



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

Marion Amalric, François Bertrand, Mathieu Bonnefond, Adèle Debray, Marie
Fournier, Corinne Larrue, Corinne Manson, Patrick Mozol, Elsa Richard,
Laurence Rocher

► **To cite this version:**

Marion Amalric, François Bertrand, Mathieu Bonnefond, Adèle Debray, Marie
Fournier, et al. LES POLITIQUES ENVIRONNEMENTALES A L'EPREUVE DE
L'INTERCOMMUNALITE : VERS DE NOUVEAUX TERRITOIRES D'ACTION ?. 2011.
<halshs-01015465>

HAL Id: halshs-01015465

<https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-01015465>

Submitted on 26 Jun 2014

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

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

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

Résumé

28 avril 2011

Marion AMALRIC (coord.)

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

plan urbanisme construction architecture **PUCA**

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

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 Bléerois 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'accrochent 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*¹.

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

¹ 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)

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 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.