoire saumurois, repose dès lors sur un modèle centre-périphérie organisé autour de cette commune, la petite ville de Doué-la-Fontaine constitue un second pôle d'ampleur très limitée (4728 habitants)

<sup>2</sup> Rappelons que la DATAR définit les villes moyennes comme des aires urbaines comptant entre 30 000 et 200 000 habitants, que l'INSEE définit les villes intermédiaires du Poitou-Charentes comme des entités comprenant entre 10 000 et 40 000 habitants ; et que la Fédération des Maires des Villes Moyennes (FMVM) les entendant comme des aires comprenant entre 20 000 et 100 000 habitants.

Inversement, la structuration interne du SCOT de l'Amboisie, du Blérois et du Castelrenaudais (ABC), s'apparente davantage à un modèle polycentrique, dans la mesure où trois pôles urbains de petite taille (Amboise, Bléré et Château-Renault<sup>3</sup>) organisent l'espace. Si l'on reprend la définition de l'INSEE, ces trois communes correspondent toutes à des petites villes (entre 5 000 et 20 000 habitants). Cette remarque préalable est d'autant plus importante que nous sommes face à des pôles urbains aux ressources et compétences différentes. Nous verrons un effet de taille opérer.

Cette étude implique de rendre compte des formes d'intercommunalité qui prennent en charge des problématiques environnementales. Le premier constat est celui d'une multiplicité des formes d'organisation autour de ces questions. Dans un contexte général où les syndicats sont souvent perçus comme en déclin, on découvre que c'est beaucoup par leur biais que les problématiques environnementales sont appréhendées.

Les EPCI à fiscalité propre ont également développé des compétences dans le domaine environnemental, qu'elles soient obligatoires ou optionnelles. Enfin, de nouvelles formes d'organisation territoriales s'imposent dans ce paysage, en particulier avec les Pays.

	SCOT Saumurois	SCOT ABC
<b>EPCI à fiscalité propre</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ 2 Communautés de Communes :                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- CC de Doué-la-Fontaine</li> <li>- CC du Gennois</li> </ul> </li> <li>✓ 1 Communauté d'Agglomération : CA de Saumur Loire Développement</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ 4 Communautés de Communes :                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- CC du Castelrenaudais</li> <li>- CC de Bléré - val de Cher</li> <li>- CC du Val d'Amboise</li> <li>- CC des Deux Rives</li> </ul> </li> </ul>
<b>TOTAL EPCI à fiscalité propre</b>	3	4
<b>Formes souples d'intercommunalité</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ 1 syndicat mixte de SCOT</li> <li>✓ 2 syndicats mixtes de pays (<i>pays Saumurois et pays Loire en Layon</i>)</li> <li>✓ 1 PNR (<i>PNR Loire Anjou Touraine</i>)</li> <li>✓ 7 syndicats d'entretien et de gestion des cours d'eau (<i>dont 6 syndicats mixtes et 1 syndicat intercommunal</i>)</li> <li>✓ 3 syndicats mixtes de gestion des déchets (<i>SMIPE Val Anjou Touraine, SIVERT, SMITOM du Sud Saumurois</i>)</li> <li>✓ 1 SM d'assainissement</li> <li>✓ 1 syndicat intercommunal d'électrification (<i>SIEMIL</i>)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ 1 syndicat mixte de SCOT</li> <li>✓ 1 syndicat mixte de pays (<i>pays Loire Touraine</i>)</li> <li>✓ 11 syndicats d'entretien et de gestion des cours d'eau (<i>dont 2 syndicats mixtes et 9 syndicats intercommunaux</i>)</li> <li>✓ 2 syndicats mixtes de gestion des déchets (<i>SMITOM d'Amboise et SM Touraine Propre</i>)</li> <li>✓ 4 syndicats d'assainissement (<i>dont 3 syndicats intercommunaux et 1 SM</i>)</li> <li>✓ 1 syndicat intercommunal d'électrification (<i>SIEMIL</i>)</li> <li>✓ 1 syndicat intercommunal de prévention des risques naturels (<i>Cavités 37</i>)</li> </ul>
<b>Total formes souples d'intercommunalité</b>	16	21
<b>Total d'intercommunalités identifiées</b>	19	25
<b>Nombre total d'habitants</b>	63190 habitants	103157 habitants
<b>Superficie totale</b>	778 km <sup>2</sup>	778 km <sup>2</sup>
<b>Densité</b>	81,2 hab/km <sup>2</sup>	117,6 hab/km <sup>2</sup>
<b>Degré d'avancement du SCOT</b>	SCOT approuvé en 2008	Schéma directeur approuvé en 1997 ; actuellement en cours de révision

<sup>3</sup> Amboise : 12589 habitants, Bléré : 5045 habitants, Château-Renault : 5209 habitants (source INSEE RP 2007)<sup>4</sup>  
AMALRIC M., 2005. *Les zones humides : appropriations et représentations. L'exemple du Nord-Pas-de-Calais*. Thèse de doctorat en géographie.

Tableau 1 : Les structures intercommunales investies dans le champ de l'action publique environnementale sur le territoire des deux SCoT étudiés

## 2. Action locale et politiques environnementales : contexte et données de base

Ce travail sur les politiques environnementales telles qu'elles sont appréhendées par les petites villes ou villes moyennes au sein de l'intercommunalité nous a semblé intéressant et d'autant plus légitime au regard du contexte.

Si les études sur les politiques locales en matière d'environnement demeurent actuellement nombreuses, notamment du fait que l'environnement constitue une préoccupation sociale et politique majeure à tous les niveaux de la décision, celles-ci restent pour bon nombres inféodées à l'observation de terrains spécifiques, ceux des métropoles. Les politiques « vertes » des métropoles françaises font en effet l'objet d'études variées (par exemple, la mise en place d'un « espace naturel métropolitain » à Lille (Amalric, 2005<sup>4</sup>) ; de même, un programme de recherche relatif aux trames vertes urbaines (ANR Villes durable, Blanc N., Clergeau P<sup>5</sup>, à Angers, Montpellier, Marseille, Paris...) a été engagé récemment. Cependant, les recherches sur les politiques environnementales du point de vue des petites villes ou villes moyennes nous semblent rester marginales.

Ce questionnement est d'autant plus intéressant que ce champ est en pleine mutation. L'environnement<sup>6</sup> apparaît aujourd'hui comme un axe majeur des politiques publiques locales, comme nous le montre les études réalisées par l'IFEN. La décentralisation<sup>7</sup> ainsi qu'un certain nombre de législations<sup>8</sup> ont largement contribué à réduire les compétences étatiques environnementales et ainsi à donner une plus grande légitimité aux collectivités territoriales, notamment au niveau communal et intercommunal.

Le graphique ci-après permet de confirmer la prise en charge croissante de l'environnement par les collectivités locales, au regard de leurs dépenses.

<sup>4</sup> Appréhendé ici selon cinq grands thèmes : les services environnementaux de proximité (gestion des déchets et des eaux usées), le patrimoine naturel, bâti et paysager, les risques naturels, les actions relatives aux thématiques air-énergie-climat.

<sup>5</sup> Appréhendé ici selon cinq grands thèmes : les services environnementaux de proximité (gestion des déchets et des eaux usées), le patrimoine naturel, bâti et paysager, les risques naturels, les actions relatives aux thématiques air-énergie-climat.

<sup>7</sup> La loi du 7 janvier 1983 change la donne en posant le principe fondamental selon lequel « les communes, les départements et les régions concourent avec l'Etat à [...] la protection de l'environnement et l'amélioration du cadre de vie » (article 1<sup>er</sup>), affirmant ainsi le principe de coresponsabilité des collectivités locales en matière d'environnement. Le principe d'intégration, qui dispose que la protection de l'environnement doit être prise en compte par l'ensemble des politiques publiques est réaffirmé dans un texte à valeur constitutionnel, la Charte de l'environnement.

<sup>8</sup> La loi du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales, ainsi que d'autres lois sectoriels (lois relatives aux déchets, la gestion des milieux aquatiques) renforcent ainsi le poids des collectivités locales dans la conduite des politiques environnementales.

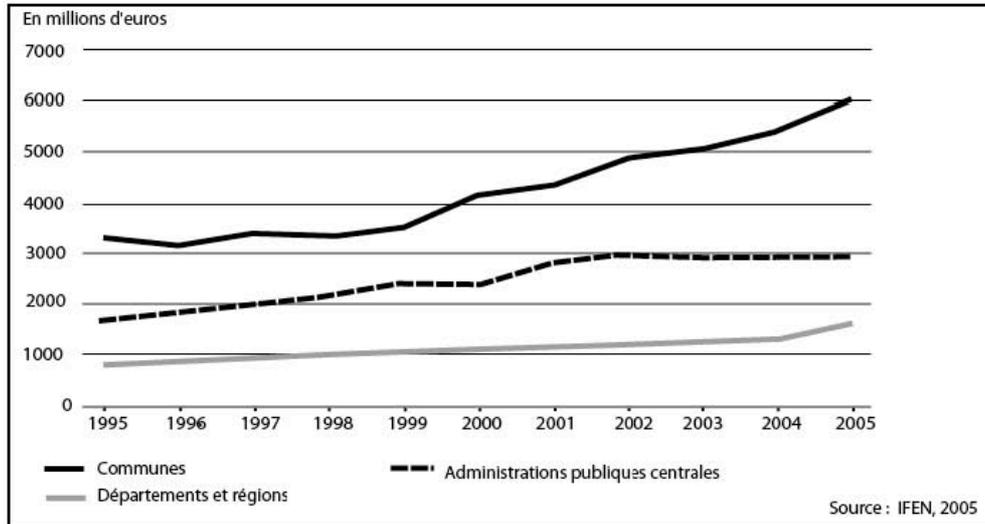


Figure 4 : Evolution des dépenses publiques dans le secteur environnemental

Ce graphique permet de mettre évidence un fait important, celui de la place prépondérante des communes, qui s'explique par la prise en charge historique des services environnementaux de proximité (gestion des déchets et assainissement), qui représente une part importante des dépenses communales. Pour autant la majorité des financements communaux sont assurés par les groupements intercommunaux, avec, pour l'année 2005, 72% des dépenses communales assurées par les établissements de coopération intercommunale (IFEN, 2007). Dans la mesure où les compétences environnementales des EPCI à fiscalité propre sont obligatoires pour les communautés urbaines, mais optionnelles pour les communautés d'agglomération et les communautés de communes<sup>9</sup>, ce chiffre permet d'avancer l'hypothèse selon laquelle l'environnement constitue un champ d'action publique unanimement exercé par une majorité d'intercommunalités, dont certaines, de moyenne ou petite taille se saisissent volontairement de cette problématique.

Malgré cela, en dépit des responsabilités accrues qui leur sont conférées, le rôle des collectivités locales reste largement limité aux tâches d'exécution, l'Etat se réservant une place de premier plan dans l'orientation des politiques locales. L'Etat conserve ainsi toujours une position hégémonique dans ce domaine (Van Lang, 2002). Le gouvernement français met largement en scène sa prise en compte de l'environnement, notamment depuis le « Grenelle Environnement » lancé en 2007, dont l'application sur les territoires doit se concrétiser par un double volet législatif, respectivement adopté en juillet 2009 et août 2010.

Toutefois, ce vaste chantier, dont bon nombre de dispositions concernent les niveaux institutionnels locaux, et notamment l'intercommunalité (Lenormand, 2010), semble une nouvelle fois viser les ensembles urbains d'importance de façon explicite ou implicite : ainsi la loi Grenelle 2 prévoit un seuil démographique pour les plans climat-énergie territoriaux, qui doivent obligatoirement être élaborés par les agglomérations de plus de 50 000 habitants. En matière de protection des espaces naturels et de la biodiversité, le document de référence, le schéma régional de cohérence écologique est élaboré conjointement par l'Etat et la région et associe différents acteurs locaux. Le niveau local doit ensuite

<sup>9</sup> Au sens de la loi du 12 juillet 1999 relative à la simplification et au renforcement de la coopération intercommunale, la communauté urbaine est un groupement de communes de plus de 500 000 habitants, la communauté d'agglomération rassemble des communes avec une population totale supérieure à 50 000 habitants et la communauté de communes constitue un groupement intercommunal dont la population ne dépasse pas 50 000 habitants.

prendre en compte les dispositions de ces schémas dans ses documents d'aménagement et ses projets d'urbanisme. Or, dans ce domaine précis, la connaissance fine du terrain et la nécessité d'un bon niveau d'ingénierie de projet sont essentielles pour mener à bien une politique en faveur de la biodiversité, ce qui laisse présager que les petites et moyennes villes seront pénalisées par rapport aux grosses agglomérations, qui disposent en interne de ressources humaines et financières conséquentes. Ces difficultés propres aux villes petites et moyennes sont notamment soulignées dans un rapport de la DATAR qui montre le lien entre la taille des villes et les conséquences directes en termes d'ingénierie de projet, alors même que la complexité des projets eux-mêmes est semblable à ceux des grands ensembles urbains (ACADIE, 2005).

Notre questionnement autour des petites et moyennes villes quant à la manière dont elles s'emparent des problématiques environnementales par le biais de l'intercommunalité est d'autant plus légitime qu'on observe, en plus de l'implication accrue des collectivités locales, la prégnance du poids de l'Etat sur ces questions et les difficultés pour les échelons les plus petits de dépasser la simple application ou gestion locale.

L'intercommunalité constitue alors une opportunité pour dépasser ces difficultés. Ainsi, nous verrons dans les deux points qui suivent que lorsque les petites villes ou villes moyennes s'emparent des problématiques environnementales, c'est certes d'abord dans le domaine des services environnementaux (gestion des déchets...) mais qu'on observe aussi de plus en plus un saisissement plus large de ces problématiques, dépassant la simple logique de gestion pour penser de plus en plus l'environnement en termes de « projet ». De même, nous montrerons que ces problématiques ne sont pas seulement appréhendées dans le cadre des EPCI à fiscalité propre mais que les formes de coopération syndicales restent largement valorisées, dans la mesure où elles offrent une plus grande souplesse.

### 3. Du modèle de la « communauté de gestion »...

Si le Grenelle de l'environnement, tout comme le projet de réforme des collectivités, consacrent l'intercommunalité comme le lieu fédérateur des politiques publiques d'environnement, la conjugaison de l'intercommunalité et de l'environnement n'est pas un fait récent. L'émiettement communal français, l'exiguïté territoriale et le manque de moyens de nombreuses communes, ainsi que le caractère « sans frontière » de l'environnement sont des éléments bien souvent cités pour expliquer cette tendance au regroupement autour de services publics touchant à des domaines relevant de préoccupations environnementales d'ordre sanitaires ou hygiéniques (déchets, eaux usées), ce que B. Drobenko qualifie d'« intercommunalité fonctionnelle » (Drobenko, 2004), et que nous nommerons intercommunalité « de gestion ».

C'est d'abord au sein de formes de coopération souples que les problématiques environnementales ont été appréhendées. En effet, il s'agit depuis la fin du 19<sup>ème</sup> siècle d'un secteur traditionnellement transféré aux groupements intercommunaux. Ainsi, une première génération de syndicats intercommunaux a permis de fédérer les communes autour de certains services environnementaux dépassant le strict cadre communal, tels que l'assainissement, la collecte et le traitement des déchets. A ce paysage intercommunal se sont ajoutés les syndicats mixtes (1955) les syndicats à vocation multiples (1959). Sur le territoire du SCoT Saumurois par exemple, nous observons une « vague » de création de syndicats intercommunaux d'aménagement hydraulique et d'assainissement dans la décennie 1960 (syndicat intercommunal pour l'aménagement du bassin de l'Aubance (1961), syndicat mixte Loire Authion (1967), syndicat mixte d'adduction en eau potable et d'assainissement de la région Sud Saumuroise (1966)). Au sein du SCoT ABC, les créations s'opèrent dès 1931 (syndicat intercommunal d'entretien du ruisseau le Filet), mais une grande partie des créations ont lieu à partir des années 1950 en se poursuivant dans les années 1970 (syndicat intercommunal d'entretien et d'exploitation du Cher canalisé en Indre et Loire (1952), syndicat intercommunal d'entretien de la rivière Remberge (1966), SIVOM d'assainissement du Nord Lochois (1972), syndicat intercommunal d'assainissement de Civray de Touraine, Chenonceaux et Chisseaux (1975). Notons qu'au-delà des

effets que produisent les lois sur l'intercommunalité sur les créations de syndicats, les créations font écho à des obligations issues de dispositifs législatifs, imposant aux communes la prise en charge de services à vocation environnementale<sup>10</sup>. Notons par exemple la loi de 1975, modifiée par la loi de 1992<sup>11</sup>, qui rend l'élimination des déchets obligatoire pour les communes. Les structures intercommunales sur les deux terrains ont été créées après ces législations (création du SMITOM<sup>12</sup> du Sud Saumurois en 1982) et restent également très influencés par les plans départementaux d'élimination des déchets, imposés par la loi de 1992 qui définissent notamment des secteurs pour l'organisation départementale de la gestion des déchets.

Si les premiers syndicats à vocation unique ont porté sur les services environnementaux, on peut aussi souligner l'importance de l'organisation en intercommunalité autour d'objets particuliers comme la gestion de l'eau et des milieux aquatiques. Les syndicats ayant en charge la gestion et l'entretien des cours d'eau sont, sur nos territoires d'études, tributaires d'une organisation en fonction d'une entité naturelle, tel que le linéaire du cours d'eau (pour les plus petits syndicats, c'est le cas du syndicat intercommunal d'entretien du ruisseau le Filet (ABC), ou en fonction du bassin versant (ou dans une moindre mesure un sous-ensemble de bassin versant). Notons à titre d'exemple l'existence du syndicat intercommunal d'entretien et d'aménagement de la Brenne et de ses affluents (ABC), et pour le syndicat mixte du bassin du Layon (Saumurois).

Puis les établissements publics de coopération intercommunale (1992) ont encore fourni de nouvelles formes et opportunités d'organisation pour les communes dans leurs différents domaines de compétences (dont les compétences environnementales). La compétence « protection et mise en valeur de l'environnement » est optionnelle pour les EPCI à fiscalité propre et notamment des communautés d'agglomération et des communautés de communes. Pourtant, cette dernière est très largement retenue. Sur les sept EPCI à fiscalité propre compris dans nos terrains d'études, six ont inscrit la compétence « protection et mise en valeur de l'environnement » dans leurs statuts. Seuls les statuts de la communauté de communes du Castelrenaudais ne mentionnent pas cette compétence, mais l'environnement est mentionné sous les traits de compétences spécifiques : « élimination et valorisation des déchets des ménages et assimilés », « création du service public d'assainissement non collectif ».

La prise en charge de cette compétence par des intercommunalités organisées autour de villes de petites ou moyennes tailles se motive en partie par la nécessité de mettre en commun un service traditionnellement exercé au niveau communal et ce afin de l'optimiser sur le plan humain (mutualisation du personnel) et financier (mutualisation des dépenses). Au sein de la communauté de communes Bléré Val de Cher, la principale raison invoquée par l'établissement pour justifier la prise en charge communautaire de la compétence « déchets » est lié à la volonté d'une gestion plus intégrée, dans une logique de rationalisation des coûts. Cet argument se vérifie également au sein du SMITOM du Sud Saumurois, en charge de la collecte et du traitement des déchets, dont le regroupement s'explique à l'origine par un besoin de mutualiser les moyens et mettre en place un système de traitement, onéreux pour les petites villes. Dans le cas précis des déchets, une autre logique, financière, explique le transfert de la compétence à des structures intercommunales. En effet, la mise en place d'une fiscalité propre aux déchets par les EPCI (TEOM ou REOM<sup>13</sup>), se répercute sur le calcul du coefficient d'intégration fiscal de celles-ci, donnant lieu à une incidence positive sur leur dotation, soit l'une des recettes des EPCI. Cette logique a notamment été invoquée au sein de la communauté d'agglomération Saumur Loire Développement.

<sup>10</sup> Loi du 15 juillet 1975 relative à l'élimination des déchets et à la récupération des matériaux, instaure la responsabilité des communes quant à l'élimination des déchets, modifiée par la loi du 13 juillet 1992 relative à l'élimination des déchets ainsi qu'aux installations classées pour la protection de l'environnement

<sup>12</sup> Syndicat mixte de traitement des ordures ménagères

<sup>13</sup> Taxe d'enlèvement des ordures ménagères ; redevance d'enlèvement des ordures ménagères.

Plus généralement, une étude menée par la Direction Générale des Collectivités Locales a permis de démontrer les « bienfaits » de l'intercommunalité pour les très petites communes (DGCL, 2010). Cette dernière permet une mutualisation des moyens, et donc la réalisation d'économies d'échelles, ce qui permet aux petites communes de réduire leur coûts fixes et dans certains cas de maintenir un niveau de service sur le territoire.

Dans le cas des deux terrains étudiés, le principe d'économie d'échelle se vérifie et s'avère être un critère déterminant dans la construction de territoires intercommunaux autour de la gestion de services environnementaux de proximité. A ce titre, la prise en charge des déchets illustre cette logique : qu'il s'agisse du SCOT Saumurois ou du SCOT ABC, la compétence « collecte et traitement des déchets » est assurée par les EPCI à fiscalité propre. Il apparaît par ailleurs que par le biais d'un transfert en cascade, la compétence est déléguée à des syndicats en charge de la collecte ou du traitement, permettant ainsi une mutualisation des coûts liés à l'exploitation du service (des syndicats qui dépassent l'échelle des communautés de communes et sont pensés pour la coopération entre communautés, dans une idée de mutualisation encore plus vaste).

Ainsi le cadre intercommunal se révèle être une assise spatiale particulièrement valorisée pour gérer les services environnementaux obligatoires des communes. Force est alors de constater que le modèle de la coopération « de gestion » est dominant sur les deux territoires étudiés et semble refléter une situation commune aux villes de petite taille, pour lesquelles l'intercommunalité est vectrice d'effectivité pour les services environnementaux. Pour autant, les EPCI ne se réduisent pas à la prise en charge de ces services traditionnels. Les exemples étudiés permettent d'affirmer que certaines intercommunalités tentent de dépasser le modèle de gestion en matière environnementale et se saisissent de thématiques émergentes telles que la protection et la mise en valeur des paysages, la gestion des risques naturels, etc... A la coopération de gestion, s'ajoute ou se substitue alors au sein de ces territoires d'autres formes de coopération telle que la coopération de « projet », qui initie de manière endogène des actions.

#### 4. ...vers un modèle de « communauté de projet »

Les domaines environnementaux plus ou moins « émergents » tels que la protection et la gestion des paysages, la prévention des risques, ou encore les problématiques liées à l'énergie et au climat, sont pour la plupart pris en charge à des niveaux d'organisation supérieurs<sup>14</sup> (départemental, régional, national, voire européen) le plus souvent par l'Etat et ses services, qui conservent une position hégémonique dans le domaine de l'environnement (Van Lang, 2002).

Dans les deux territoires investis, on constate d'abord une saisie hétérogène des thématiques environnementales autres que les services environnementaux. Il nous semble ensuite que c'est par le biais des intercommunalités souples que ces nouveaux objets sont saisis.

Il s'avère indéniable qu'une majorité des projets environnementaux entrepris dans un cadre intercommunal relève de formes d'intercommunalité, dont l'objet principal est de se saisir de questions liées au développement durable des territoires, via la mise en œuvre d'une charte de territoire. C'est le cas par exemple des PNR, mais aussi des Pays qui apparaissent comme des structures porteuses de certaines problématiques environnementales : l'énergie est ainsi une thématique abordée par les deux pays inscrits dans le SCOT Saumurois, qui emploient dans chaque structure un chargé de mission environnement-énergie, chargé de coordonner la politique sur le territoire du pays. Il est en est de même pour le pays Loire Touraine (ABC), qui dans le cadre d'une labellisation au titre de « pays d'art et d'histoire » s'est engagé dans des démarches de connaissance.

<sup>14</sup> Exception faite de la thématique « risques naturels », partagée entre l'Etat et les communes, qui ont des obligations réglementaires (contrôle de l'urbanisation dans les zones à risques, responsabilité du maire en termes de sécurité...).

de conservation, de médiation et de soutien à la qualité architecturale et au cadre de vie. Un animateur du patrimoine a ainsi été recruté à cet effet.

Globalement, les intercommunalités correspondant à un territoire de projet, telles que les Pays et PNR sont les structures les plus avancées en termes de projet à caractère environnementaux. Les moyens humains dont elles disposent, mais aussi leurs ressources financières, provenant majoritairement d'institutions supérieures (département, région, Etat, organismes publics tels que l'ADEME, Union Européenne via le FEDER, le programme LIFE) et des contributions des communes et EPCI, facilitent la concrétisation de ces projets. Néanmoins ces intercommunalités ont le « projet » pour vocation<sup>15</sup>. L'étude approfondie des actions d'autres intercommunalités, (EPCI à fiscalité propre...), permet également d'affirmer une tendance à la prise en compte de nouvelles problématiques environnementales.

Si l'analyse des statuts révèle des définitions et délimitations de périmètres d'action quelque peu succinctes (se cantonnant généralement à la mention approximative de « *protection et mise en valeur de l'environnement* ») et n'informe par toujours sur l'ensemble des actions entreprises dans le domaine environnemental, ces structures mettent parfois en œuvre des actions, missions, pratiques à vocation environnementale de manière transversale à leur compétence. Par exemple, la communauté de communes du Val d'Amboise concilie développement économique et politique environnementale avec l'aménagement d'une zone d'activités dans laquelle ont été fixés des objectifs d'économie d'énergie. Pour ce qui est du Saumurois, citons le cas de la communauté de communes de la région de Doué-la-Fontaine, dont la mission de soutien aux actions de maîtrise de la demande d'énergie est assurée par un chargé de mission « habitat », en raison de la transversalité des actions menées.

De fait, les analyses montrent que sur les sept intercommunalités à fiscalité propre comprises dans les territoires étudiés, quatre ont initié des actions communautaires à caractère environnemental (gestion des espaces naturels et des paysages, politique de réduction des déchets à la source, aménagement d'une zone de développement éolien) en dehors des services publics qui leur ont été transférés. Citons l'exemple de la protection des espaces naturels, avec la communauté de communes Bléré Val de Cher (SCoT ABC), qui s'est investie depuis 2009 dans l'animation et la gestion du réseau Natura 2000, en partenariat avec la communauté de communes Loches Développement. Sur ce point, l'existence préalable de la zone de protection spéciale Natura 2000 Champagne constitue le facteur explicatif de ce projet communautaire, mais il traduit également la volonté des élus d'assurer la gestion au niveau intercommunal. De même, la communauté de communes du Castelrenaudais (ABC) a pris en charge une zone de développement éolien. La Communauté de communes du val d'Amboise s'est quant à elle engagée récemment dans une démarche de diagnostics de vulnérabilité de ses entreprises face au risque d'inondation.

Il semblerait tout de même que la taille de l'EPCI à fiscalité propre soit le critère majeur justifiant la prise en charge autonome de nouveaux enjeux. Ainsi, la communauté d'agglomération Saumur Loire Développement est de loin l'EPCI à fiscalité propre ayant initié le plus d'actions : élaboration d'une charte d'environnement, politique d'aménagement des berges du Thouet dans le cadre d'un contrat de restauration et d'entretien, actions en faveur de la conservation des ripisylves de la Loire et du Thouet, mise en œuvre d'un plan de prévention du risque inondation. Des ressources financières plus importantes accompagnées de moyens humains permettant un bon niveau d'ingénierie en interne (15 personnes travaillent à plein temps à la communauté au titre de la compétence « environnement », comprenant les déchets, l'assainissement, la gestion des risques et des cours d'eau favorisent naturellement la prise en charge de ces actions. On retrouve ici la distinction faite précédemment entre des territoires organisés autour d'une ville moyenne (Saumur) ou de plusieurs petites villes (ABC).

<sup>15</sup> La loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable des territoires, (1999) précise que le pays « constitue le cadre de l'élaboration d'un projet commun de développement durable destiné à développer les atouts du territoire considéré et à renforcer les solidarités réciproques entre la ville et l'espace rural ». L'article L133-1 du code de l'environnement dispose que les PNR « ont vocation à être des territoires d'expérimentation locale pour l'innovation au service du développement durable des territoires ruraux »

Si la saisie de nouveaux enjeux environnementaux s'observe bien sur les deux territoires étudiés, il semblerait d'une part que les structures intercommunales sont les outils d'exécution de politiques pensées à des niveaux supérieurs, mais dont la mise en œuvre concrète trouve son sens à l'échelle communautaire. Plus qu'une intercommunalité « de projet », les analyses permettent d'identifier des « communautés relais », supports de la déclinaison territoriale des politiques environnementales européennes, nationales, régionales... Les Pays s'inscrivent dès lors naturellement dans cette logique, car il s'agit tout autant de territoires dans lesquels se dessine un projet local, que de structures « contractuelles » dont l'objet est d'établir un lien entre les politiques de niveaux supérieurs et leur application locale. Le cas du « Contrat d'Objectif Territorial » illustre cette logique car il s'agit d'un contrat passé entre les deux Pays présents sur le Saumurois et l'ADEME, et dont l'objectif est de relayer la politique en faveur du développement de la biomasse. Le rôle des Pays est non seulement de redistribuer les financements versés par l'ADEME aux porteurs locaux de projets mais aussi de proposer un accompagnement et un appui technique, via le recrutement d'un chargé de mission. D'autre part, si une logique initiatrice – une logique de projet – est perceptible, celle-ci concerne principalement les structures intercommunales de taille importante, qui bénéficient de moyens financiers satisfaisants et d'une ingénierie interne adaptée à la prise en charge de thématiques émergentes. Le cas de l'agglomération Saumuroise semble conforter cette idée.

##### **5. L'émergence de nouvelles formes de gouvernance : coopération entre intercommunalités des petites et moyennes villes**

Le poids des politiques conduites à des niveaux supérieurs sur l'exercice de l'action publique environnementale sur les terrains observés est naturellement prégnant. Ainsi, force est de constater que la conduite des politiques environnementales est rendue possible grâce à de multiples mécanismes moteurs d'une coopération verticale. La contractualisation dans le cadre d'une politique de l'eau à l'échelle d'un bassin versant permet ainsi aux communautés compétentes d'élaborer des dispositifs de gestion des cours d'eau (au regard des orientations prévues par les dispositifs juridiques en vigueur, du SDAGE et avec un soutien financier) et ainsi de prendre part à l'amélioration écologique des cours d'eau. La démarche des Pays est similaire, tant elle permet, via une coopération technique et financière avec les échelons supérieurs, de promouvoir le développement du territoire et de porter des initiatives dans le domaine de l'environnement. Ainsi, la coopération de l'intercommunalité avec les niveaux supérieurs permet dans de nombreux cas la saisie d'enjeux encore peu appréhendés jusque-là, notamment grâce aux incitations financières.

Autre dynamique observée sur le terrain, l'existence de coopérations intercommunales, plus ou moins institutionnalisées, favorisant la conduite d'une politique environnementale ou la mise en œuvre d'un projet. Il semblerait en effet qu'une tendance à l'interterritorialité horizontale (entre les structures intercommunales) est identifiable au regard des situations observées et permet de se saisir de nouvelles problématiques ou tout au moins une mise en œuvre effective des politiques environnementales traditionnelles. L'analyse de l'organisation territoriale de la politique des déchets permet ainsi de confirmer cette hypothèse, dans le sens où les structures chargées de la gestion des déchets (collecte et/ou traitement) s'apparentent à des syndicats mixtes, c'est à dire à des organes de décision regroupant plusieurs EPCI. Les logiques de la coopération intercommunale sont ici évidentes, il s'agit pour les EPCI de rationaliser le service en s'organisant sur un territoire plus vaste afin de réaliser des économies d'échelles et mutualiser les moyens. Dans les différentes structures intercommunales étudiées, la coopération au sein d'un syndicat mixte résulte d'une volonté politique et les territoires ainsi formés sont préalablement pensés de manière concertée entre les communautés compétentes.

Toutefois, d'autres logiques que celle de la rationalisation d'un service peuvent être avancées pour expliquer l'émergence de coopérations intercommunales au sein de ces territoires. Dans quelques cas, un élément physique constitue le facteur d'une dynamique coopérative entre les intercommunalités : si la politique de l'eau relève des intercommunalités qui doivent décliner des objectifs qualitatifs sur leur territoire, la mise en œuvre effective de celle-ci privilégie le regroupement des structures intercommunales compétentes en fonction d'un territoire naturel : le bassin versant. Par

exemple, la territorialisation de la politique de l'eau à l'échelle du bassin versant de la Cisse (SCOT ABC) a donné lieu à une démarche coopérative de travail entre les syndicats de rivière concernés, qui s'affranchissent en même temps de limites départementales (Indre-et-Loire et Loir-et-Cher). Dans le cas du pilotage de la ZPS Natura 2000 Champeigne, l'existence préalable de ce zonage naturel a donné lieu à un partenariat entre les deux communautés de communes.

Une nouvelle fois, le rôle du Pays dans la mise en œuvre de projets environnementaux peut être souligné, notamment dans sa capacité à fédérer les acteurs du territoire, et en particulier les intercommunalités autour d'un projet commun. Sur l'ensemble des Pays compris dans les deux SCOT étudiés, le constat est le même : le Pays est perçu par les structures intercommunales comme un interlocuteur de proximité et permet d'instaurer au sein des territoires une culture du « travail en commun ». En tant que lieu d'échange et de coopération entre acteurs ruraux et urbains, le Pays est donc moteur en matière d'interterritorialité qu'elle soit verticale ou horizontale et apparaît, pour les aires urbaines moyennes et petites, comme un lieu d'intégration interterritoriale (Boutet, 2010) et plus généralement comme une structure fédérative facilitant la mise en œuvre et la concertation de projets locaux.

Cette nécessité, au sein des territoires ruraux, de l'existence de structures supports de coordination entre intercommunalités, à l'image du pays, a notamment été soulignée lors des dernières Assises des territoires ruraux en 2009<sup>16</sup>.

### Conclusion

Dans les cas analysés, l'environnement conditionnerait la mise en place de formes souples de gouvernance, les coopérations à la fois verticales et horizontales, et adaptées suivant les thématiques environnementales prises en charge. Cette hypothèse s'avère spécifiquement en phase avec les territoires d'études, principalement structurés par des petites villes, où la coopération, les échanges, la mise en réseau d'acteurs permet de faciliter le portage des problématiques environnementales sur le plan local. Dans le domaine de la gouvernance environnementale, la nécessité de coopérations entre les acteurs de démarche interterritoriale apparaît indispensable, comme l'a souligné le juriste Michel Prieur lors du colloque relatif à la décentralisation de l'environnement<sup>17</sup>, qui rappelle l'indissociable lien entre gouvernance de l'environnement, solidarité des territoires et coopération des acteurs et des institutions. Plus généralement, l'interterritorialité horizontale et verticale apparaît, pour de nombreux auteurs, comme une condition nécessaire de toute politique territoriale, permettant de s'affranchir de l'étanchéité des périmètres et des échelons administratifs (Béhar, Estèbe, Vanier, 2009).

Pour autant, les synergies qui s'opèrent entre les territoires étudiés se font à la marge des pôles urbains les plus proches (Angers, Tours, Blois). L'exemple le plus criant étant celui du SIVERT Est Anjou, syndicat mixte de traitement des déchets, dont la stratégie territoriale consiste en une politique d'autonomie vis-à-vis de l'agglomération angevine. Cette conduite « autonome » de politique en matière d'environnement laisse ainsi penser que les villes petites et moyennes cherchent à se constituer une identité propre à leur territoire, en témoigne l'existence des Pays, ou encore l'engagement dans une démarche SCOT, à la marge des aires urbaines de rang supérieur. Ainsi se dessine un système local paradoxal, dans lequel les acteurs sont à la fois associés, eut égard aux coopérations mises en place, et rivaux, afin d'exister dans le paysage politique local.

L'intercommunalité apparaît alors comme un levier puissant pour formaliser et structurer l'existence d'espaces « interstitiels » (entre aire d'influence de métropoles) en préservant une certaine autonomie, permettant de se prémunir de la crainte d'annexion. Les petites et moyennes villes échapperaient alors à un statut de banlieues éloignées des métropoles régionales voisines et éviteraient d'être reléguées à la fonction d'espaces logistiques annexes (cités dortoirs et zones récréatives).

<sup>16</sup> Initiées par le ministère de l'espace rural et de l'aménagement du territoire en 2009, les Assises des territoires ruraux ont pour objectif « d'établir un plan d'actions apportant des réponses concrètes pour favoriser l'attractivité des territoires ruraux aux plans économique, social et patrimonial et pour répondre aux besoins et attentes des habitants, notamment en termes d'accès aux services et aux commerces » (source : datar.gouv.fr)

<sup>17</sup> Colloque national « décentralisation de l'environnement, territoires et gouvernance », Nantes, 9-10 décembre 2004

### Bibliographie

- ACADIE, 2005, *Les villes moyennes, enjeux d'action publique*, rapport à la DATAR, Paris, ACADIE.
- AcDF, 2007, « Compétences statutaires et actions intercommunales », *Les notes de l'observatoire*, 28 p.
- BOUTET D., 2010, « Les périphéries des villes moyennes, le péri-rural plutôt que le périurbain », *Pouvoirs locaux*, n° 85, pp 81-84.
- BEHAR D., ESTEBE P., VANIER M., 2009, « Mécano territorial : de l'ordre territorial à l'efficacité interterritoriale », *Pouvoirs Locaux*, n° 83, pp 79-85.
- DGCL, 2008, « Les dépenses des communes de moins de 500 habitants en 2008 », *Bulletin d'information statistique de la DGCL*, n°74, <[http://www.dgcl.interieur.gouv.fr/workspaces/members/desl/documents/bis/bis\\_74\\_\\_\\_les\\_depense/downloadFile/file/BIS-74.pdf?nocache=1279018026.87](http://www.dgcl.interieur.gouv.fr/workspaces/members/desl/documents/bis/bis_74___les_depense/downloadFile/file/BIS-74.pdf?nocache=1279018026.87)>
- DROBENKO B., 2004, « L'environnement, vecteur de coopération intercommunale ? », in DROBENKO B. (sous la dir.), *Structures intercommunales et environnement*, les Cahiers du CRIDEAU, Presses Universitaires de Limoges, Limoges, pp 43-50.
- IFEN, 2005, « Le rôle majeur de l'intercommunalité dans l'environnement », *Les 4 pages de l'IFEN*, n°100, 4 p.
- IFEN, 2007 : « Les collectivités soutiennent l'effort de protection de l'environnement », *Les 4 pages*, n° 118, 4 p.
- LENORMAND A., 2010, « Les intercommunalités « à la manœuvre » sur le Grenelle », *Localtis*, <http://www.localtis.info/cs/ContentServer?pagename=Localtis/artVeille/artVeille&cid=125025996675> (consulté le 30 septembre 2010)
- LE SAOUT R., 1997, « Intercommunalité : harmonie communautaire ou défense d'intérêts particuliers, discours d'Etat et réalités locales », in LABORIE JP. RENARD. J. (sous la dir.), *Bourgs et petites villes*, Presses Universitaires du Mirail, Toulouse, pp 125-134.
- MOREAU J, BEGUIN J., LINDITCH F., DIDIER JP. (sous la dir.), « L'intercommunalité au cœur de la réforme territoriale », in *La Semaine Juridique, Administration et collectivités territoriales*, n°30-34, p.11.
- PRIEUR M., 2006, « La décentralisation de l'environnement, introuvable ou impossible », in FOUCHIER K., ROMI R. (sous la dir.), *La décentralisation de l'environnement : territoires et gouvernance*, Presses Universitaires d'Aix-Marseille, Aix-en-Provence, pp 199-211.
- VAN LANG A., 2002, *Droit de l'environnement*, PUF, Paris, 502 p.



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

Marion AMALRIC (coord.)

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

Au travers de deux SCoT situés dans le Val de Loire, les effets de l'intercommunalité sur la mise en œuvre des politiques environnementales sont mis en perspective, à l'heure de la réforme des collectivités et de la traduction législative du Grenelle Environnement. Tandis que la diversité des formes et des périmètres des intercommunalités semblent offrir un panel fertile pour la mise en place de l'action publique environnementale, le législateur oriente le découpage territorial vers une simplification et une rationalisation sous des instances juridiquement plus rigides et le plus souvent pensées pour des situations urbaines et métropolitaines. Les budgets consacrés à l'environnement et les catégories de personnels employés montrent pourtant une vitalité et une innovation de l'action environnementale intercommunale. Les Pays et les PNR jouent à ce titre un rôle puissant de relais, permettant aux intercommunalités « de gestion » de devenir des intercommunalités « de projets ». Faut-il voir dans ces formes d'interterritorialité en cours de constitution, la naissance de nouveaux territoires d'actions ou faut-il y voir un renforcement masqué de l'Etat dans le domaine environnemental ?

plan urbanisme construction architecture **PUCA**

**PROGRAMME PUCA**

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

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

28 avril 2011