

INTERCOMMUNALITE ET POLITIQUES ENVIRONNEMENTALES : QUELLES LOGIQUES D'ACTION ?

**- Analyse comparative à l'échelle des
communautés de communes -**



2008-2009

Directrice de recherche

ROCHMAN Juliette

Co-directeur

BERTRAND François

RICHARD Elsa

**INTERCOMMUNALITE ET
POLITIQUES ENVIRONNEMENTALES :
QUELLES LOGIQUES D'ACTION ?**

**- Analyse comparative à l'échelle des
communautés de communes -**

2008-2009

**Directrice de recherche
ROCHMAN Juliette**

**Co-directeur
BERTRAND François**

RICHARD Elsa

AVERTISSEMENT

Cette recherche a fait appel à des lectures, enquêtes et interviews. Tout emprunt à des contenus d'interviews, des écrits autres que strictement personnel, toute reproduction et citation, font systématiquement l'objet d'un référencement.

L'auteur (les auteurs) de cette recherche a (ont) signé une attestation sur l'honneur de non plagiat.

FORMATION PAR LA RECHERCHE ET PROJET DE FIN D'ETUDES

La formation au génie de l'aménagement, assurée par le département aménagement de l'Ecole Polytechnique de l'Université de Tours, associe dans le champ de l'urbanisme et de l'aménagement, l'acquisition de connaissances fondamentales, l'acquisition de techniques et de savoir faire, la formation à la pratique professionnelle et la formation par la recherche. Cette dernière ne vise pas à former les seuls futurs élèves désireux de prolonger leur formation par les études doctorales, mais tout en ouvrant à cette voie, elle vise tout d'abord à favoriser la capacité des futurs ingénieurs à :

- Accroître leurs compétences en matière de pratique professionnelle par la mobilisation de connaissances et techniques, dont les fondements et contenus ont été explorés le plus finement possible afin d'en assurer une bonne maîtrise intellectuelle et pratique,
- Accroître la capacité des ingénieurs en génie de l'aménagement à innover tant en matière de méthodes que d'outils, mobilisables pour affronter et résoudre les problèmes complexes posés par l'organisation et la gestion des espaces.

La formation par la recherche inclut un exercice individuel de recherche, le projet de fin d'études (P.F.E.), situé en dernière année de formation des élèves ingénieurs. Cet exercice correspond à un stage d'une durée minimum de trois mois, en laboratoire de recherche, principalement au sein de l'équipe Ingénierie du Projet d'Aménagement, Paysage et Environnement de l'UMR 6173 CITERES à laquelle appartiennent les enseignants-chercheurs du département aménagement.

Le travail de recherche, dont l'objectif de base est d'acquérir une compétence méthodologique en matière de recherche, doit répondre à l'un des deux grands objectifs :

- Développer tout ou partie d'une méthode ou d'un outil nouveau permettant le traitement innovant d'un problème d'aménagement
- Approfondir les connaissances de base pour mieux affronter une question complexe en matière d'aménagement.

REMERCIEMENTS

Ma reconnaissance va à toutes les personnes qui m'ont encadré, suivi et soutenu lors de la réalisation de ce projet de recherche.

A cet effet, je remercie tout d'abord mes deux encadrants Juliette Rochman et François Bertrand, qui ont su me guider pas à pas dans l'élaboration de ce projet et m'initier à la recherche.

Je souhaite également remercier l'ensemble de l'équipe de recherche travaillant sur le programme du PUCA « Intercommunalité à l'épreuve des faits » pour leur accueil, pour m'avoir fait partager leurs réflexions, et pour m'avoir accordé du temps pour échanger sur mon projet de recherche.

Ensuite, je souhaite remercier l'ensemble des acteurs rencontrés dans le cadre de ce projet. Leur disponibilité et leur intérêt sont à l'origine même des éléments de réflexions présentés dans ce mémoire.

Enfin, je remercie personnellement mes relecteurs pour l'attention qu'ils ont porté à mon travail.

SOMMAIRE

Avertissement	5
Formation par la recherche et projet de fin d'études	6
Remerciements	7
Sommaire	8
Introduction	10
Partie I : Problématisation et Contexte général de la recherche	13
1. Problématisation de la recherche	13
11. Justification de la recherche	13
12. Questionnement – Problématique – Hypothèses	17
13. Méthodologie	19
2. Contexte et Sémantique	23
21. Emergences des politiques environnementales	23
22. Vers une territorialisation du principe de développement durable	25
23. L'action publique locale de l'environnement et le cas particulier de l'intercommunalité	29
Partie II : Travail d'Investigation : les stratégies d'intégration des politiques environnementales par les Communautés de Communes	36
1. Présentation des terrains d'étude	36
2. Les compétences environnementales en général	38
21. Les compétences environnementales statutaires	38
22. Actions environnementales mises en œuvre	49
3. La compétence « déchet » : dénominateur commun des préoccupations environnementales communautaires	53
31. Fonctionnement de la compétence	53
32. Initiatives locales de redevance incitative	61
4. Bilan : Comparaison nationale des politiques environnementales intercommunales	64
41. Une action environnementale intercommunale certaine, mais largement conditionnée par les exigences normatives	64
42. Une saisie relativement disparate des enjeux environnementaux	66
Partie III : Bilans et perspectives	70
1. Bilan et retour sur les hypothèses	70
11. De l'identification des logiques d'action environnementale à l'ébauche d'une typologie des communautés de communes	70
12. Les communautés de communes : des territoires d'actions encore loin des territoires de projet	77

2. Perspectives.....	79
21. Un cycle de vie des communautés de communes : un processus de maturation d'une intercommunalité de gestion à une intercommunalité de projet ?	79
22. Les risques d'une disparition prématurée des « pays » rompant le processus d'émergence des communautés de projet	81
Conclusion.....	84
Sigles et Abréviations	87
Liste des personnes interrogées	88
Bibliographie	89
Table des figures.....	92
Table des Tableaux.....	93
Table des matières	94
Annexe 1 : Guide d'entretien	97
Annexe 2 : Evolution de la couverture intercommunale.....	99
Annexe 3 : la France Intercommunale	100

INTRODUCTION

L'environnement semble aujourd'hui de plus en plus perçu comme une ressource finie, qu'on ne considère plus comme inépuisable ou renouvelable à l'infini. Appréhender davantage comme un bien commun, que nous avons le devoir de léguer aux générations futures, l'environnement a désormais investi la scène politique internationale et nationale. Les impacts négatifs croissants du développement et des pollutions sur l'environnement, reconnus notamment lors des conférences de Stockholm en 1972 et de Rio en 1992, ont ainsi imposé l'introduction du champ de l'environnement dans l'action publique.

Cependant, si une prise de conscience du caractère transnational des enjeux environnementaux semble avoir mobilisée les instances internationales et les Etats, force est de constater que leur appréhension dans le champ local est encore à questionner (Drobenko, 2004). La conférence de Rio a précisé le lien entre l'échelle globale et l'échelle locale, en précisant notamment le rôle essentiel des collectivités locales dans l'action environnementale¹. Parallèlement, en France et dans le Monde, à travers le débat sur le développement durable, rappelant le lien indissociable entre les questions environnementales et les problématiques de développement, le rôle local est renforcé, ouvrant la question de l'architecture organisationnelle des territoires.

Rapidement, la territorialisation du concept de développement durable, et en particulier des politiques environnementales, pose le problème de l'échelle d'action appropriée pour la saisie de ces enjeux environnementaux. En effet, les préoccupations environnementales dépassent le cadre des diverses structures administratives. A l'aube de profondes réformes de l'organisation territoriale française², l'intérêt de questionner les relations entre action environnementale et action locale se trouve alors renforcé.

Cette recherche vient ainsi interroger les effets des dernières évolutions de l'organisation territoriale sur l'environnement. Temporellement, la montée en puissance de l'intercommunalité coïncide avec l'affirmation des préoccupations environnementales et leur traduction normative (Moquay, 2004).

Ce projet de fin d'étude vient questionner les liens entre l'intercommunalité et les politiques environnementales, et plus précisément les logiques d'action suivies dans l'intégration des problématiques environnementales.

¹ Le chapitre 28 de l'Agenda 21 est intitulé « initiatives des collectivités locales à l'appui de l'Action 21 »

² Rapport du Comité pour la réforme des collectivités locales au Président de la République en date du 5 mars 2009

Par « logiques d'action », nous entendons ici les démarches de raisonnement suivies pour la mise en œuvre d'une action³. Ce sont donc les processus d'émergence de l'action elle-même qui seront approfondis et appréhendés à travers cette recherche.

Sur la base d'une analyse comparative de cas, à travers l'étude de six communautés de communes du val de Loire, cette recherche cherchera à vérifier deux hypothèses. Premièrement, Devant la mobilisation croissante de l'action publique pour les préoccupations environnementales, et suite à l'essor remarquable de l'intercommunalité de ces dernières années, on fera alors l'hypothèse que les communautés de communes, définies par le législateur comme des communautés de projet depuis 1992, constituent aujourd'hui, dans les faits, à travers l'action environnementale, de réels territoires de projets. Deuxièmement, l'environnement ne faisant pas partie du socle de compétence obligatoire pour les communautés de communes, on fera la seconde hypothèse, que les logiques d'action communautaires, en matière environnementale, dépassent le simple cadre normatif.

Limites de la recherche

Pour donner un cadre complet et afin de prévenir des erreurs de lecture, il apparaît nécessaire de mentionner les deux principales limites de la recherche. Tout d'abord, la réalisation de ce projet de fin d'étude s'est heurtée au problème éminemment politique de l'organisation territoriale française, et de l'intercommunalité en particulier. Cette difficulté a notamment été rencontrée devant l'étendue des littératures sur les questions intercommunales et environnementales, et des thèses qui peuvent être relativement divergentes selon les objets politiques défendus par les auteurs. Rapidement, cette diversité de position a constitué une richesse, permettant d'alimenter cette recherche, en développant notamment une approche systémique et globalisée de la question de l'action environnementale des intercommunalités.

Ensuite, la deuxième limite de cette recherche est soulevée par le travail d'investigation qui a été mené. En basant le raisonnement sur une analyse comparative de cas, le choix des « individus » est primordial pour l'intérêt de la recherche. Cependant, si le choix des terrains d'étude retenus dans ce projet est justifié⁴, il constitue en lui-même des insuffisances. La situation géographique particulière et le nombre restreint des communautés de communes sont des paramètres déterminants dans les résultats établis. Il est en ce sens nécessaire, lors de la lecture de l'analyse, de situer les résultats dans ce contexte précis afin de prévenir toute erreur d'interprétation.

³ Définitions du terme « logique » : « 1. Science du raisonnement en lui-même, abstraction faite de la matière à laquelle il s'applique et de tout processus psychologique [...] 4. Ensemble des relations qui règlent le fonctionnement d'une organisation », Petit Larousse illustré, 2005

⁴ cf. Partie I.1.1

Structure du mémoire

La première partie du mémoire présente l'objet de la recherche et la problématique, et donne le cadre contextuel nécessaire à la compréhension de l'analyse. La seconde partie formalise le travail empirique qui a été mené, et s'organise selon la grille de lecture élaborée, en distinguant d'une part l'analyse des compétences environnementales en général et d'autre part l'analyse de la compétence « déchet ». La troisième partie dresse finalement les conclusions de la recherche, en revenant sur les hypothèses initiales, et en mettant en perspectives les résultats obtenus.

PARTIE I :

PROBLEMATISATION ET

CONTEXTE GENERAL

DE LA RECHERCHE

Cette première partie vise à présenter précisément l'objet de cette recherche, et à poser le cadre de la problématique. Ainsi, après avoir problématiser la recherche, et donner le contexte et l'ensemble des éléments nécessaires à la compréhension des analyses qui seront menées par la suite.

1. Problématisation de la recherche

1.1. Justification de la recherche

a) A la rencontre de deux mutations contemporaines

Ce projet de fin d'étude vient questionner la conciliation de deux mutations contemporaines, à savoir le développement de l'intercommunalité française, et la nécessité croissante d'intégrer les enjeux environnementaux dans les politiques publiques. Ces deux phénomènes apparaissent aujourd'hui conciliables, mais dans quelles mesures l'intercommunalité intègre-t-elle ces questions environnementales ?

L'intercommunalité peut être entendue, de façon provocante, comme le souligne P.Gazagnes, comme « l'incapacité française à réformer la surface de nos territoires communaux ». Cet auteur rappelle d'ailleurs que le débat semble loin d'être clos, notamment si efficacité administrative et rationalisation de l'action publique conditionnent l'implantation des entreprises et deviennent 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).

Parallèlement, le contexte européen tend également à favoriser le regroupement communal. L'Europe qui se construit cherche à la fois à fortifier les régions et à avoir des interlocuteurs au niveau des bassins de vie et d'emploi. Rappelons ici que la coopération intercommunale française peut prendre la forme de plusieurs types

d'établissements publics intercommunaux⁵ (EPCI) : syndicats de communes, syndicats mixtes, communautés urbaines, communautés de communes, communautés d'agglomération, syndicats d'agglomération nouvelle. On les distingue notamment par leur degré d'intégration, reflété par leur régime fiscal : avec ou sans fiscalité propre. Ce sont principalement les EPCI à fiscalité propre qui se développent actuellement en France (*cf. annexe 3*).

Parallèlement à ce développement de la coopération intercommunale, coïncide l'affirmation des préoccupations environnementales, notamment à travers leurs traductions législatives et réglementaires (Moquay, 2004). En effet, les impacts environnementaux des activités humaines, et des développements des territoires, reconnus au niveau international et national, imposent aux politiques publiques de se saisir de ces enjeux, aux différents niveaux d'actions envisageables. Plusieurs auteurs ont ainsi cerné le champ d'action publique environnementale (Theys, 1993, Larrue, 2000) via six grandes dimensions : écologique, pollution, ressources naturelles, risques, cadre de vie et patrimoine, rejoignant les thématiques considérées par le ministère chargé de l'environnement depuis 1970. Il ressort du champ de l'action publique environnementale ainsi définie que les questions environnementales dépassent les frontières administratives, tant au niveau national que local. C'est cette spécificité du champ de l'action environnementale qui le rend intéressant pour cette recherche : l'intercommunalité permet-elle la saisie au niveau local des enjeux environnementaux auparavant peu appréhendables ?

b) « L'intercommunalité à l'épreuve des faits » APR 2008 (PUCA)

Avec plus de 90% des communes appartenant à des groupements intercommunaux à fiscalité propre, la question de l'intercommunalité occupe désormais une place centrale dans le débat relatif aux champs d'action publique locale, qu'il s'agisse du développement économique, de l'aménagement durable du territoire ou de la cohésion sociale (PUCA, 2008). Spécificité française, en raison du maintien d'un nombre élevé de communes, l'intercommunalité s'inscrit dans un mouvement plus vaste qui enjoint les territoires locaux à devenir à la fois plus compétitifs et plus solidaires, plus dynamiques et plus respectueux de l'environnement, plus attractifs et moins dépensiers, dans un contexte marqué par la globalisation de l'économie, la métropolisation des grands centres urbains et la maîtrise des dépenses publiques.

C'est dans ce cadre là qu'a été lancé en 2008, par le Plan Urbanisme Construction et Architecture (PUCA), un appel à proposition de recherche sous le titre général « *L'intercommunalité à l'épreuve des faits* ». L'objet de cet appel à proposition était

⁵ Les EPCI à fiscalité propre sont des établissements publics qui regroupent des communes en vue de réaliser, sur un espace de solidarité, un projet commun de développement. Cette forme intégrée d'intercommunalité se caractérise par le fait que ces établissements publics perçoivent des ressources indépendantes des contributions communales. Les EPCI à fiscalité propre comprennent désormais, selon la loi Chevènement de 1999, les communautés de communes, les communautés d'agglomération et les communautés urbaines.

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 (PUCA, 2008).

Le laboratoire UMR CITERES n°6173 de Tours a été retenu pour répondre à cet appel à projet, en proposant une analyse de l'intercommunalité sous l'angle des politiques environnementales. Intitulée « les politiques environnementales à l'épreuve des faits : vers de nouveaux territoires d'action ? », cette recherche vise à questionner, dans le domaine des politiques environnementales, 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* ». En effet, pour conduire une analyse approfondie des effets de l'intercommunalité sur le contenu substantiel des politiques, il est 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 champs de compétences du laboratoire, il a été choisi d'investir le domaine de l'environnement. Plus précisément, le projet proposé vise à analyser les politiques environnementales de structures intercommunales, appréhendées à partir de cinq grandes thématiques : la gestion des déchets et des eaux usées ; les risques naturels (inondations, effondrement de cavités,...) ; les espaces naturels et le paysage ; le patrimoine bâti ; l'air, l'énergie et le climat.

Finalement, par les thématiques abordées et les dynamiques créées par le travail d'équipe, cette recherche s'avérait éclairante pour ce mémoire de fin d'étude. En effet, il permettait, d'une part, l'exploration des thématiques de recherche initialement retenues pour mon projet de recherche, à savoir l'action publique territoriale et le développement durable, et d'autre part, de bénéficier des réflexions et des dynamiques de l'équipe de chercheurs accompagnant le projet « Intercommunalité à l'épreuve des faits », ce qui participe pleinement à l'exercice d'initiation à la recherche de cinquième année. Pour ces deux raisons, la problématique de ce projet de fin d'étude s'est rapidement tournée vers l'action publique intercommunale et les politiques environnementales.

c) Justification des terrains d'étude

Dans ce projet pour le PUCA, l'équipe de recherche a ainsi proposé de vérifier les effets du développement de l'intercommunalité sur le contenu des politiques menées, sur la base d'une analyse de politiques environnementales conduites par des intercommunalités sur deux territoires tests, le périmètre du Schémas de Cohérence Territoriale (SCoT) du Saumurois et le périmètre du SCoT de l'Amboisie, du Blémois et du Castelrenaudais (ABC). Le choix des SCoT comme périmètres d'étude se justifie par la spécificité du contexte de création des intercommunalités et les

enjeux qu'elles ont à traiter. En effet, sept ans après la loi SRU⁶ et la mise en application d'une planification spatiale supra-communale, les intercommunalités ne semblent pas encore totalement engagées dans ce mouvement. Face à des situations différentes de nos voisins européens (Suisse, Allemagne), 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. C'est pourquoi le choix du périmètre des SCoT apparaît pertinent pour ce mémoire.

Organisés autour de villes de relative petite taille et positionnés en « concurrence » potentielle sur des thématiques environnementales avec des villes moyennes proches, ces deux territoires constituent des terrains d'étude appropriés pour mener une analyse comparative. En effet, les périmètres du SCoT du Saumurois et du SCoT ABC (l'Amboisie, du Blémois et du Castelrenaudais) font partie des aires d'influence des villes d'Angers, et de Tours et Blois respectivement, toutes trois préfectures du val de Loire par ailleurs. Ce sont donc des terrains constitués principalement d'espaces urbains et périurbains, en situation de périphérie vis à vis de villes centres, et sur lesquels, finalement, les enjeux environnementaux gérés par les diverses intercommunalités sont ainsi démultipliés.

La notion d'« intercommunalité », dans le programme de recherche du PUCA, renvoie aux différentes formes de coopération existantes entre les communes, qu'elles soient souples, associatives, approfondies ou fédératives⁷. Autrement dit, un large nombre de structures étaient concernées. Dans le temps qui était imparti pour le projet de fin d'étude et pour des raisons pratiques, il est apparu plus approprié de restreindre la problématique au cas des communautés de communes. En effet, elles constituent les Etablissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI) à fiscalité propre les plus répandus sur les territoires ciblés, et une analyse comparative de ces six communautés de communes⁸ peut donc être envisagée.

⁶ Loi Solidarité et Renouvellement Urbain du 13 décembre 2000

⁷ Fédérative signifie à fiscalité propre et compétences obligatoires

⁸ La communauté de communes est un EPCI regroupant plusieurs communes, en principe d'un seul tenant et sans enclave. Aucune condition de population n'est exigée. Elle 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.

12. Questionnement – Problématique – Hypothèses

a) Thème : l'action locale environnementale

La prise de conscience des impacts environnementaux des activités humaines a amené à l'élaboration de politiques spécifiques pour protéger, préserver voire améliorer l'environnement et les ressources naturelles menacés. Si le caractère transnational des enjeux environnementaux est désormais précisément déterminé, le questionnement dans le champ local apparaît nécessaire⁹.

En réponse à ces phénomènes environnementaux globaux (pollution atmosphérique, perte de biodiversité, dégradation des sols, etc.), une déclinaison territoriale et une intégration de ces politiques dans les processus de décisions, à tous les échelons, s'avèrent nécessaires.

b) Problème général : l'échelle d'intervention

Il est établi que les préoccupations environnementales dépassent généralement le cadre des diverses structures administratives. Or si les enjeux environnementaux s'adaptent particulièrement mal à ces limites administratives, le champ d'action publique locale repose, quant à lui, sur des périmètres arbitraires au regard des enjeux territoriaux. Se pose alors la question du niveau d'intervention approprié pour garantir une gestion locale de l'environnement la plus rationnelle.

L'application territoriale des politiques environnementales peut être déclinée à différentes échelles d'intervention qui permettent des saisies disparates des enjeux environnementaux.

c) Question Générale

A travers le développement récent de la coopération intercommunale, de nouveaux territoires ont pris place parmi les échelles territoriales françaises, matérialisant les espoirs de rationalisation de l'action publique. Il convient cependant de questionner cette hypothèse généralement admise que l'intercommunalité permettrait « une plus grande efficacité, une plus grande cohérence et une solidarité territoriale renforcée », notamment dans la conduite des politiques environnementales.

L'intercommunalité constitue-t-elle aujourd'hui un nouveau territoire d'action favorisant la mise en œuvre des politiques environnementales ?

⁹ La Conférence de Stockholm en 1972, et la Conférence de Rio en 1992 marquent bien la prise de conscience des phénomènes environnementaux globaux

d) Question Spécifique

Les Communautés de communes sont l'une des formes d'Etablissement Public de Coopération Intercommunale (EPCI) à fiscalité propre. Les communautés exercent, au lieu et place, des communes au moins trois compétences, dont une optionnelle qui peut concerner l'environnement. Les communautés ont donc le choix d'intégrer ou d'éviter la gestion environnementale dans leur champ de compétences. A partir de là, se pose la question des logiques communautaires et des facteurs d'intégration des questions environnementales.

Quelles logiques d'action suivent les communautés de communes dans l'intégration des politiques environnementales?

e) Hypothèses

Lors de leur création en 1992, les communautés de communes sont définies comme de véritables territoires de projet, permettant l'émergence de projet commun de développement. Aujourd'hui, dix ans après la loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale¹⁰, et suite à l'essor remarquable de l'intercommunalité, les communautés de communes semblent enfin avoir atteint les objectifs définis initialement. Devant la mobilisation croissante de l'action publique pour les préoccupations environnementales, on fait alors l'hypothèse, dans le champ de l'environnement, que les communautés de communes permettent l'émergence de projet de territoire, et la saisie de nouveaux enjeux.

➤ Hypothèse 1 : Les communautés de communes, définies par le législateur comme des communautés de projet depuis 1992, constituent aujourd'hui dans les faits, à travers l'action environnementale, de réels territoires de projets.

Le projet de recherche vise à questionner plus précisément les logiques d'action des communautés dans l'intégration des problématiques environnementales. L'environnement n'étant pas une compétence obligatoire pour les communautés de communes, il convient alors de s'interroger sur les raisons des actions environnementales menées à l'échelle communautaire. Les communautés choisissent-elles délibérément, selon une logique volontariste, d'intégrer ces questions environnementales ou restent-elles implicitement tributaires du cadre normatif imposé à l'échelle communale ? Pour conduire ce mémoire, on émettra l'hypothèse que les logiques communautaires, dans l'action environnementale, dépasse le cadre normatif.

➤ Hypothèse 2 : Les logiques d'action des communautés de communes, en matière environnementale, dépassent le simple cadre normatif.

¹⁰ Loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, dite loi « Chevènement »

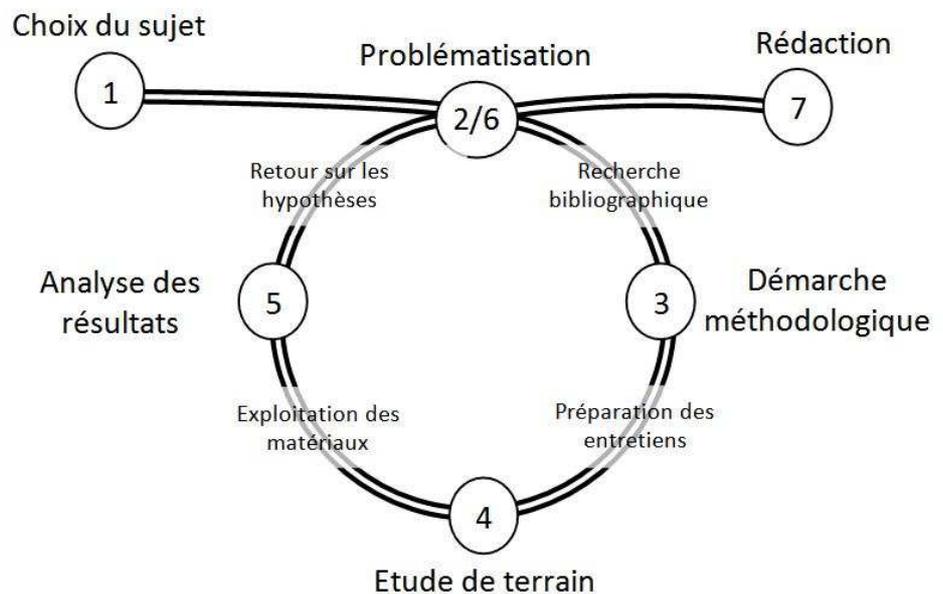
13.Méthodologie

a) Démarche adoptée

➤ Construction de la réflexion

Ce projet de fin d'étude, mené pendant neuf mois, s'est construit selon un processus d'élaboration bouclé, où, bien que différentes phases puissent être identifiées, les retours sont permanents et les étapes ne sont pas parfaitement délimitées (cf. figure4).

Figure 1 : Processus de construction du projet de recherche de fin d'étude
réalisation : Elsa Richard DA5
PFE 2009



➤ Démarche de terrain

Pour appuyer les fondements théoriques et les recherches bibliographiques, il a été choisi de mener un travail empirique sur les six communautés de communes du val de Loire comprises dans les périmètres des Schémas de Cohérence Territoriale (SCoT) du Saumurois et d'Amboise, Bléré, Château-Renault (ABC). En basant ce projet de recherche principalement sur une analyse comparative, la démarche de terrain s'est avérée centrale, et le choix d'orienter cet exercice d'initiation à la recherche vers une confrontation aux réalités locales, délibéré.

b) Matériaux utilisés

Ce projet de fin d'étude a été mené en croisant deux approches complémentaires : d'une part une approche théorique, appuyée sur des recherches documentaires, bibliographiques et webographiques, qui permet de discuter des hypothèses, et d'étayer la démonstration, et d'autre part une approche empirique, basée sur six communautés de communes qui permet de confronter les connaissances théoriques et d'enrichir le projet.

L'approche empirique a été menée sur la base d'entretiens semi-directifs, avec des élus, des techniciens ou directeurs de communauté (*la trame d'entretien est présentée en annexe 1*). Aux termes de ces entretiens, un certain nombre de matériaux ont pu aussi être récupérés, mais de façon disparate :

- les budgets
- les lettres intercommunales
- les moyens humains
- les organigrammes

c) Grille de lecture

Afin de mener à bien ce projet, en utilisant le travail de terrain, et en partant des matériaux recueillis, l'élaboration d'une grille d'analyse a permis de formaliser la recherche empirique.

Pour analyser les stratégies d'intégration des politiques environnementales par les communautés de communes, deux entrées ont été privilégiées. Il est apparu intéressant de regarder, d'une part, les actions environnementales des communautés au sens large, recouvrant plusieurs thématiques (eau, déchet, paysage, énergie, patrimoine, risques, climat), et d'autre part, la compétence « déchets » en particulier, emblématique du regroupement communal, et dont l'exercice apparaît complexe et hétérogène sur les territoires.

Dans les deux cas, par soucis de lisibilité et de manière à restituer méthodiquement les résultats, deux analyses distinctes seront menées :

- une analyse statutaire, basée sur les compétences environnementales inscrites dans les statuts des intercommunalités et sur les moyens donnés pour leur exercice.
- une analyse des actions et initiatives menées relatives à l'environnement, qui ne sont pas nécessairement inscrites dans les statuts

Cette double entrée permettra une approche différenciée des logiques d'intégration environnementale des communautés, entre, d'une part, le cadre normatif, formalisé à travers des compétences statutaires, et d'autre part le cadre facultatif et volontaire au travers des actions environnementales menées.

Le cadre normatif regroupe les compétences imposées par le législateur aux communes et par conséquent aux communautés, lorsqu'il y a transfert de compétence, que nous qualifierons de compétences « traditionnelles ». Le cadre facultatif englobe l'ensemble des thématiques non imposées, que nous qualifierons d'« émergentes ».

Finalement, la grille d'analyse utilisée peut être formalisée dans un tableau à doubles entrées, présenté comme suit :

Tableau 1 : Grille d'analyse adoptée pour l'investigation des stratégies d'intégration des politiques environnementales des Communautés de communes
Réalisation : Elsa Richard
DA5 PFE 2009

	Compétences environnementales	Compétence « déchets »
Analyse statutaire	<ul style="list-style-type: none"> - Dynamique des compétences environnementales au regard des évolutions législatives, des mandats, - Mode de gestion des compétences adoptées (en régie directe ou déléguée) - Moyens humains dédiés à la gestion de l'environnement 	<ul style="list-style-type: none"> - Dynamique des compétences relatives à la gestion des déchets - Mode de gestion de la compétence (en régie directe ou déléguée)
Analyse des actions et initiatives environnementales	<ul style="list-style-type: none"> - Thématiques environnementales abordées considérées par l'EPCI (initiatives locales, financement de projets environnementaux, etc.) 	<ul style="list-style-type: none"> - Politique de réduction des déchets (initiatives de REOM incitative)

d) Calendrier suivi

Ce projet de fin d'étude a été mené dans le temps imparti de l'année universitaire, en parallèle des enseignements de cinquième année. La construction de cette recherche s'est ainsi déroulée en plusieurs étapes (*cf. figure 2*), de septembre 2008, depuis le choix du sujet, à mai 2009, date du rendu du rapport final et de la soutenance de mémoire.

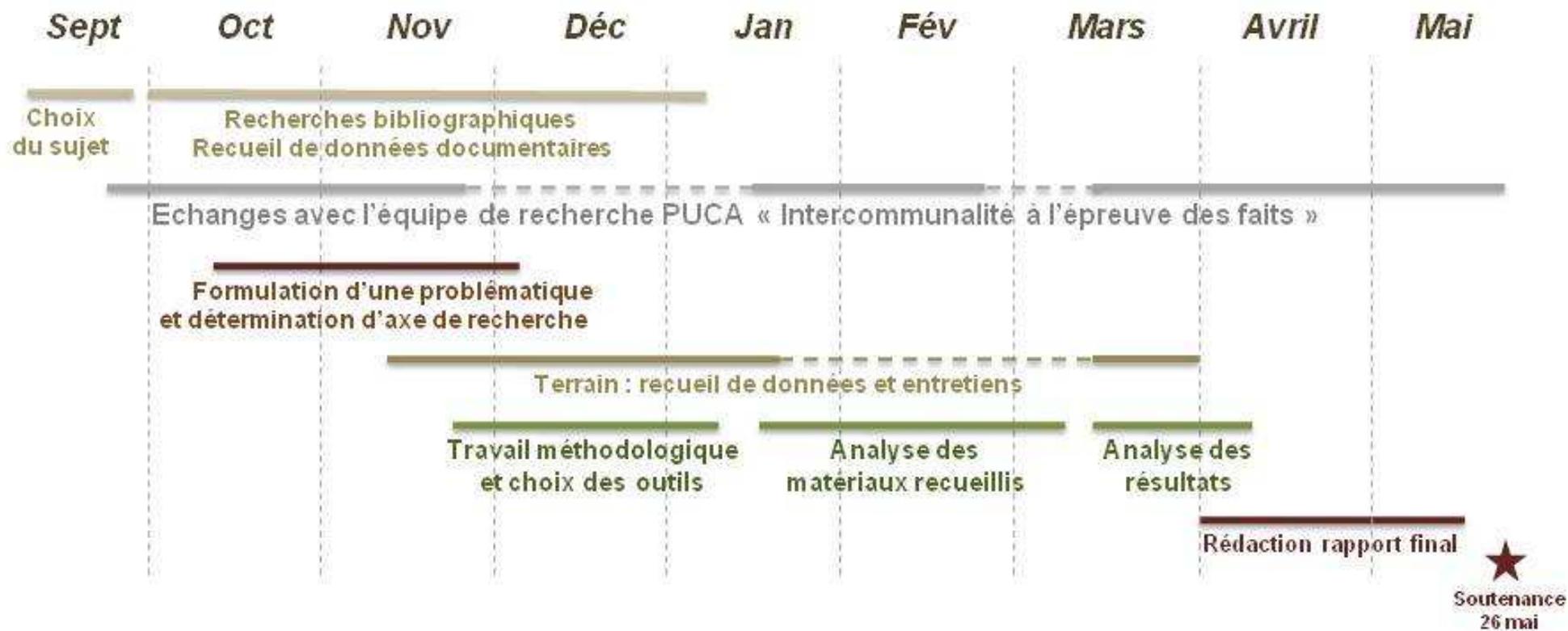


Figure 2 : Calendrier suivi pour la conduite de ce projet de fin d'étude

Réalisation : Elsa Richard DA5
PFE 2009

2. Contexte et Sémantique

Afin de permettre une compréhension de l'analyse la plus complète, il semble pertinent de fournir au lecteur l'ensemble des éléments nécessaires à la contextualisation de la recherche au préalable. Cette première partie consistera donc en une exposition du contexte dans lequel s'inscrit ce projet de fin d'étude. Elle consistera à resituer le rôle de l'action publique dans l'application territoriale du concept de développement durable, et en particulier dans la saisie des enjeux environnementaux, et expliquer les principales notions abordées.

21. Emergences des politiques environnementales

La généralisation de la préoccupation environnementale au niveau mondial et national semble être marquée par les années 1970. La Conférence des Nations-Unies sur l'environnement, tenue à Stockholm en 1972, marque une 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. Cette conférence, réunissant la plupart des pays, industrialisés et en développement, a ainsi placé l'environnement parmi les préoccupations majeures au niveau international. Un organe spécifique, le Programme des Nations-Unies pour l'Environnement, a ainsi été créé en 1972 au sein de l'ONU, pour centraliser les actions environnementales et assurer la coordination entre les différents bureaux de l'organisation. Parallèlement, le contexte des deux chocs pétroliers de 1973 et de 1979 a également forcé la considération des enjeux énergétiques et amorcé des réflexions sur le caractère épuisable des ressources naturelles et leur préservation.

Les courbes d'évolution de l'empreinte écologique fournies par le World Wide Fund (WWF) permettent de vérifier *a posteriori* que c'est bien vers le milieu des années 1970 que l'empreinte écologique globale de la Terre commence à dépasser la capacité biologique de notre planète à régénérer les ressources naturelles dont l'humanité a besoin et que les générations futures attendent.

De cette époque date également la plupart des ministères de l'environnement, comme l'illustre le cas français, où la politique de l'environnement s'est structurée à partir de 1971, date de la création du premier ministère spécifique¹¹. Trois grands domaines lui sont désormais 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

¹¹ 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.

années, par ajouts et redéfinitions successives, 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, 1994-1995). Aussi la nécessité de considérer l'ensemble des facteurs de l'environnement dans une perception globale du territoire national est désormais fortement ressentie.

Cependant, malgré la claire apparition, dans les années 70, d'une certaine prise de conscience générale des enjeux environnementaux, la mise en place de politiques environnementales effectives semble suivre un processus d'émergence plus long. En effet, comme le développe Corinne Larrue, dans son ouvrage « Analyser les politiques publiques environnementales » (Larrue, 2000), ce processus se décline, d'une part, en la reformulation des problèmes considérés, et d'autre part, en l'adaptation du système politico-administratif capable de formulation de politiques publiques concernées.

Figure 3 : Processus d'émergence des politiques publiques environnementales
Source : (Larrue, 2000)



Enfin, plusieurs politiques environnementales, correspondant à des enjeux différents du champ environnemental, émergent dans le monde et en France. L'action publique semble se saisir peu à peu de ces préoccupations environnementales, et la parution, en 1987, après une consultation internationale, du rapport " Notre avenir à tous " de la Commission Mondiale sur l'Environnement et le Développement (CMED), semble marquer un tournant institutionnel du champ environnemental. Ce rapport plus connu sous le nom de rapport Brundtland, lance ainsi la notion de développement durable, et le chapitre 2, intitulé *Vers un développement soutenable*, le définit comme :

«Un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs ».

Rapidement, la fameuse formule de René Dubos, « Penser global, agir local », énoncée lors du sommet de la Terre de Stockholm en 1972, semble inspirer la mise en œuvre locale du principe de développement durable¹². 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. Ainsi apparaissent alors des réflexions sur la territorialisation de la notion de développement durable.

¹² (Bertrand, Planification et développement durable : vers de nouvelles pratiques d'aménagement régional?, 2004)

22. Vers une territorialisation du principe de développement durable

a) Le contexte international

Déjà lors de la rédaction du rapport du CMED, est pensée, du moins suggérée, outre l'intégration des questions environnementales dans les politiques décisionnelles, la déclinaison territoriale du principe de développement durable. Il est en effet précisé, à l'article 7 du chapitre 2 :

« Il existe un fil conducteur dans cette stratégie du développement soutenable: la nécessité d'intégrer les préoccupations économiques et écologiques dans la prise de décisions. Dans la réalité, ces problèmes sont interreliés. Il faudra donc modifier les comportements, les objectifs et les dispositifs institutionnels à tous les échelons. »

Plus tard, en 1992, lors de la Conférence des Nations Unies sur l'Environnement et le Développement (CNUED) réunie à Rio de Janeiro, plusieurs textes, devenus fondamentaux dans l'application du principe de développement, sont proposés. Tout d'abord, le « plan directeur » du développement durable pour le XXI^e siècle, à savoir l'Agenda 21, aussi appelé Action 21, constitue un « guide » de mise en œuvre du développement durable pour le 21^{ème} siècle. Ensuite, des conventions sur la biodiversité et sur le climat ainsi qu'un texte sur les forêts ont également été rédigés afin d'aider l'action environnementale locale.

Ceci constitue clairement le prolongement de la conférence de Stockholm de 1972, en proposant une application territoriale du développement durable, notamment à travers l'Agenda 21 puisque les nations qui se sont engagées pour sa mise en place doivent l'appliquer au niveau national, régional et local.

b) Le contexte européen

Les premières actions communautaires pour l'environnement ont débuté en 1972. Jusqu'en 1992, beaucoup d'actes législatifs ont été adoptés, fixant principalement des normes minimales à respecter. Ce cadre réglementaire n'a pourtant pas suffi pour limiter la dégradation croissante de l'environnement européen.

Pour exemple, alors que le cinquième programme d'action pour l'environnement fixait parmi ses objectifs, la réduction de la production de déchet par habitant au niveau de la moyenne européenne de 1985 (300kg par habitant) d'ici 2000, les chiffres indiquent que les volumes de déchets produits ne diminuent pas suffisamment dans l'Union des 27, atteignant toujours, en 2006, plus de 500kg par habitant (EUROSTAT, 2009). Parallèlement, les consommations d'électricité et les pollutions atmosphériques par exemple, continuent également d'augmenter (EUROSTAT, 2009).

Cependant, en 1992, le traité de Maastricht, a officialisé une politique environnementale pour l'Union, notamment en instaurant trois principes devenus clés : *le principe de prévention, le principe de précaution et le principe du pollueur-payeur*. Le traité d'Amsterdam, signé en 1997¹³, a poursuivi cette évolution en inscrivant l'objectif du développement durable - déjà pris en compte de manière implicite dans le Traité précédent - parmi les missions de la Communauté ainsi que le principe d'intégration de l'environnement dans les autres politiques (article 6) :

« Les exigences de la protection de l'environnement doivent être intégrées dans la définition et la mise en œuvre des politiques et actions de la Communauté visées à l'article 3, en particulier afin de promouvoir le développement durable ».

L'intégration des exigences en matière de protection de l'environnement dans les politiques sectorielles est ainsi considérée comme un moyen pour atteindre l'objectif de développement durable. C'est dans ce contexte que le cinquième programme d'action pour l'environnement, intitulé « vers un développement soutenable », a été élaboré par l'Union Européenne. Il posait les principes volontaristes de l'Union pour la période 1992-2000, et a marqué le début des approches horizontales, impliquant d'autres secteurs d'activités concernés. Plus tard, en février 2000, un Livre Blanc a posé les bases d'une action en faveur d'une responsabilité et réparation environnementale. Son but était d'améliorer les trois principes clés du traité de Maastricht, d'encourager la mise en œuvre du droit communautaire de l'environnement et d'assurer la restauration adaptée des milieux naturels.

Le sixième programme d'action pour l'environnement a défini les priorités de l'Union Européenne jusqu'en 2010 en se fondant, de façon analogue, sur une stratégie de développement durable, privilégiant cinq domaines principaux : la gestion des ressources naturelles et des déchets, la santé, les changements climatiques, la biodiversité et l'environnement urbain.

Parallèlement à cette construction, voire complexification de la politique environnementale communautaire, on assiste à une diversification des instruments environnementaux (Mancebo, 2003). En effet, alors qu'au départ n'existaient que des législations-cadre, des instruments financiers ont par la suite été développés, tel que le programme LIFE¹⁴, et des instruments techniques. Le rôle de l'Agence européenne pour l'environnement¹⁵ (AEE) s'est également accru. Créée en 1990, et siégeant à Copenhague, l'AEE a pour mission de rationaliser, développer et analyser les informations liées à l'environnement à la demande des institutions européennes

¹³ Le Traité d'Amsterdam a été signé le 2 octobre 1997, et mis en vigueur le 1^{er} mai 1999

¹⁴ LIFE est L'Instrument Financier pour l'Environnement, créée en 1992 (règlement 1973/92), dont l'objectif général est de soutenir le développement de la mise en œuvre de la politique européenne de l'environnement et du développement durable. LIFE comporte trois volets : nature, environnement et pays-tiers. C'est le seul programme européen entièrement consacré à la protection environnementale. Le programme LIFE s'est achevé en 2006, laissant place à LIFE+ intervenant dans le cadre du 6^e programme d'action de l'Union Européenne.

¹⁵ En anglais European Environmental Agency (EEA)

afin d'évaluer les impacts des politiques environnementales ou sectorielles de l'Union et des Etats membres.

Finalement, en traduisant les démarches de territorialisation du principe de développement durable au niveau de l'UE, cet exposé permet d'inscrire l'action environnementale locale dans les orientations européennes, qui constituent aujourd'hui, pour les états membres, les politiques de références en termes d'aménagement de l'espace et d'environnement.

c) Le contexte français

En France, le ministère de l'Environnement a été créé en 1971 et les premiers textes fondateurs d'une politique environnementale ont été écrits peu de temps après. Pour harmoniser, clarifier et faciliter leur mise en œuvre, il a été rédigé un corpus homogène pour asseoir les politiques de l'environnement : un Code de l'Environnement unique. A l'instar du Code de l'urbanisme, il a été conçu de manière à développer des instruments législatifs, réglementaires, économiques et contractuels et a été finalisé en 2000¹⁶.

Parallèlement, trois organismes principaux ont été mis en place et régissent désormais la planification environnementale : l'Institut Français de l'Environnement (IFEN), l'Agence de l'Environnement et de la Maîtrise des Energies (ADEME) et la Délégation Interministérielle à l'Aménagement et la Compétitivité des Territoires (DIACT). Cependant en France, les politiques environnementales doivent surtout composer avec les engagements internationaux, supra et infra-européens, et européens (Mancebo, 2003). En France, comme ailleurs dans l'Union, les politiques environnementales reposent principalement sur les principes énoncés par le Traité de Maastricht¹⁷. Face à l'étendue du champ de l'environnement, il apparaît ici nécessaire, pour anticiper les éventuelles oppositions à la saisie des problématiques environnementales par l'action publique, de rappeler, en reprenant les propos de Corinne Larrue (Larrue, 2000) que :

« Ce n'est pas parce qu'il n'y a pas une politique de l'environnement qu'il n'y a pas de politiques publiques dans le champ de l'environnement. Ce pluriel rend l'action publique plus difficile à analyser, mais n'empêche pas toute analyse »

La planification environnementale semble suivre aujourd'hui une logique territoriale, composant avec des problèmes touchant plus ou moins directement l'espace et les territoires, tels que les pollutions des nappes phréatiques ou les eaux croupies qui empuantissent l'air.

¹⁶ Rapport n°2000-914 du 18 septembre 2000 au président de la République relatif à la partie législative du Code de l'environnement

¹⁷ 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

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, comme l'expose clairement François Bertrand (Bertrand, 2004) :

« La problématique du développement durable, devenue depuis plusieurs années un principe organisateur de l'aménagement du territoire, largement intégré par le législateur, soulève avec acuité la question de la gestion des interfaces entre les territoires, notamment en termes d'articulations horizontales et verticales ».

Finalement, depuis le sommet de la Terre à Rio en 1992, et la signature de la charte d'Aalborg en 1994, la question de la territorialisation apparaît centrale dans la mise en œuvre du principe de développement durable. Les Agenda 21 l'illustrent puisqu'ils constituent de véritables plans d'action pour les collectivités pour mettre en œuvre une politique de développement durable. Cependant, si la notion de développement durable semble avoir clairement investi les discours et infléchi un changement dans l'appréhension du développement, désormais régi par d'autres entités que la rentabilité économique, force est de constater que ses effets, dans la pratique, ne n'ont pas été si nets. Les orientations prises par le Grenelle de l'Environnement, plus récemment en 2007, semblent prolonger ce processus de territorialisation du développement durable, mais les effets restent encore à mesurer, notamment à l'échelle des collectivités locales.

23.L'action publique locale de l'environnement et le cas particulier de l'intercommunalité

a) Collectivité et action environnementale

Comme le souligne l'Institut Français de l'Environnement (IFEN, L'action publique pour préserver l'environnement, 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 (cf. figure 4) peuvent désormais gérer les fonds structurels européens s'ils en font la demande et à titre expérimental.

Collectivités	Compétences exercées
Conseils régionaux	Élaboration du schéma régional d'aménagement du territoire et du schéma régional des infrastructures de transport
	Initiative de la création des parcs naturels régionaux, des réserves naturelles régionales
	Élaboration possible des plans régionaux d'élimination des déchets dangereux
	Participation aux commissions locales de l'eau, aménagement et entretien des cours d'eau et plans d'eau domaniaux transférés le cas échéant
Conseils généraux	Élaboration possible des plans départementaux ou interdépartementaux d'élimination des déchets ménagers
	Protection, gestion et ouverture au public des espaces naturels sensibles éventuellement
	Élaboration d'un plan départemental des itinéraires de promenade et de randonnée éventuellement
	Organisation des transports routiers non urbains de personnes
	Participation aux commissions locales de l'eau, aménagement et entretien des cours d'eau et plans d'eau domaniaux transférés le cas échéant
Communes ou leurs groupements	Gestion de la collecte et élimination des déchets ménagers et assimilés
	Distribution publique de l'eau
	Prise en charge de l'assainissement collectif et contrôle de l'assainissement individuel
	Participation aux commissions locales de l'eau, aménagement et entretien des cours d'eau et plans d'eau domaniaux transférés le cas échéant
	Élaboration des Scot et des PLU
	Autorisations d'occupation des sols pour les communes dotées d'un PLU

Figure 4 : Les Compétences obligatoires ou optionnelles des collectivités territoriales (liste non exhaustive)
 Source : (IFEN, L'action publique pour préserver l'environnement, 2006)

Plus récemment depuis 2007, le Grenelle de l'Environnement semble également réaffirmer le rôle de l'action publique locale pour l'environnement. Même si ses effets ne sont pas encore mesurables, force est de constater qu'il concentre aujourd'hui les espoirs d'une nouvelle politique volontariste de l'Etat en faveur de l'environnement et du développement durable. Néanmoins, dans le contexte actuel d'une forte décentralisation, la réussite de ces politiques environnementales semble être largement conditionnée par le rôle que joueront les collectivités territoriales dans la mise en place de ce projet.

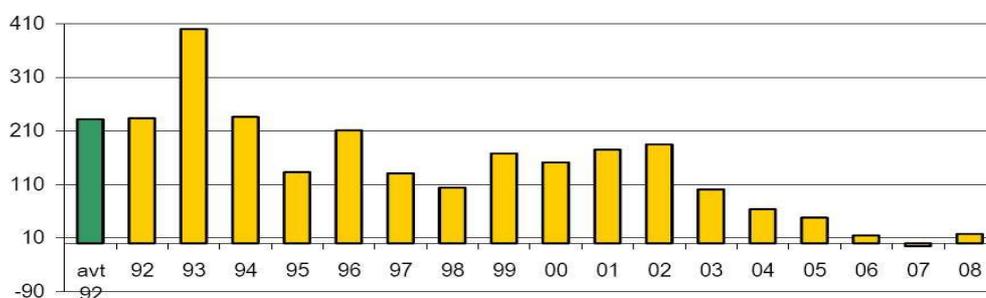
Par politiques environnementales nous entendons ici le champ d'action publique défini depuis les années 1970 par le Ministère chargé de l'environnement et les autres acteurs territoriaux : Régions, Départements, EPCI, Communes. Une action publique locale s'avère aujourd'hui nécessaire dans le domaine de l'environnement, mais elle doit composer avec des questions environnementales qui coïncident rarement avec les frontières administratives, tant au niveau national que local. Ainsi, dans le contexte d'un développement récent de l'intercommunalité, ce projet de fin d'étude vise à analyser le fonctionnement et les logiques intercommunales suivies en termes d'actions environnementales.

b) Un développement à grande vitesse 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 communes¹⁸. Ce phénomène intercommunal a permis de palier à l'émiettement communal en France, qui ne pouvait supporter les coûts des services publics de plus en plus importants (*cf. historique du mouvement intercommunal ci-après*).

Avec les derniers mouvements enregistrés à la fin de l'année 2007, dont l'amorce d'une logique de fusions entre communautés, se clôt une mandature 2001-2008 marquée par des évolutions primordiales pour l'intercommunalité. La période antérieure restera celle de la promulgation de la loi ATR et d'une forte dynamique d'intercommunalisation : en 2001, la France comptait 2000 structures intercommunales à fiscalité propre contre seulement 235 en 1992 (AdCF, Bilan de mandat du développement de l'intercommunalité 2001-2008, 2008).

Figure 5 : Nombre annuel de création d'EPCI à fiscalité propre en France depuis 1992
Source : (AdCF, 2009)



¹⁸ cf. Encart ci-contre sur l'évolution de l'intercommunalité en France

Si elle ne se caractérise pas par un mouvement aussi spectaculaire que celui des années 90 (*cf. figure 5*), la mandature écoulée constitue pour sa part 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, avènement d'une intercommunalité urbaine, explosion de la Taxe Professionnelle Unique (TPU) et diversification importante des champs d'intervention des communautés.

Figure 6 : Evolution de l'intercommunalité en France entre 1999 et 2009

Source : AdCF (AdCF, 2009)

	1999	2009
Nombre de Communes adhérant à une communauté	19140	34164
Pourcentage de communes adhérant à une communauté	52%	93%

En effet, au 1er janvier 2009, la France compte 2 601 établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre (174 communautés d'agglomération, 16 communautés urbaines, 2 406 communautés de communes et 5 syndicats d'agglomération nouvelle), regroupant 34 164 communes, soit 56,4 millions d'habitants. Plus de 93,1 % des communes françaises et 87,3 % de la population sont désormais couverts par ce type d'intercommunalité (DGCL, 2009). En 2008, les créations de communautés de communes, communautés d'agglomération et de communautés urbaines marquent la reprise du rythme vers une couverture complète du territoire par l'intercommunalité à fiscalité propre (*cf. Annexe 3*).

Historique du regroupement intercommunal en France

Historiquement, la coopération entre collectivités a été très faible dans la période qui a suivi la Révolution française. Jusqu'à la fin du XIXe les communes et les départements servent de relais pour appuyer le pouvoir central. Les premières tentatives significatives de coopérations et de regroupement collectif local encouragé par l'Etat datent de l'après-guerre avec le vote en 1955 du décret créant le « syndicat mixte ».

Même si la modernisation et la concentration au niveau de l'Etat des moyens de l'action publique constituaient les enjeux principaux d'après-guerre, les premières lois de décentralisation ont rapidement sollicité les collectivités territoriales. En effet, la gestion territoriale des politiques publiques a largement évolué à cette époque, les maires devenant les interlocuteurs privilégiés des citoyens. La décentralisation des missions et des compétences aux collectivités locales a alors complexifié le champ de l'action publique locale, en sur-sollicitant les communes, trop souvent désemparées face à l'ampleur de leur compétence. En réponse à, d'une part, une attente locale des communes démunies face à des responsabilités de plus en plus fortes, et d'autre part, la volonté de l'Etat de concevoir un outil de modernisation et de cohésion, le regroupement communal apparaît alors comme un véritable « point de rencontre »¹⁹. Alors qu'existaient, dans les années 1950, trois niveaux institutionnels : l'Etat, le département et la commune, la France en compte désormais six : l'Union Européenne, l'Etat, la Région, le Département, l'Intercommunalité, la Commune.

Suite à ce premier épisode intercommunal, il faudra attendre la loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République (ATR) pour amorcer une relance de l'intercommunalité en offrant un cadre juridique à la coopération intercommunale :

« Le progrès de la coopération intercommunale se fonde sur la libre volonté des communes d'élaborer des projets communs de développement au sein des périmètres de solidarités »²⁰

Cette loi ATR créa les commissions départementales de coopération intercommunale et les communautés de communes, initialement destinées à fédérer des communes en milieu rural, et les communautés de villes appelées à fédérer des communes pour former une agglomération de plus de 20.000 habitants. C'est donc une véritable opportunité qui s'ouvra pour les communes d'élargir leur capacité d'intervention financière et économique.

Puis vient la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999, dite loi « Chevènement », relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale qui apporte un second élan au processus de regroupement des communes autour d'un projet commun de développement. Cette loi modifie et simplifie ainsi profondément l'architecture de l'intercommunalité à fiscalité propre. Les districts, les communautés de villes et à terme les syndicats d'agglomération nouvelle sont appelés à disparaître au profit de trois structures que sont :

- les « communautés de communes »
- les « communautés d'agglomération » (regroupant des communes formant un ensemble de plus de 50.000 habitants d'un seul tenant et sans enclave)
- les « communautés urbaines » (regroupant des communes formant un ensemble de plus de 500.000 habitants d'un seul tenant et sans enclave)

¹⁹ ROZET Pierre-Jean, 25 juillet 2005, *Communes, intercommunalités, quels devenir ?* Rapport présenté au Conseil économique et social, La Gazette, Cahier détaché n°2-29/1799

²⁰ Art.66 de la Loi n°92-125 du 6 février 1992 relative à l'ATR, abrogé par la Loi n°96-142 du 21 février 1996 - art. 12 (V) JORF 24 février 1996 [www.legifrance.gouv.fr]

c) Vers un nouveau jardin à la française

L'essor de l'intercommunalité suscite de nombreux engouements quant à 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 ? 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 est souhaité que l'intercommunalité conjugue le besoin de stabilité nécessaire à la conduite de projets et des mécanismes d'adaptabilité en fonction de l'évolution des territoires. Elle peut éventuellement être pensée comme un processus pour consolider les enjeux de production, de cohérence et de démocratie, comme le souligne Rozet. Depuis sa création, plusieurs conceptions de l'intercommunalité se sont confrontées et continuent de se confronter²¹ :

- 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 des équipements onéreuses. La commune conservant son autonomie décisionnelle.
- la conception « intercommunalité de projet »

C'est autour de cette dernière que l'intercommunalité tend 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).

²¹ ROZET Pierre-Jean (Rozet, 2005).

Ce mémoire de recherche s'inscrit bien au cœur de deux mutations contemporaines, qui, comme l'explique Monediaire, sont fondées chacune « sur des évolutions des dispositifs juridiques définissant largement leurs dynamiques » (Monediaire, 2004). La première concerne l'élargissement de l'action publique locale au champ de l'environnement et des politiques environnementales. Et la deuxième mutation renvoie, quant à elle, à l'organisation territoriale et administrative, à savoir l'émergence de l'intercommunalité, basée sur un trio législatif relatif à la coopération intercommunale²².

Bien que ce soit dans le champ des services publics environnementaux que les intercommunalités se sont historiquement le plus investies (déchets, assainissement), force est de constater que la coopération intercommunale s'est développée selon des périmètres arbitraires du point de vue des enjeux territoriaux, qui correspondent rarement à ces frontières administratives. Ces périmètres apparaissent en revanche pertinent au regard des alliances politiques qui les structurent (Behar & Estebe, 2001).

C'est dans ce contexte que sera questionné le rôle de l'intercommunalité dans la rationalisation de l'action publique locale, et en particulier dans la gestion locale de l'environnement, en basant le raisonnement sur un travail empirique mené sur un échantillon de six communautés de communes. Selon quelles stratégies, ces nouveaux territoires créés par le développement de la coopération intercommunale, intègrent-ils les questions environnementales ? Dans quelles mesures favorisent-ils la mise en œuvre de politiques environnementales ? Quelles sont leurs logiques d'action ?

²² la Loi n° 99-586 du 12 juillet 1999, dite loi « Chevènement » ; la Loi n° 99- 533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (LOADDT), dite loi « Voynet », portant modification de la loi n° 95 – 115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, dite « Pasqua » ; la Loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain (SRU)

PARTIE II : TRAVAIL D'INVESTIGATION : LES STRATEGIES D'INTEGRATION DES POLITIQUES ENVIRONNEMENTALES PAR LES COMMUNAUTES DE COMMUNES

Afin de vérifier les hypothèses émises et de répondre à la problématique de recherche, il a été choisi de mener un travail d'investigation à travers l'analyse de six communautés de communes. Ainsi sera développée dans cette partie, une analyse comparative des communautés de communes à partir du travail de terrain effectué, basée sur la grille de lecture définie auparavant (*cf. Partie I.1*). Après une brève présentation des terrains d'étude, deux analyses distinctes seront menées au regard, d'une part, des compétences environnementales en général, et d'autre part, de la compétence « déchet » en particulier. Finalement, un bilan comparatif au niveau national viendra mettre en perspective les résultats.

1. Présentation des terrains d'étude

Les deux terrains retenus pour ce projet de fin d'étude sont situés dans le val de Loire (*cf. figure 7*). Ils englobent :

- les communautés de communes de Doué et du Gennois, présentes au sein du périmètre du SCoT du Saumurois
- les communautés de communes de Bléré-Val de Cher, du Castelrenaudais, des Deux Rives et de Val d'Amboise situées au sein du SCoT Amboise, Bléré et Château-Renault (SCoT ABC)

Rappelons que ces terrains d'étude sont organisés autour de villes petite taille et positionnés en « concurrence » potentielle sur des thématiques environnementales avec des villes moyennes proches (Tours, Angers, Blois). Ce sont donc des terrains constitués principalement d'espaces urbains et périurbains, en situation de périphérie vis à vis de villes centres, et sur lesquels, finalement, les enjeux environnementaux gérés par les diverses intercommunalités sont ainsi démultipliés.

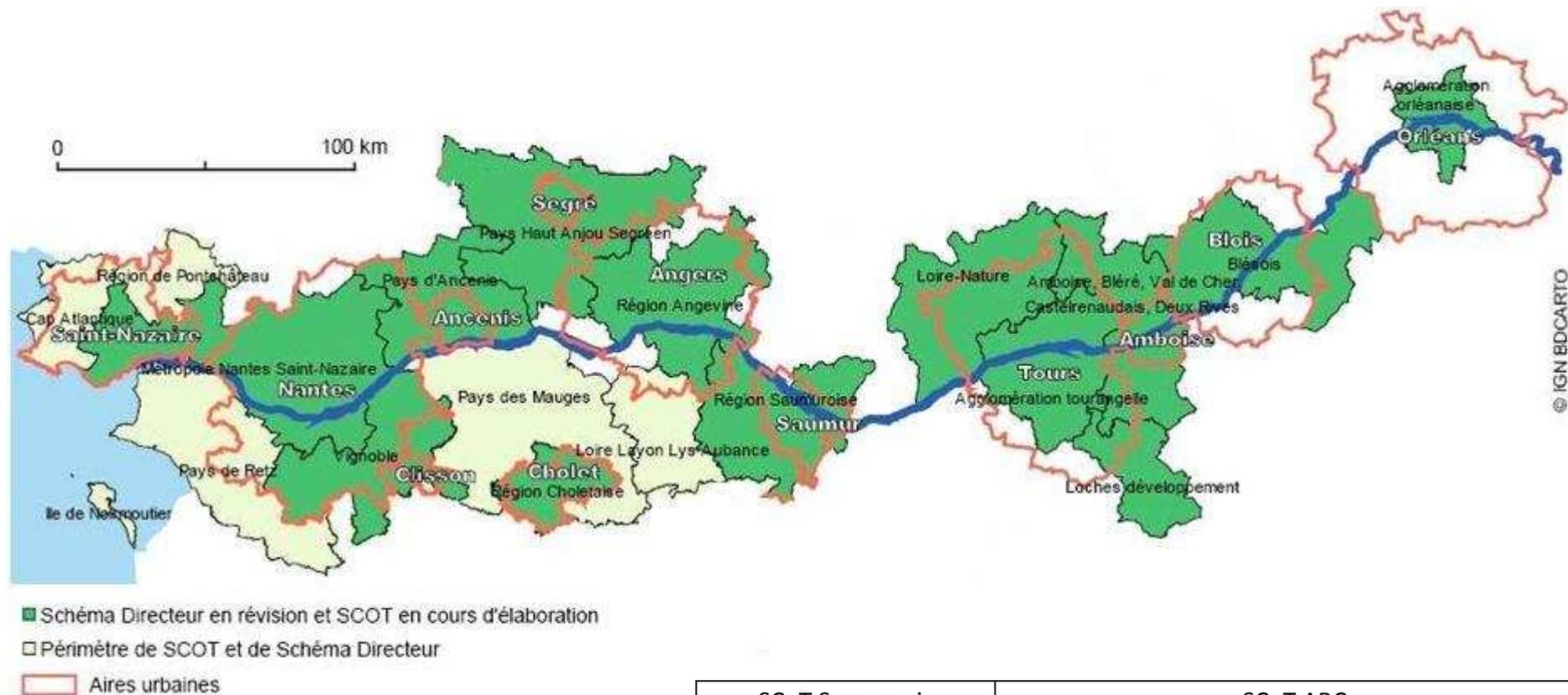


Figure 7 : Présentation des deux terrains d'étude, le SCoT du Saumurois et le SCoT ABC

Source cartographique: Atlas des territoires du Val de Loire, AURA, IAAT, 2005 / DRE Pays de la Loire, Centre, Poitou-Charentes
 Source Tableau : Entretiens réalisés

Communautés de communes	SCoT Saumurois		SCoT ABC			
	Doué	Gennes	Bléré Val de Cher	Val d'Amboise	Castel- renaudais	Deux Rives
Nombre de communes	11	10	14	9	15	5
Nombre d'habitants	12285	6876	17218	22418	15544	4147
Date de création	2001	1995	2000	2002	1996	1998
Mode de Financement	TA	TPU (11,19%)	TPU (11,72%)	TPU (11,5%)	TPU (11,5%)	TPU (11,19%)
Président	JP Pohu	Serge Dugast	Jocelyne Cochin	Claude Courgeau	Michel Cosnier	Claude Verne
Nombre de personnel	35	4	8	52	35	2,5

TA = Taxe Additionnelle

TPU = Taxe Professionnelle Unique

2. Les compétences environnementales en général

Les compétences des communautés de communes en matière d'environnement sont optionnelles ou facultatives, mais ne sont pas obligatoires au même titre que le développement économique et l'aménagement de l'espace. On peut alors s'interroger sur les motifs d'intégration des questions environnementales par les communautés. Suivent-elles une logique initiatrice ou sont-elles implicitement amenées par le législateur à se doter de compétences relatives à l'environnement ?

L'analyse distinguera, d'une part, les compétences statutaires, visant à interroger les fonctionnements, les dynamiques et les moyens humains qui sont consacrés aux compétences environnementales, et d'autre part, les actions environnementales menées, ne relevant pas nécessairement d'une compétence inscrite dans les statuts, et leurs mécanismes d'intégration communautaire. Finalement, un bilan comparatif avec l'échelle nationale cherchera à appuyer ou nuancer les résultats dégagés.

21. Les compétences environnementales statutaires

Pour introduire l'analyse des compétences environnementales statutaires, il est nécessaire de rappeler que les statuts, constituant le document juridique fondateurs des communautés de communes, réunissent l'ensemble des compétences qu'elles ont adoptées. Certaines compétences environnementales, transférées au niveau intercommunal, sont imposées aux communes (déchets, assainissement). Les communautés de communes, en tant que « créations communales », se voient ainsi dotées de compétences implicitement obligatoires. Dans quelle mesure les communautés se saisissent-elles de ces compétences ? Incarnent-elles simplement le moyen d'assumer ces gestions environnementales obligatoires ou permettent-elles la saisie de nouveaux enjeux environnementaux ?

L'analyse qui suit, basée sur ces compétences statutaires, et sur les entretiens réalisés, s'attache ainsi à regarder le cadre « normatif » des communautés de communes, et vise ainsi à en dégager les logiques d'action.

a) Compétences environnementales adoptées et définitions données

➤ *Une gestion environnementale certaine...*

Parmi les communautés de communes considérées, toutes ont au moins une compétence liée à l'environnement inscrite dans leur statut, à savoir la gestion des déchets. Sur les six communautés étudiées, six ont adopté l'élimination et valorisation des déchets ménagers et assimilés, quatre ont adopté l'assainissement, à travers la mise en place d'un Service Public d'Assainissement Non Collectif, et une a inscrit l'aménagement des bords de Loire dans ses statuts (cf. figure 8).

➤ *...mais des définitions très différentes de la compétence environnement*

Bien que les intercommunalités considérées aient adopté une compétence liée à l'environnement, toutes ne semblent pas avoir une vision claire de cette compétence (Gazagnes, 2004), et les définitions qui en sont données peuvent s'avérer relativement différentes. La gestion de l'environnement relève généralement de la compétence « protection et mise en valeur de l'environnement ». Dans notre étude de cas, parmi les six communautés concernées, cinq l'ont inscrite dans ses statuts (*cf. tableau 2*).

On peut, en effet, constater que cette compétence « protection et mise en valeur de l'environnement » n'est pas définie de la même façon selon les communautés de communes. Les Communautés de Doué, de Gennes et de Val d'Amboise l'ont adoptée pour la mise en place du schéma public d'assainissement non collectif (SPANC). En revanche, la communauté des Deux Rives l'a adoptée pour des aménagements paysagers (aménagement des bords de rivières et plan d'eau, réalisation de sentiers de randonnées, et aménagement des boucles de Loire dans le cadre du plan « Loire à vélo ». Par ailleurs, Bléré Val de Cher entend, derrière cet intitulé, la gestion des déchets et l'étude de faisabilité d'une mise en commun de l'eau et de l'assainissement. Enfin, la Communauté de communes du Castelrenaudais, bien qu'elle n'ait pas adopté cette compétence optionnelle, a défini, d'après ses statuts et rapports d'activités, une compétence « environnement » comprenant l'assainissement non collectif et la gestion des déchets.

Finalement, l'adoption de compétence environnement par les communautés de communes constitue un élément positif témoignant d'une gestion environnementale intercommunale. Ces comparaisons des statuts révèlent néanmoins des différences significatives entre les définitions données, par les communautés de communes, aux compétences liées à l'environnement. La souplesse laissée par le législateur dans la définition d'une compétence de « protection et mise en valeur de l'environnement » est ici illustrée. Il convient alors de s'interroger sur l'intérêt d'une telle flexibilité dans l'appréhension de la compétence qui semblerait nuire, dans certains cas, à la clarté de la gestion environnementale intercommunale (Drobenko, 2004).

Telles qu'intitulées dans les statuts:	CC Doué	CC Gennes	CC Bléré Val de Cher	CC Val d'Amboise	CC Castelrenaudais	CC Deux Rives
Protection et mise en valeur de l'environnement	■ [SPANC]	■ [SPANC]	■ [OM et eau-assainissement]	■ [SPANC]	X	■ [Aménagements paysagers]
Elimination et valorisation des déchets des ménages et déchets assimilés	■	■	X	■	■	■
Assainissement / SPANC	X	X	X	X	■	X

■ Compétence inscrite dans les statuts

[--] Objet entendu à travers la compétence prise

SPANC : Schéma Public d'Assainissement Non Collectif

OM : Elimination et valorisation des déchets des ménages et déchets assimilés

Aménagements paysagers : Création d'aménagement de bords de rivières et plan d'eau, étude et réalisation de sentiers de randonnée, aménagement des boucles de Loire dans le cadre du plan « Loire à vélo »

Eau-assainissement : Réalisation d'une étude de faisabilité relative à la mise en commun d'un service public de l'eau et de l'assainissement

Tableau 2 : Les compétences statutaires des Communautés de communes des SCoT ABC et Saumurois et leur définition

Source : Statuts des EPCI

Sont présentées dans le tableau ci-dessus, les compétences relatives à l'environnement inscrites dans les statuts des communautés de communes (carré noir), avec ce à quoi elles réfèrent. Sont ainsi illustrées ([--]) les différentes définitions des compétences environnementales données par les Communautés de communes étudiées, d'après leurs statuts. La compétence optionnelle « protection et mise en valeur de l'environnement » constitue la compétence environnementale des EPCI la plus répandue, cependant la définition qui en est donnée diffère largement d'une communauté à l'autre.

b) Vision dynamique des compétences statutaires

Si les communautés semblent explorer aujourd'hui le champ de l'action publique environnementale, du moins partiellement, cela n'explique pas les raisons de ce choix. L'analyse de l'évolution des compétences des communautés de communes dans la gestion de l'environnement (*cf. figure 8*) permettra d'en donner des éléments explicatifs. Les adoptions de nouvelles compétences environnementales correspondent-elles à des épisodes législatifs ou politiques ? Observe-t-on des récurrences ou spécificités entre les dynamiques communautaires relatives à l'environnement ?

Pour situer le phénomène intercommunal dans les deux terrains d'étude et exposer le contexte général des communautés de communes, observons tout d'abord leurs dynamiques globales. On constate, en premier lieu, que les dates de création des six communautés de communes étudiées sont relativement concentrées dans le temps. En effet, la première, la communauté de communes du Gennois, a été créée en 1995 et la dernière, la communauté de communes de Val d'Amboise, en 2002. Autrement dit, en sept ans, 64 communes se sont regroupées sous forme de communauté de communes sur ces deux territoires, représentant plus de 78 000 habitants. Certes, certaines de ces communes étaient déjà regroupées en district ou en syndicat (*cf. zones grisées sur la figure 8*), mais la constitution en « communauté de communes » s'est généralement étendue à de nouvelles communes, auparavant isolées. Pour exemple, la communauté de communes du Gennois, comptant aujourd'hui dix communes, s'est en fait substituée à l'ancien district touristique (cinq communes) et a intégré cinq nouvelles communes, auparavant isolées.

Finalement, cette brève présentation du contexte de création des terrains d'étude permet, d'une part, d'illustrer une large et rapide modification, depuis la loi ATR de 1992²³, du paysage intercommunal dans les deux périmètres étudiés, et d'autre part, de confirmer empiriquement le questionnement établi initialement sur des bases plus théoriques. En effet, les constitutions en communauté de communes faites, dans quatre cas sur six, à partir d'anciennes formes de regroupement communal (district ou SIVM par exemple), semblent nuancer le caractère original de cette intercommunalité. Si la loi de 1992 a donné un nouvel élan au phénomène intercommunal en France en instaurant un cadre institutionnel et fiscal plus clair, force est de constater que le regroupement communal n'est pas inédit. A partir de là, il convient de se demander en quoi ces formes intercommunales constituent de nouveaux territoires d'action, et dans quelles mesures elles facilitent l'intégration des politiques environnementales.

Après avoir présenté d'une manière générale le contexte des communautés de communes des terrains d'étude, observons maintenant plus spécifiquement leurs dynamiques statutaires relatives à l'environnement. L'analyse des compétences statutaires relatives à l'environnement semblent, en effet, révéler des éléments caractéristiques des logiques d'action utilisées.

²³ Loi n°92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République

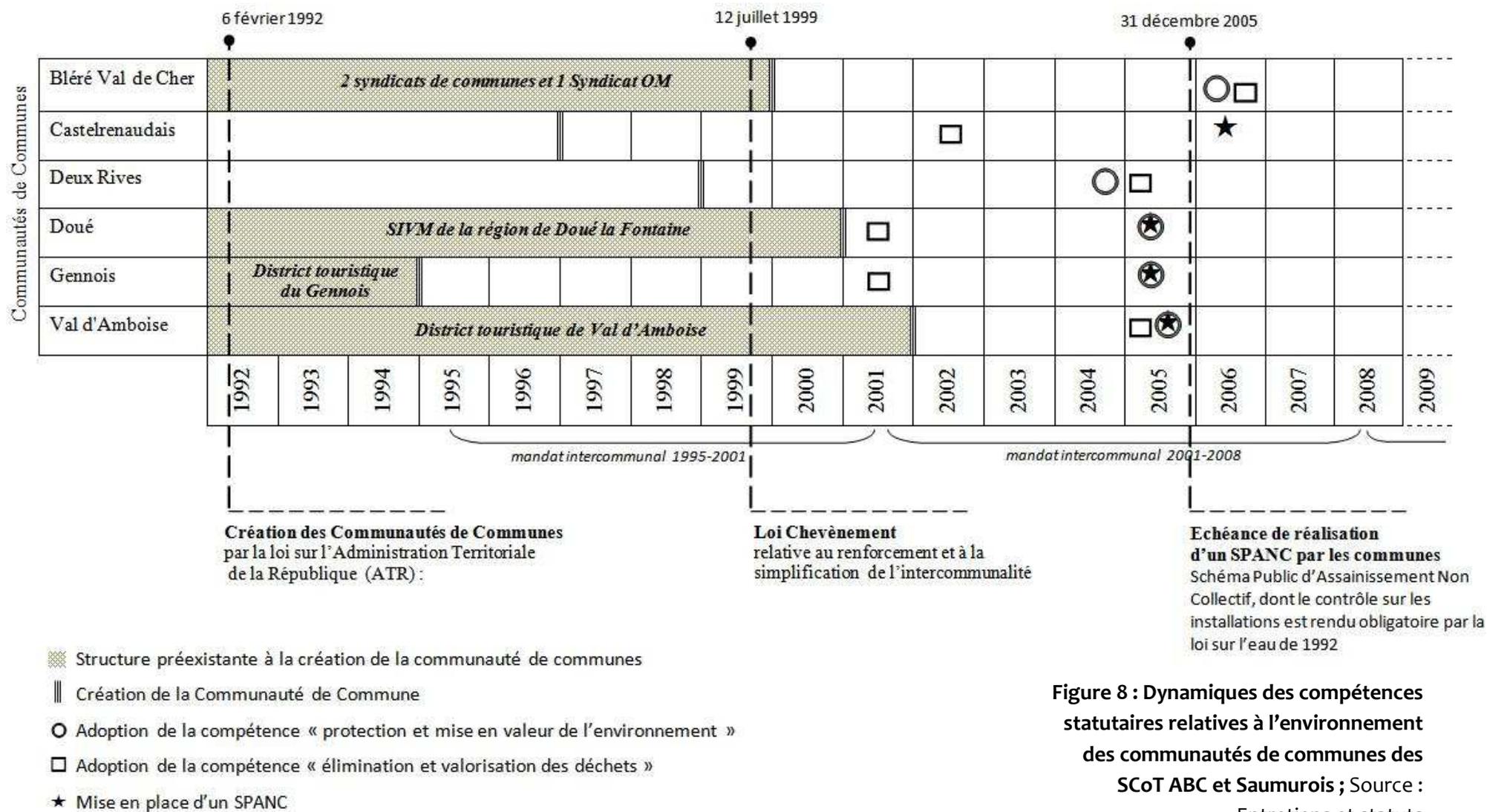


Figure 8 : Dynamiques des compétences statutaires relatives à l'environnement des communautés de communes des SCoT ABC et Saumurois ; Source : Entretiens et statuts

On constate, tout d'abord, que les compétences environnementales n'ont pas été prises à la création des communautés des communes, à l'exception de la communauté de Doué ²⁴ (cf. figure 8). En effet, d'après les entretiens réalisés, les communes ne se sont pas regroupées en communautés pour des questions environnementales mais davantage pour des raisons économiques, notamment dans le cas de Doué et de Château-Renault. Ceci permet de rappeler le contexte plus particulier l'action environnementale intercommunale, en confirmant qu'elle figure rarement parmi les priorités d'action initiales des communautés, mais semble cependant émerger rapidement.

En termes d'ordre d'adoption des compétences relatives à l'environnement, la gestion des déchets apparaît la première (cf. figure 8). Parmi les six communautés de communes des SCoT ABC et Saumurois, seule la communauté de communes de Doué l'a adoptée dès sa création. Il s'agissait d'assurer la continuité des compétences exercées auparavant par l'ancien Syndicat Intercommunal à Vocation Multiple (SIVM) de la région de Doué et auquel s'est substituée la communauté. Bien que les dates d'adoption de la compétence déchet semblent assez concentrées dans le temps, entre 2001 et 2006, les logiques suivies semblent relativement disparates, du moins au regard des éléments législatifs et politiques (cf. Partie 3).

Ensuite, contrairement aux dates d'adoption des compétences déchets relativement différentes, des similitudes peuvent être observées dans les dates de prises de la compétence assainissement. Selon le Code Général des Collectivités Territoriales (articles L 224-8 et 9), reprenant la loi sur l'eau de 1992 :

« Les communautés de communes ou les communes qui ne réalisent pas de dispositif collectif d'assainissement (« tout à l'égout ») doivent mettre en place un Service Public d'Assainissement Non Collectif (SPANC) au plus tard pour le 1 janvier 2006.

« Les techniciens du SPANC fournissent à tout propriétaire et /ou usager toutes les informations réglementaires et conseils techniques nécessaires pour le traitement des eaux usées.

Parmi les quatre communautés qui ont adopté la compétence assainissement, toutes ont inscrit la mise en place du SPANC dans leur statut à l'échéance donnée par la loi sur l'eau de 1992 qui imposait aux communes d'assurer un contrôle des assainissements autonomes avant le 1^{er} janvier 2006. La plus tardive pour exemple, a inscrit la création d'un SPANC dans ses statuts, au 1^{er} janvier 2006, mais n'a adopté la compétence effective d'« entretien des assainissements non collectifs » que le 9 novembre 2006. D'après l'entretien réalisé à la communauté de Château-Renault, cette compétence d'assainissement a été adoptée pour des raisons clairement normatives. Après une étude de marché, il s'est avéré financièrement plus avantageux pour les communes que cette compétence soit prise par la communauté plutôt que par les communes, qui l'aurait déléguée ensuite au SATESE en prestation.

²⁴ cf. Partie II.3.1.b

De façon analogue, des similitudes dans l'adoption de la compétence de « protection et mise en valeur de l'environnement » (*définie plus précisément au II.2.1.a*), semblent se dégager. Les dates d'adoption apparaissent, en effet, très concentrées autour de l'année 2005. Elles sont liées, dans trois cas sur six, à la mise en place des Schémas Publics d'Assainissement Non Collectif motivée par la loi sur l'eau de 1992. Parallèlement, la communauté de communes des Deux Rives a pris cette compétence de protection et mise en valeur de l'environnement, en octobre 2004, pour l'aménagement de sentiers de randonnée, de bords de rivières et pour l'aménagement des boucles de Loire, dans le cadre du plan « Loire à vélo ». Et Bléré-Val de Cher l'a adoptée en 2006, pour la gestion des déchets. Cette compétence facultative, offerte par la loi Chevènement de 1999, n'apparaît que six ans après dans les communautés de communes considérées.

Finalement, l'analyse des dynamiques statutaires relatives à l'environnement semble renseigner, du moins en partie, sur les logiques intercommunales suivies. D'après les statuts, les communautés de communes assurent clairement une gestion environnementale, au travers des compétences « déchet » prises par l'ensemble des communautés et de la compétence assainissement prise en majorité. Cependant, cette gestion environnementale communautaire semble largement dictée par le législateur. Il semble ainsi nécessaire de rappeler que les compétences statutaires constituent principalement le cadre normatif des communautés de communes. Elles inscrivent donc prioritairement les compétences imposées par le législateur, dont celles relatives à l'environnement (déchet, assainissement) font partie.

c) Exercice des compétences

Dans l'exercice de leurs compétences, les communautés de communes, en tant que services publics locaux, ont recours à des modes de gestion combinant généralement gestion directe et gestion déléguée (*cf. figure 15*). Parmi les modes de gestion traditionnelle, la régie directe est le plus ancien²⁵. Elle ne nécessite pas la création d'une personne morale distincte de la collectivité et celle-ci garde un contrôle absolu sur l'exploitation du service. Les opérations effectuées en dépenses et en recettes sont directement enregistrées au budget de la collectivité. La collectivité peut également choisir comme mode de gestion, la délégation, qui est définie par le législateur de la manière suivante²⁶ :

« Une délégation de service public est un contrat par lequel une personne morale de droit public confie la gestion d'un service public dont elle a la responsabilité à un délégataire public ou privé, dont la rémunération est substantiellement liée aux résultats de l'exploitation du service. Le délégataire peut être chargé de construire des ouvrages ou d'acquérir des biens nécessaires au service »

²⁵ Rapport d'information du Sénat [<http://www.senat.fr/>]

²⁶ Définition précisée dans l'article 3 de la Loi n° 2001-1168 du 11 décembre 2001

Dans le cas des communautés de communes des SCoT ABC et Saumurois, le mode de gestion directe est peu adopté pour les compétences environnementales (cf. tableau 3). L'assainissement, à travers le contrôle des installations autonomes, requiert généralement un technicien, que la communauté peut « s'offrir ». En revanche pour la gestion des déchets, une gestion déléguée est privilégiée. En effet, les communautés de communes ne peuvent généralement pas répondre elle-même à l'étendue des compétences s'y rattachant et assumer les coûts engendrés (cf. Partie II.B).

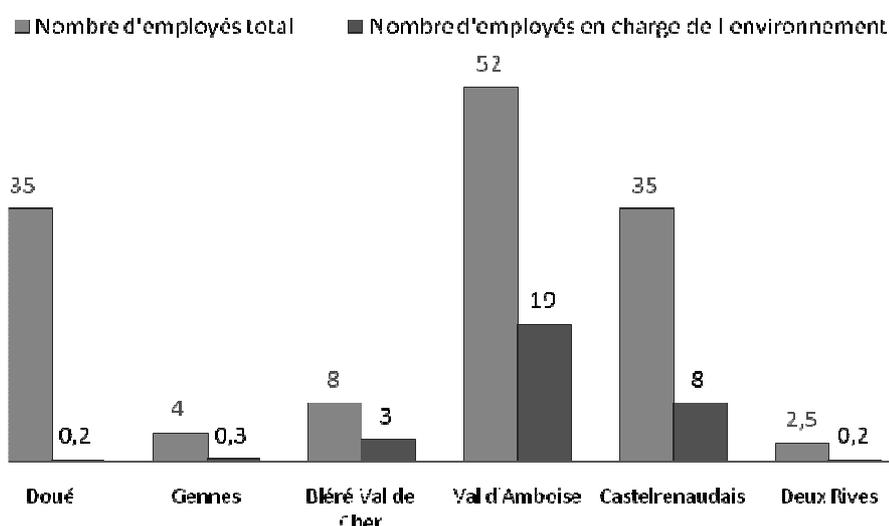
Les communautés de communes ne semblent pas avoir les moyens nécessaires pour assumer une régie directe sur les compétences environnementales. Néanmoins, la tendance d'un retour à une régie directe semble être observée. La communauté de Château-Renault l'illustre avec un retour à un mode de gestion directe sur le SPANC, pour « offrir un service de qualité aux habitants », d'après les dires de Mme Laugis, responsable environnement de la communauté.

d) Moyens humains mis en œuvre

Nous entendons, par moyen humain consacré à l'environnement, le personnel de la communauté de communes chargé de l'environnement ou dont l'objet de la mission correspond à l'exercice d'une compétence environnementale adoptée par la communauté. L'intérêt d'une analyse comparative des moyens humains consacrés à l'environnement entre les communautés de communes est de révéler d'éventuelles inégalités ou récurrences dans l'exercice des compétences relatives à l'environnement.

Figure 9 : Moyens humains des Communautés de communes pour la gestion de l'environnement ;

Source : Organigrammes et Entretiens réalisés



D'une manière générale, les moyens humains des communautés de communes apparaissent très inégaux (cf. figure 9). Pour exemple, bien que la communauté de communes de Bléré-Val de Cher, soit plus importante que la communauté de Doué, en nombre de communes et d'habitants, ses moyens humains totaux sont quatre fois moindres.

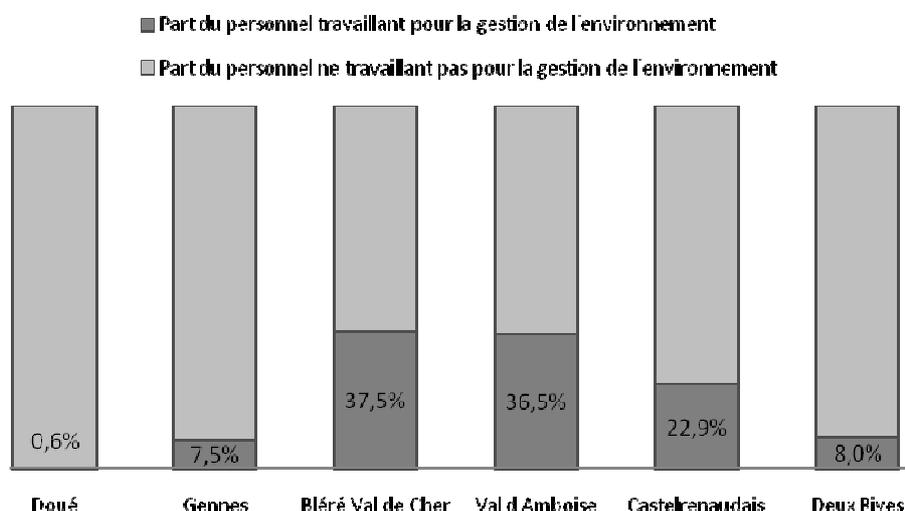
Le nombre d'employés total de la communauté de Doué est égal au nombre d'employés de la communauté du Castelrenaudais affectés à l'environnement alors que ces deux intercommunalités sont de taille relativement similaire. Ceci permet de situer le contexte des communautés étudiées en termes de moyens humains, et d'illustrer les inégalités existantes entre elles.

Les moyens humains consacrés à l'environnement apparaissent, en valeur (cf. figure 9) et en proportion (cf. figure 10), très disparates d'une communauté à l'autre. Ceci est à mettre en perspective avec les modes de gestion des compétences adoptées (cf. tableau 3). En effet, selon que la gestion est en régie directe ou déléguée, le nombre de personnel de la communauté dédié à ces compétences diffère largement.

Ainsi, la communauté de Val d'Amboise par exemple, possède, certes, le plus grand nombre de personnel consacré à l'environnement, mais elle gère en régie directe l'assainissement, avec 11 employés affectés à cette compétence.

Figure 10 : Comparaison relative des moyens humains pour la gestion de l'environnement des communautés de communes ;

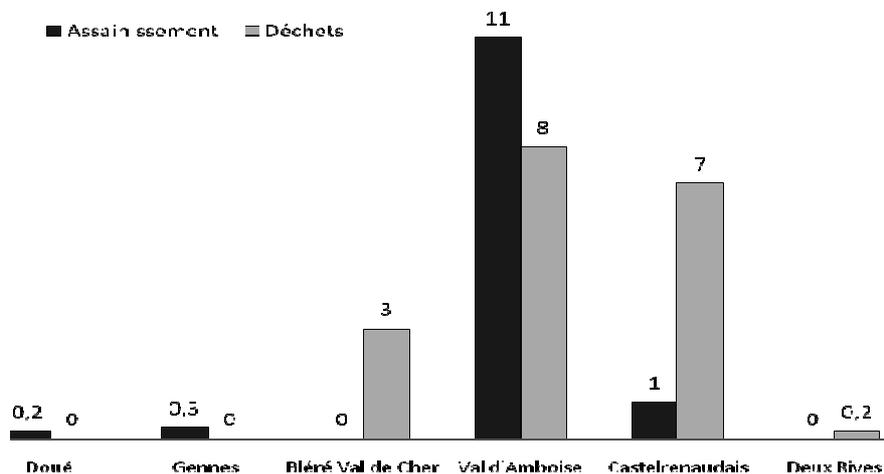
Source : Organigramme et entretiens réalisés en 2009



Les communautés de communes du Castelrenaudais et de Bléré Val de Cher ont également, en nombre et en proportion, les moyens humains consacrés pour l'environnement parmi les plus importantes (cf. figure 9 et 10). 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 (cf. Partie II.3). Ce type de fiscalité demande des moyens humains spécifiques, notamment pour le suivi et la facturation aux particuliers.

Figure 11 : Répartition des moyens humains pour la gestion de l'environnement par compétence

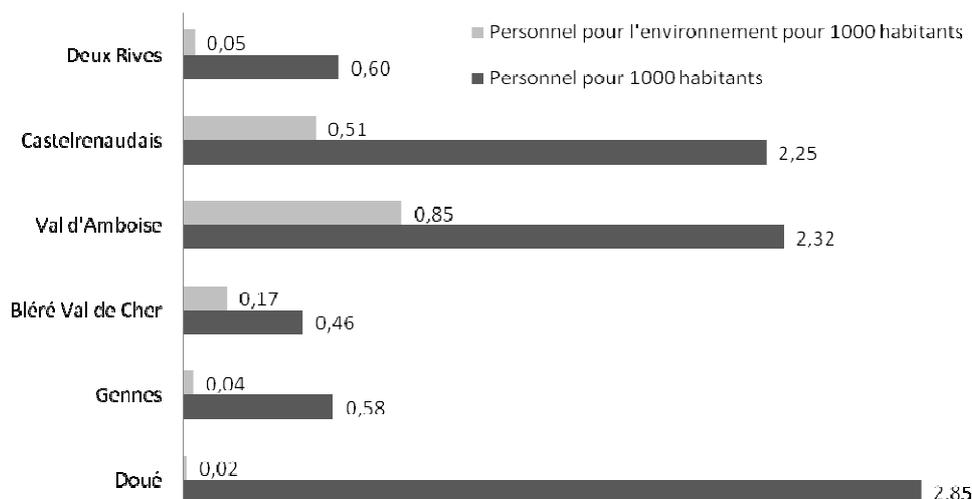
Source : Organigramme et entretiens réalisés en 2009



La répartition par compétence (déchet, assainissement) des moyens humains dédiés à l'environnement apparaît également disparate (cf. figure 11). Mais ceci est encore une fois à lire au regard des modes de gestion de ces compétences. Les communautés présentes sur le périmètre du SCOt du Saumurois délèguent entièrement leur compétence déchet par exemple, alors que celles du SCOt ABC ont toutes du personnel travaillant dans le cadre de cette compétence.

Figure 12 : Moyens humains des communautés de communes (pour 1000 habitants)

Source : Organigrammes et entretiens réalisés en 2009



Les inégalités des communautés de communes étudiées, en termes de moyens humains, sont clairement illustrées par la comparaison du personnel pour 1000 habitants (cf. figure 12). En effet, alors que la communauté de communes de Bléré-Val de Cher ne dispose que de l'équivalent d'un mi-temps pour mille habitants, la communauté de Doué en dispose de six fois plus. Concernant les moyens humains dédiés spécifiquement à l'environnement, là encore, les répartitions sont inégales.

A travers ces différentes figures présentées, la même répartition est constatée, et des comparaisons similaires peuvent être faites entre les communautés.

Finalement, à travers cette analyse des compétences statutaires, les communautés de communes semblent suivre des logiques normatives, et/ou économiques. Ces structures apparaissent aujourd'hui, au regard de leur statut, comme des « communautés de gestion » de l'environnement. La saisie de ces domaines relatifs à l'environnement (déchets, eau) découle d'un besoin, pour les communes, de mutualiser leurs moyens pour assumer la gestion de services publics. Et l'on s'accorde ainsi avec les propos de Bernard Drobenko (Drobenko, 2004), énonçant clairement que :

« Les espaces de services environnementaux résultent de la nécessité, pour les acteurs locaux, de mettre en commun la gestion de services publics touchant à des domaines relevant de préoccupations environnementales »

Cependant aujourd'hui, d'après les entretiens réalisés, les logiques communautaires pourraient évoluer. En effet, plus de quinze ans après la création des communautés de communes par la loi ATR, il semblerait qu'une identité intercommunale se construise davantage, et permette la saisie de nouveaux enjeux environnementaux. En effet, les obligations environnementales régies par le législateur étant remplies, (les SPANC étant mis en place et la gestion et le traitement des déchets étant instaurés) les communautés de communes semblent pouvoir aujourd'hui dépasser leur simple rôle d'intercommunalité de gestion.

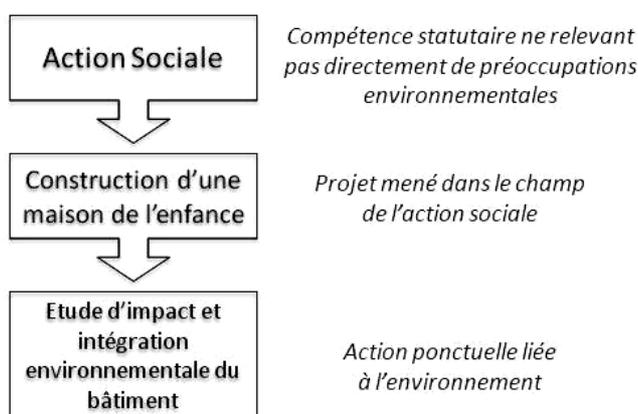
22. Actions environnementales mises en œuvre

Les compétences environnementales statutaires des communautés de communes ne regroupent pas nécessairement toutes les actions environnementales de la communauté. 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.

Pour exemple, la communauté de communes de Gennes a ainsi réalisé une étude d'impact environnemental du bâtiment de la maison de l'enfance, dans le cadre de la compétence « Action sociale » (cf. figure 13), autrement dit sous une compétence statutaire ne relevant pas a priori de l'environnement.

Figure 13 : 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



En reprenant les sept thématiques environnementales définies initialement pour conduire cette recherche (eau, déchet, paysage, patrimoine, énergie, risque, air-climat), et appréhender les politiques environnementales d'une manière la plus complète possible, il a ainsi été possible de dresser un aperçu, des actions environnementales menées au sein des communautés de communes étudiées (cf. tableau 3). Cet aperçu est, certes, non exhaustif, mais il renseigne néanmoins, au travers des projets phares des communautés, sur les tendances générales actuelles en matière d'action communautaire environnementale. Dans l'analyse qui suit, sont distinguées les thématiques abordées par les communautés des thématiques non abordées.

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

■ Compétence gérée en régie directe

❖ Compétence dont la gestion est partagée

□ Compétence entièrement déléguée

• Thématique abordée

Tableau 3: Thématiques environnementales abordées par les Communautés de communes des SCoT ABC et Saumurois, à travers l'exercice de leurs compétences et les actions qu'elles ont pu mener

Source : Statuts, entretiens réalisés, et lettres intercommunales

Les données renseignées dans ce tableau ne sont pas exhaustives, elles proviennent des statuts des communautés de communes, des entretiens réalisés et des lectures de bulletins intercommunaux.

a) Thématiques Abordées

Certaines thématiques environnementales, ne relevant pas nécessairement du cadre normatif, sont ainsi abordées par les communautés de communes (cf. tableau 3). Les raisons de ces choix environnementaux ont pu être précisées lors des entretiens réalisés auprès des communautés de communes, et deux cas de figure ont ainsi été rencontrés. En effet, les thématiques environnementales abordées, qui ne font pas l'objet d'une compétence propre, relèveraient :

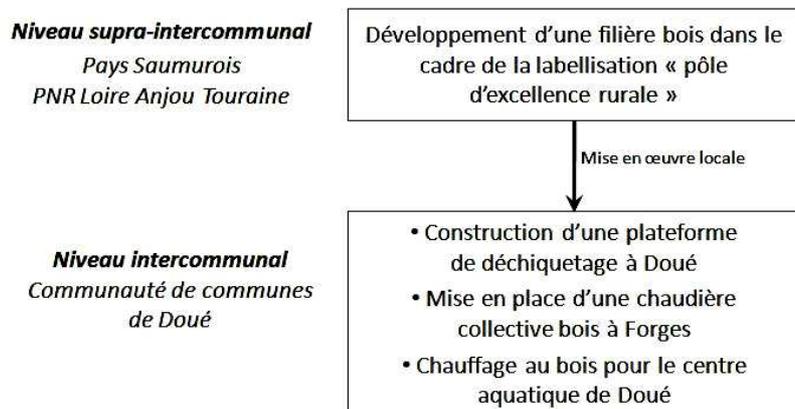
➤ soit d'initiative communautaire

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-même²⁷. En projet également, une discussion sur la récupération de l'eau de pluie souhaiterait être mise en place par la commission environnement.

➤ 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 lancé au niveau du Pays Saumurois pour la labellisation « pôle d'excellence rurale » (cf. figure 14).

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



**Figure 14 : Processus
d'intégration de
thématiques
environnementales
par la communauté de
communes de Doué**

Source : Entretiens réalisés
Réalisation : Elsa Richard DA5
PFE 2009

De la même manière, la communauté de communes de Gennes a financé un bâtiment dans le cadre du « Pôle d'excellence rurale » à Ambillou-Château. A l'initiative du Pays Loire en Layon, la communauté du Gennois finance et construit 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. Le toit du bâtiment sera équipé de panneaux solaires photovoltaïques (>200m²). La communauté récupère

les recettes du loyer du bâtiment et de la vente de l'électricité des panneaux. Enfin, à l'initiative de la Région (principal financeur), la communauté de Gennes a également

²⁷ Ce projet est considéré, dans ce mémoire, comme une thématique abordée puisqu'au regard des statuts, datant de septembre 2007, qui m'ont été transmis par la communauté, aucune compétence relative à l'éolien ne figurait. Il semblerait cependant, d'après le rapport de stage de Marie Bizeray, M1 Droit, que la communauté ait révisé récemment ses statuts, inscrivant une nouvelle compétence « zone de développement éolien ».

mené une « étude d'impact et intégration environnementale » pour la construction de la maison de l'enfance.

Dans ces trois exemples, les communautés de commune sont les 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 réflexions et le lieu d'application locale de politiques environnementales (cf. *Partie III.1*). Les Pays par exemple, en tant que territoire de projet, dotés de missions et non de compétences, voient dans les communautés le prolongement et le moyen de réalisation concrets de leur projet.

Notons également qu'aucun projet communautaire d'initiative infra-territoriale (communal par exemple) n'a été observé, mais rappelons que les projets recensés ne sont pas exhaustifs. Ce cas reste donc envisageable même s'il n'a pas été rencontré lors des entretiens menés dans les communautés de communes étudiées.

b) Thématiques non abordées

Parmi les thématiques retenues initialement, et figurant dans le tableau (cf. *tableau 3*), deux ne sont pas abordées à l'échelle intercommunale : la gestion des risques, et l'air-climat.

Tout d'abord, les risques auxquels sont exposés les terrains d'étude sont liés essentiellement à la Loire et ses affluents, les risques d'inondation, et aux glissements de terrain dus aux nombreuses cavités souterraines présentes dans ces zones géographiques. Cette compétence de gestion des risques n'est pas adoptée par les communautés de communes, et la thématique n'est pas abordée non plus. Il semblerait, d'après les entretiens réalisés, que cette compétence de gestion des risques soit laissée aux communes en raison de leur compétence conservée en urbanisme et du pouvoir de police du maire. Parmi les terrains d'étude, aucune communauté de communes n'est entièrement concernée par ces risques, la Loire ne bordant généralement que quelques communes des communautés, ou les risques importants de glissements de terrains se concentrant principalement sur quelques communes isolées. Pour exemple, sur la communauté de communes de Gennes, seules trois communes sur dix, sont bordées par la Loire. La gestion du risque inondation est donc laissée aux communes concernées. Par ailleurs, la réalisation des documents d'urbanisme, à l'échelle encore généralement communale, tend à maintenir cette gestion des risques au niveau des communes, plutôt que des intercommunalités.

Ensuite, concernant les politiques climatiques et atmosphériques, aucune communauté n'a inscrit ces problématiques parmi ses champs d'action environnementale. Deux éléments explicatifs ont été évoqués lors des entretiens. Il semblerait d'une part que les politiques climatiques soient encore trop émergentes pour être intégrée localement dans les projets de développement des communautés de communes. Et d'autre part, l'échelle des communautés de communes est considérée trop petite pour mener des actions relatives à l'air et au climat. En revanche à l'échelle de la communauté d'agglomération de Saumur, la problématique est apparue davantage intégrée, puisqu'un débat est ouvert sur l'élaboration d'un Agenda 21.

3. La compétence « déchet » : dénominateur commun des préoccupations environnementales communautaires

La gestion des déchets est la compétence environnementale adoptée en première et par l'ensemble des communautés de communes étudiées. L'intérêt d'une analyse plus spécifique de cette compétence est d'essayer de comprendre les démarches et les logiques d'action utilisées par les communautés vis-à-vis d'une préoccupation environnementale *a priori* commune. Si la compétence de gestion des déchets a été adoptée par toutes les communautés, l'exercice de cette compétence est-il pour autant comparable d'une communauté à l'autre ? De la même façon, les logiques d'action sont-elles homogènes ? Dans quelle mesure cet enjeu environnemental peut-il être saisi spécifiquement par les communautés ?

Cette analyse spécifique sur la gestion des déchets sera menée, d'une part, au regard du fonctionnement même de la compétence, renvoyant principalement aux modalités d'exercice et à une vision dynamique de la compétence, et d'autre part, au regard des politiques environnementales appliquées par les communautés au travers de cette compétence. Ces deux angles d'approches visent à identifier les logiques suivies et à expliquer les récurrences et spécificités dans l'action et la saisie de cet enjeu environnemental.

31. Fonctionnement de la compétence

Rappelons que parmi les communautés de communes étudiées, toutes ont adopté la compétence « élimination et valorisation des déchets des ménages et déchets assimilés ». La gestion des déchets constitue, en ce sens, le dénominateur commun des préoccupations environnementales des communautés. Cependant dans l'exercice de la compétence et dans les évolutions qui lui sont relatives, de fortes disparités peuvent être relevées entre les EPCI étudiés.

a) Exercice hétérogène de la compétence déchet

Sous la compétence « élimination et valorisation des déchets des ménages et déchets assimilés », plusieurs sous-compétences sont entendues. L'analyse qui suit s'articule ainsi autour des quatre compétences prises par les communautés de communes étudiées et inscrites dans leurs statuts, à savoir :

- la collecte
- la collecte sélective
- le traitement
- les déchèteries

Cette division en quatre compétences dans la gestion des déchets ne correspond pas au fractionnement opéré par la loi du 12 juillet 1999, qui ne distingue que deux activités, à savoir la collecte, comprenant la collecte sélective et les déchèteries, et le traitement. La notion de « traitement » des déchets, utilisée dans l'analyse, est entendue au sens large, c'est-à-dire englobant l'ensemble des activités de traitement, thermique et biologique, mais aussi le tri et le stockage.

A partir de cette différenciation des activités relatives à la gestion des déchets adoptée par les communautés de communes, une comparaison entre les différents fonctionnements de la compétence peut être établie (cf. tableau 4).

Toutes les communautés de communes étudiées ont adoptée les quatre sous-compétences citées ci-dessus, à savoir la collecte, le traitement, la collecte sélective et les déchèteries, mais leurs fonctionnements apparaissent relativement disparates d'une communauté à l'autre. Ceci est clairement mis en évidence à travers la distinction entre les modes de gestion des compétences : en régie directe, déléguée à une structure publique (en l'occurrence, une autre intercommunalité) ou déléguée à une structure privée (cf. tableau 4).

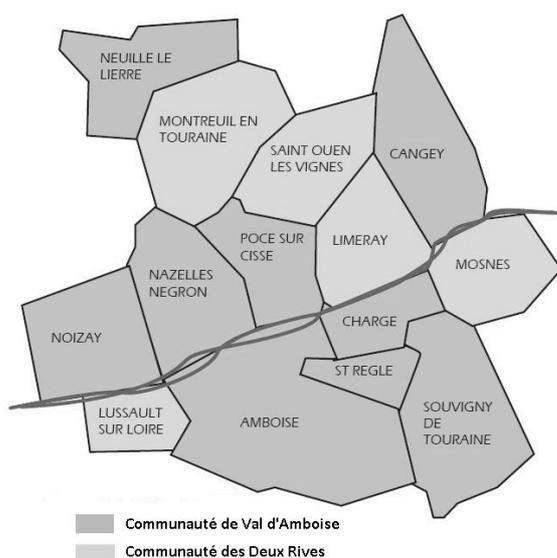
En effet, alors que les communautés de communes de Doué et de Gennes, c'est-à-dire celles présentes sur le périmètre du SCoT du Saumurois, délèguent entièrement l'exercice de leur compétence au Syndicat Mixte Intercommunal de Collecte et de Traitement des Ordures Ménagères du Saumurois (SMICTOM), les communautés de communes du SCoT ABC opèrent de façon différentes.

Pour exemple, la communauté de Bléré Val de Cher et de Val d'Amboise collectent directement leurs déchets, et délèguent le traitement au Syndicat Mixte Intercommunal de Traitement des Ordures Ménagères d'Amboise, et délèguent à une structure privée la collecte sélective et les déchèteries. La communauté de

communes des Deux Rives, aussi adhérente au SMITOM, constitue cependant un cas particulier.

L'exercice de ces compétences apparaît éclaté entre différentes structures relatives à des territoires différents : elle délègue la collecte à la communauté de Val d'Amboise²⁸, le traitement au SMITOM, et la gestion d'une déchèterie à la communauté du Castelnaudais. Cet éclatement dans la gestion des compétences reflète l'éclatement territorial de la communauté de communes des Deux Rives.

Figure 15 :
Communauté de
communes des Deux
Rives et de Val
d'Amboise,
Illustration de leur
éclatement territorial
 Source : La ville
 d'Amboise, coopération
 intercommunale,
 mai 2007



²⁸ Un contrat a été signé entre les deux communautés pour que la CCVA gère la collecte de la communauté des Deux Rives.

	CC Doué	CC Gennes	CC Bléré Val de Cher	CC Val d'Amboise	CC Castelrenaudais	CC Deux Rives
Collecte	❖ [Smitom Saumurois]	❖ [Smitom Saumurois]	■	■	○	❖ [CC Val d'Amboise]
Traitement			❖ [Smitom Amboise]	❖ [Smitom Amboise]	○	❖ [Smitom Amboise]
Collecte sélective			○	?	○	○
Déchetterie			○	?	■	❖ [CC Castelrenaudais]

■ Gestion en régie directe

❖ Gestion déléguée à une autre structure publique

○ Gestion déléguée au privé

[---] Structure à qui l'exercice de la compétence est délégué

? Champ non renseigné

Tableau 4: Fonctionnement des compétences « déchets » des Communautés de Communes des SCoT ABC et Saumurois

Sources : Statuts et entretiens réalisés en janvier 2009

Les trois communautés adhérentes au SMITOM d'Amboise acheminent donc leurs déchets jusqu'à la plateforme de transfert et de compostage du SMITOM d'Amboise²⁹, qui s'occupe alors du traitement des déchets de l'ensemble des communautés de communes qu'il recouvre : compostage des déchets végétaux et transfert des déchets recyclables au centre de tri et des ordures ménagères à l'incinérateur de Blois. Par ailleurs, la communauté de communes du Castelrenaudais, bien qu'elle soit également dans le périmètre du SCoT ABC, n'est pas membre du SMITOM d'Amboise. Sa gestion des déchets est indépendante. Elle délègue à une structure privée la collecte, le traitement et la collecte sélective, mais elle possède son propre personnel pour le gardiennage des déchèteries.

D'une manière générale sur les deux terrains d'étude, l'exercice de la compétence déchet se trouve donc partagé entre plusieurs structures dont le SMITOM d'Amboise et le SMICTOM du Saumurois qui apparaissent comme des acteurs importants. Afin de comprendre le fonctionnement de cette compétence environnementale particulièrement complexe, d'une manière la plus complète, il convient d'expliquer plus précisément les raisons, les actions et les logiques de ces syndicats qui pourraient être liées aux actions communautaires. Le développement qui suit s'appuiera uniquement sur le cas des intercommunalités du SCoT de l'Amboisie du Blémois et du Castelrenaudais.

Le SMITOM d'Amboise a été créé en 1992, remplaçant des anciens syndicats de gestion d'ordures ménagères, et permettant à des communes non regroupées de pouvoir également adhérer. Le projet le plus important réalisé par le SMITOM a été la construction d'un site de transfert et de valorisation des déchets, en application de la loi de 1992 qui rendait obligatoire la réalisation d'un site de valorisation avant 2002. Ce projet de plateforme de transfert et de valorisation a remplacé une ancienne usine de broyage et d'incinération des déchets tout à fait obsolète. Le montage du projet s'est avéré laborieux. Le SMITOM a rencontré des difficultés pour convaincre les élus intercommunaux, réticents à la construction d'un site si onéreux³⁰, de l'intérêt du projet, tant du point de vue législatif qu'environnemental. Par conséquent, ces difficultés politiques ont largement ralenti la construction du site, puisque le projet, lancé en 2001, n'a été effectif qu'en 2005.

Elles illustrent également des désaccords paradoxaux entre les politiques du SMITOM, théoriquement au service de ces adhérents, les communautés de communes, et les politiques communautaires. Il apparaît cependant difficile d'en déterminer les raisons précises : s'agit-il d'un délaissement communautaire des compétences dès lors qu'elles sont transférées ou que leur exercice est délégué à d'autres structures, ou les moyens communautaires sont-ils réellement insuffisants

²⁹ Ceci explique d'ailleurs pourquoi le Syndicat Mixte Intercommunal de Traitement des Ordures Ménagères d'Amboise n'est pas appelé SMICTOM, où le « C » renvoie à la collecte, qui est ici gérée par les communautés de communes

³⁰ Coût de la plateforme de transfert, 1 400 000€, amortis sur 10 et 20 ans

pour envisager une saisie délibérée des actions environnementales, du moins de la problématique « déchet » ?

Aujourd'hui les perspectives du SMITOM sont doubles, et pourraient expliquer les décisions communautaires à venir. Il souhaiterait, d'une part, élargir ses champs d'action à la collecte, en devenant un SMICTOM, et d'autre part, élargir son périmètre à la communauté de communes du Castelrenaudais. Des discussions ont déjà été engagées au sujet de l'adhésion du Castelrenaudais au SMITOM, mais après une étude de marché, la communauté a signé un contrat de 4 ans avec une structure privée pour la gestion de ses déchets. Le débat avec le SMITOM devra donc attendre 2012 pour être réengagé. La pérennité de ce syndicat de traitement des ordures ménagères réside dans le traitement d'un volume minimum de déchets. Or, avec le passage à la redevance incitative de la communauté de Bléré Val de Cher, les tonnages d'ordures ménagères ont significativement diminué (*cf. Partie II.3.2 sur les initiatives locales de redevance incitative*). Le SMITOM cherche donc à optimiser les coûts de transfert, et en élargissant son périmètre et ses champs d'action, le syndicat assurerait ainsi un tonnage suffisant qui garantirait ainsi son bon fonctionnement pour les années à venir.

Finalement, l'analyse comparative de ces modes d'exercice et de gestion illustre des fonctionnements très hétérogènes d'une compétence qui apparaît pourtant comme le dénominateur commun des communautés de communes. Les logiques déployées pour la gestion des déchets apparaissent différentes d'une communauté à l'autre, et ne semblent pas dissociables de l'entrée en scène d'un acteur supplémentaire, le SMITOM.

b) Vision dynamique de la compétence « déchet »

Pour compléter l'analyse des fonctionnements et des logiques d'actions dans le cadre de la compétence « déchet », une comparaison des dynamiques communautaires spécifiquement relatives à la gestion des déchets paraît pertinente (*cf. figure 16*). De façon analogue que pour les compétences environnementales en général (*cf. Partie II.2*), cette analyse vise à questionner les correspondances éventuelles entre les évolutions communautaires relatives à la gestion des déchets et les épisodes législatives ou politiques, et à dégager des récurrences ou spécificités dans la saisie de cette problématique « déchet » par les communautés de communes ?

D'une manière générale, on constate, tout d'abord, que parmi les six communautés de communes considérées, seule la communauté de Doué a adopté la compétence relative à la gestion des déchets dès sa création. Cependant, cette prise de compétence apparaît, d'après les entretiens, comme une « formalité » puisque la gestion des déchets était auparavant déléguée par le SIVM de la Région de Doué, et par les communes alors non regroupées, au SMITOM du Saumurois.

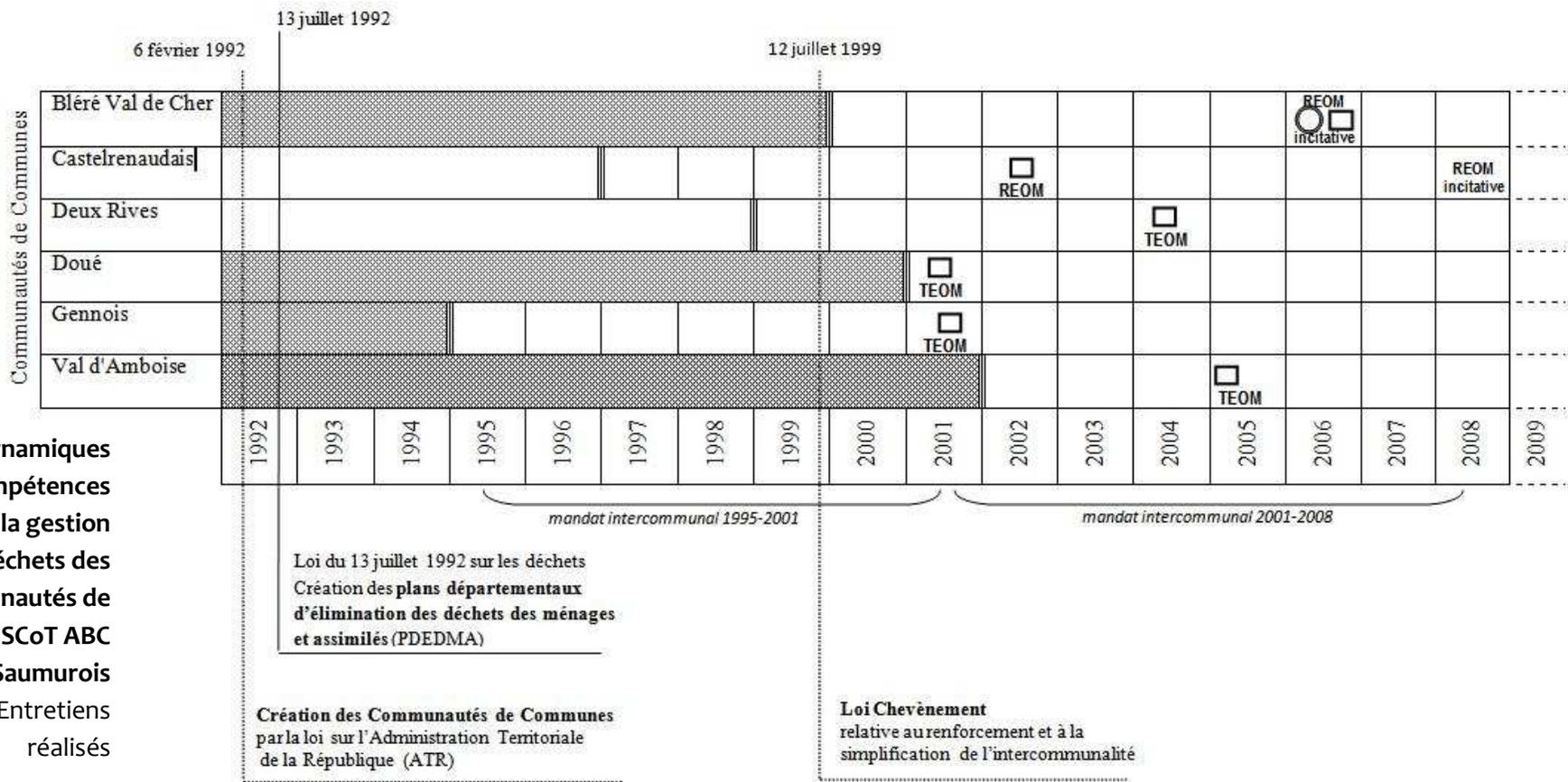


Figure 16 : Dynamiques des compétences relatives à la gestion des déchets des Communautés de communes du SCot ABC et Saumurois
 Source : Entretiens réalisés

- Structures intercommunales préexistantes à la communauté de communes
- Création de la Communauté de Commune
- Adoption de la compétence « protection et mise en valeur de l'environnement »
- Adoption de la compétence « élimination et valorisation des déchets »
- TEOM** Adoption de la Taxe sur l'Élimination des Ordures Ménagères
- REOM** Adoption de la Redevance sur l'Élimination des Ordures Ménagères
- REOM incitative** Passage à la Redevance incitative

Il apparaît nécessaire d'ajouter, pour préciser l'analyse, que sur les six territoires des communautés étudiées, cinq regroupements intercommunaux pour la gestion des déchets s'étaient déjà organisés avant même la loi ATR de 1992. Pour exemple, le SMICTOM du Saumurois et le SMITOM d'Amboise ont été créés en 1982 et 1992 respectivement, autrement dit avant l'apparition des communautés de communes. Les communautés de communes ne constituent donc pas des territoires originaux de gestion des déchets, mais elles ont largement contribué à la simplification de l'intercommunalité au sens large, voulue par la loi Chevènement.

Ensuite, en termes de dynamiques communautaires, bien que les dates d'adoption de la compétence « déchet » apparaissent concentrées entre 2001 et 2006, elles ne semblent pas être régies par des épisodes législatifs ou politiques. Par ailleurs, et mis à part le cas de Doué, les compétences de gestion des déchets apparaissent relativement tardivement dans l'évolution des communautés, puisqu'elles ont été adoptées, en moyenne, cinq ans après la création des communautés.

Enfin, en termes de fiscalité pour la gestion des déchets, les trois modes de facturation se retrouvent sur le territoire (cf. figure 17). Néanmoins, on constate que la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) apparaît la plus répandue (4 cas sur 6). Vient ensuite la redevance incitative, qui a été adoptée par les communautés de communes de Bléré Val de Cher et du Castelrenaudais. Par ailleurs, cinq des communautés considérées ont gardé la même fiscalité depuis leur adoption. Seule la communauté de communes de Château-Renault a choisi, épisodiquement, la redevance (REOM), et est ensuite passée, en 2008, à la redevance incitative. Un changement de fiscalité pour l'enlèvement des ordures ménagères semble s'accompagner généralement d'un remaniement important du fonctionnement intercommunal, et nécessite du temps supplémentaire pour la facturation notamment, lors d'un passage en redevance ou redevance incitative, c'est-à-dire lors des changements de fiscalité les plus courants.

En France, trois modes principaux de financement coexistent :

- *La taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM), basée sur le foncier bâti, est perçue avec la taxe foncière. Son montant varie en fonction de la valeur du logement. Elle n'est pas liée à la quantité de déchets produits. Cette taxe est perçue pour le compte des collectivités locales par les Trésoreries, qui la leur reversent. Lorsque les sommes perçues ne couvrent pas la totalité du coût du service, le budget général de la collectivité peut être mis à contribution pour compléter le financement.*
- *La redevance d'enlèvement des ordures ménagères (REOM) est liée au service rendu. Son montant varie selon le nombre de personnes dans un foyer pour les ménages ou au volume du bac pour les autres usagers. Ce montant est ainsi lié à la quantité moyenne de déchets produits par les différents types d'usagers. C'est la « redevance générale ou classique ».*
- *La redevance incitative d'enlèvement des ordures ménagères (REOM incitative) est liée directement à la quantité (poids ou volume) de déchets produits.*

Figure 17 : Définitions de différentes fiscalités pour l'enlèvement des ordures ménagères (REOM, TEOM, REOM incitative)
Source : Ademe

Finalement, les communautés de communes semblent poursuivre une gestion des déchets qui était généralement déjà à l'œuvre avant leur création. La saisie de cette compétence, bien qu'elle constitue le dénominateur commun des préoccupations environnementales, apparaît cependant hétérogène entre les différentes communautés étudiées. Et les différentes fiscalités adoptées, TEOM ou REOM incitative, semble en être l'exemple le plus parlant.

En conclusion de l'analyse des fonctionnements de la compétence, l'hétérogénéité de l'exercice et des dynamiques communautaires relatives à la gestion des déchets peut être soulignée. En effet, bien que cette compétence « déchet » ait été adoptée communément par les communautés de communes, les démarches suivies semblent relativement différentes. L'analyse plus précise des initiatives de redevance incitative cherchera à approfondir la compréhension des logiques d'action dans le cadre de cette compétence « normative » de gestion des déchets.

32. Initiatives locales de redevance incitative

En termes d'application locale de politiques environnementales, l'instauration de la redevance incitative pour l'enlèvement des ordures ménagères est un exemple intéressant, à l'œuvre sur les terrains étudiés. En effet, elle s'inscrit dans les politiques de prévention et de valorisation des déchets en favorisant la réduction de leur production. Elle permet, d'une manière générale, d'optimiser les filières de valorisation, d'augmenter le tonnage de déchets recyclables, de diminuer les déchets résiduels et de maîtriser la hausse des coûts du service public relatif aux déchets et d'en améliorer la transparence³¹. Il apparaît en ce sens pertinent pour l'analyse de comprendre les processus d'intégration de cette politique de réduction de déchet par les deux communautés ayant adopté la REOM incitative.

Tableau 5 : Les modes de fiscalité adoptés pour l'enlèvement des OM par les communautés de communes des SCoT ABC et Saumurois au 1^{er} janvier 2009
Source : Entretiens réalisés

Type de fiscalité pour les habitants	CC Doué	CC Gennes	CC Bléré Val de Cher	CC Val d'Amboise	CC Castelrenaudais	CC Deux Rives
TEOM	■	■		■		■
REOM						
REOM Incitative			■		■	

Les communautés de communes de Bléré Val de Cher et du Castelrenaudais sont toutes deux passées à la redevance incitative d'enlèvement des ordures ménagères (*cf. tableau 5*). Alors que la communauté de Bléré l'a mise en place dès l'adoption de la compétence « déchet », celle du Castelrenaudais l'a instaurée, en 2008, après six ans de redevance classique sur l'enlèvement des ordures ménagères. Même si les deux cas diffèrent quelque peu dans les modalités de mise en place de cette nouvelle fiscalité, des récurrences peuvent néanmoins être observées.

Premièrement, d'après les entretiens réalisés dans les deux communautés de communes, l'instauration de ces politiques de REOM incitative semble avoir été à l'initiative d'élus sensibilisés aux problématiques environnementales. Dans le cas de la communauté de communes du Castelrenaudais par exemple, le vice-président de l'époque, convaincu des questions environnementales et ayant eu connaissance d'autres communautés l'ayant déjà instaurée, en est à l'origine. Dans le cas de Bléré Val de Cher, il s'agit également de l'ancien président de l'époque, défenseur du principe du « pollueur-payeur » et inspiré par d'autres expériences intercommunales, qui a proposé la redevance incitative. Celle-ci a été votée à l'unanimité par les élus de la communauté.

Deuxièmement, les politiques appliquées à travers ces initiatives de redevance incitative semblent toutes deux résulter du principe de pollueur-payeur. Pour la communauté de Bléré Val de Cher, et plus précisément d'après M. Jorandon, responsable des services :

³¹ (ADEME, <http://www2.ademe.fr>)

« Les objectifs visés étaient de faire mieux trier les habitants, de faire payer les bonnes personnes (à savoir les mauvais trieurs) pour les inciter à mieux gérer leur déchet, et d'éviter le système injuste de la TEOM (basée sur le foncier). Outre la baisse des tonnages d'OM, la Communauté de Communes espérait également une moindre accélération des dépenses liées aux OM pour les ménages »

Pour le Castelrenaudais, le projet semble avoir été lancé, selon Mme Laugis, responsable du service environnement :

« Pour des raisons environnementales, pour faire changer les comportements et réduire les tonnages d'ordures ménagères. Les bénéfices espérés étaient la réduction des tonnages, l'augmentation des recettes avec la taxe Eco-emballage et les matières recyclables et la baisse des coûts d'enfouissement »

Ensuite, il s'agit dans les deux cas d'une REOM à la levée, c'est-à-dire dont la quantité de déchets produite par foyer est évaluée en volume, selon le nombre de levée effectué. La communauté de communes de Château-Renault avait déjà instaurée, en 2002, avec la redevance sur l'enlèvement des ordures ménagères, des bacs de différentes tailles selon la composition des foyers. Elle a ensuite procédé à la mise en place de puces électroniques sur ces mêmes bacs, un an avant l'instauration de la REOM incitative, afin de permettre une gestion informatique des levées et des facturations auprès des usagers. Parallèlement, la communauté a également accompagné sa politique d'une mise à disposition de composteurs organiques pour les particuliers.

Cependant, ces politiques ont rencontré, de façon similaire, des difficultés dans leur mise en place auprès des usagers. En effet, avec la redevance incitative le coût de la gestion des déchets est alors visible par l'utilisateur et peut susciter des réclamations d'autant que la mise en place de cette redevance n'est pas forcément synonyme de baisse des coûts, comme l'illustre le cas de la communauté du Castelrenaudais.

Au final, les résultats espérés à travers ces initiatives locales de redevance incitative semblent être différents entre les deux communautés. Il apparaît encore trop tôt pour évaluer les résultats sur la communauté du Castelrenaudais, néanmoins, une légère augmentation des apports en déchèterie et des tonnages de déchets recyclables semble déjà avoir pu être constatée. Pour le moment, la communauté cherche principalement à équilibrer et parfaire le service aux habitants qui n'ont connu qu'une hausse de redevance depuis 2002. En revanche, pour la communauté de Bléré Val de Cher, qui a adopté le REOM incitative depuis 2006, une baisse de tonnage significative a été observée ainsi d'une augmentation des tonnages de déchets recyclables et des apports en déchèterie. Et sur la troisième année de fonctionnement, la communauté n'a pas augmenté ses tarifs de REOM.

4. Bilan : Comparaison nationale des politiques environnementales intercommunales

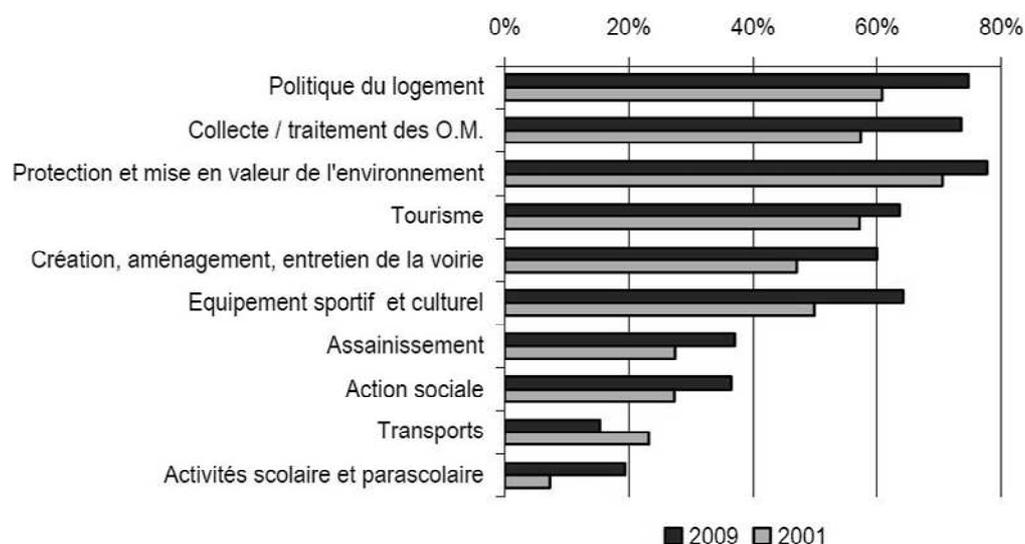
41. Une action environnementale intercommunale certaine, mais largement conditionnée par les exigences normatives

a) L'environnement, une compétence optionnelle souvent retenue

Le législateur n'a pas doté les communautés de communes de compétence obligatoire en matière d'environnement. En effet, selon le Code Général des Collectivités Territoriales³², les communautés de communes doivent exercer, de plein droit au 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, comme dans les terrains d'étude considérés, 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.

Figure 18 : Répartition des compétences statutaires (hors compétences obligatoires) des EPCI à fiscalité propre en France en 2009

Source : AdCF, Etat de l'intercommunalité, 2009



Selon le rapport 2009 de l'Assemblée des Communautés de France, au niveau national, avec plus de neuf communautés sur dix intervenants dans le domaine de l'environnement, ce champ d'action se maintient en tête des compétences non obligatoires. 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.

³² Article 5214-16 du CGCT

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).

b) Des contraintes réglementaires nouvelles à appliquer

Certains services publics locaux, et en particulier les EPCI à fiscalité propre, ont du répondre, au cours de la dernière décennie, aux contraintes réglementaires nouvelles, souvent d'origine européenne, visant une meilleure protection de l'environnement.

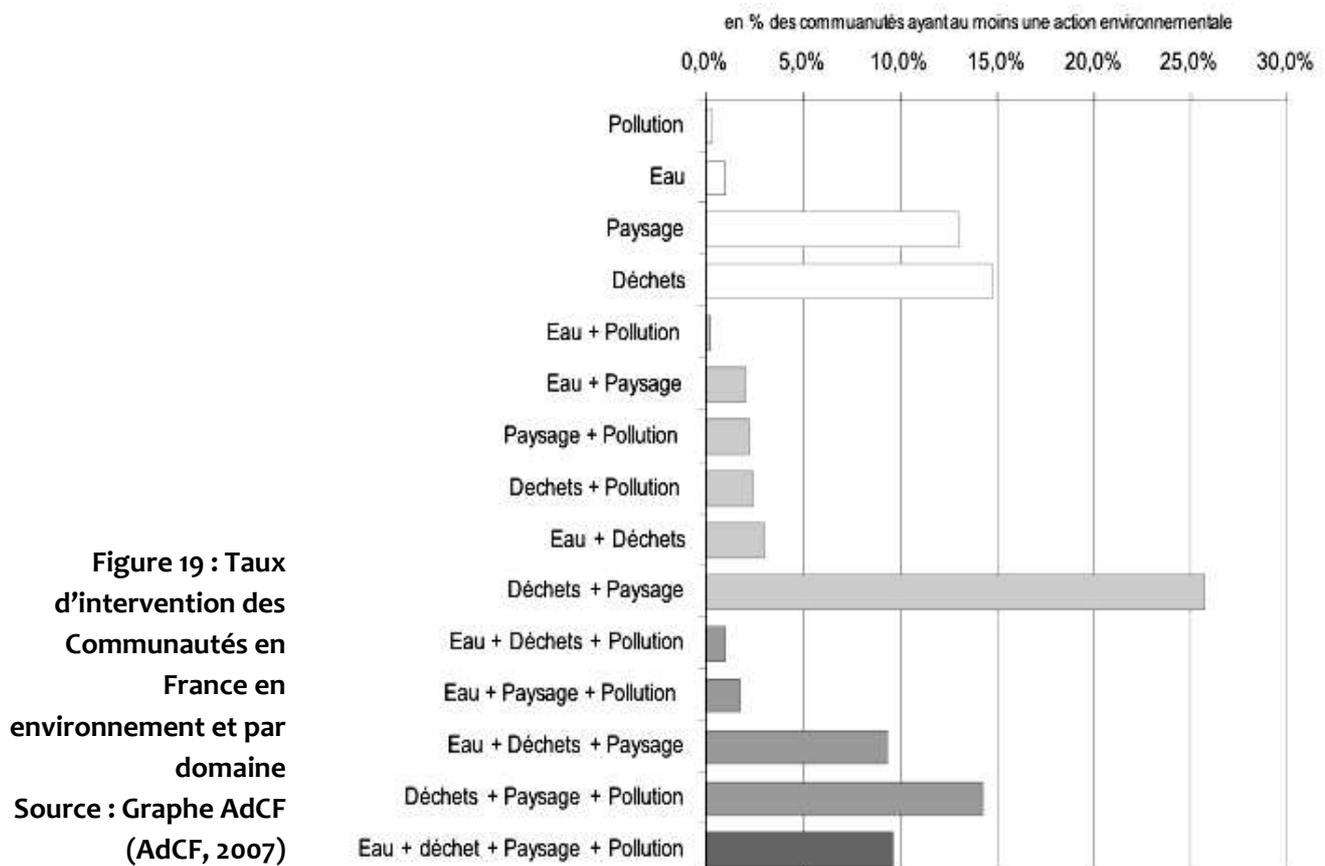
En matière de déchets ménagers, la loi du 13 juillet 1992 a prévu qu'au-delà de 2002 la mise en décharge devait être réservée aux seuls "déchets ultimes", encourageant le recours à l'incinération puis au recyclage et à la valorisation des déchets. Cette législation a entraîné une augmentation des coûts parfois proche, sur l'ensemble de la période de transition, de 1992 à 2002, de 100 %. Les maîtres d'ouvrages qui sont le plus en retard par rapport au respect de cette échéance savent qu'ils doivent faire face à des investissements très lourds. La mise en place de la collecte sélective et du tri, qui accompagne parfois la constitution d'un nouvel EPCI, peut également modifier sensiblement la définition même des opérations constitutives du service et des logiques déployées (CourdesComptes, 2005).

Les secteurs de l'eau et de l'assainissement ont également connu, sur la même période, des hausses de coûts résultant d'une meilleure prise en compte des objectifs environnementaux. Ainsi, à travers la directive européenne du 21 mai 1991, transposée en France par la loi sur l'eau du 3 janvier 1992 et le décret n° 94-469 du 3 juin 1994, une échéance de mise en conformité des installations a été fixée en 2005. Le coût des opérations s'élevait en France à près de 16 milliards d'euros, et en 2001, encore la moitié des installations restait à contrôler.

42. Une saisie relativement disparate des enjeux environnementaux

a) Un rôle intercommunal hétérogène en matière d'environnement

La grande diversité des champs d'intervention semble illustrer l'hétérogénéité du rôle des communautés dans le domaine environnemental (AdCF, Compétences statutaires et actions environnementales, 2007). 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 interviennent 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.



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, Etat de l'intercommunalité, 2009).

b) Un exercice des compétences statutaires généralement délégué

➤ Les compétences environnementales en général

L'ensemble de la compétence environnementale, et plus particulièrement la gestion de l'eau et des déchets, est souvent délégué à une structure intercommunale de type syndical. Rares sont les communautés exerçant cette compétence directement à cause des contraintes naturelles – les bassins versants ou la topographie excède souvent le territoire intercommunal – ou financières (seuil de rentabilité). Le législateur en a tenu compte en permettant à ces syndicats techniques de perdurer et en favorisant les mécanismes de représentation des communes par leur communauté.

Selon l'Assemblée des communautés, une comparaison nationale en termes de fonctionnements et d'exercice des compétences environnementales ne semble pas envisageable puisque l'observatoire de l'intercommunalité de l'AdCF ne dispose pas d'informations extensives sur les modes de gestion de ces compétences techniques (gestion en propre ou délégation à un syndicat). Aucune source d'information ne permettrait aujourd'hui d'évaluer précisément la part de la gestion directe ou déléguée de la compétence environnementale.

➤ Le cas particulier des « déchets »

En matière de déchets, l'Institut français de l'environnement (IFEN, Le rôle majeur de l'intercommunalité dans la gestion publique de l'environnement, 2005) a relevé que l'action des communes et, dans une moindre mesure des EPCI à fiscalité propre, se traduisait de manière très majoritaire par des dépenses de fonctionnement, alors que l'investissement, par la taille et la technicité des installations à créer, relevait beaucoup plus nettement de syndicats (de communes, ou mixtes). Au dernier recensement effectué par le ministère de l'Intérieur en 1999, plus de 16 000 syndicats étaient d'ailleurs dénombrés, dont 14 000 à vocation unique. Leur implication est en effet élevée dans les domaines techniques (eau et déchets notamment) et laisse ainsi présager un exercice délégué de la compétence environnementale pour une large proportion de communautés.

La gestion des ordures ménagères se caractérise par le fait que les opérations de collecte peuvent, assez rationnellement, être organisées à l'échelle d'un bassin de quelques dizaines de milliers d'habitants, tandis que dans les grandes villes et leur périphérie, mais en théorie aussi en territoire rural, les opérations de traitement (incinération, recyclage, ...) sont mieux menées à l'échelle d'au moins une centaine de milliers d'habitants. On conçoit donc que l'on puisse rencontrer assez fréquemment une intercommunalité à deux niveaux, l'un correspondant à la collecte et l'autre au traitement.

L'organisation de ce secteur relève des plans départementaux d'élimination des déchets ménagers et assimilés (PDED), prescrits par la loi du 13 juillet 1992 dont l'interprétation a été ultérieurement revue dans le sens d'un moindre recours à l'incinération. Ces plans devaient décider où seraient implantés les principaux équipements de traitement (incinérateurs, centres d'enfouissement technique, centres de tri, etc.) et quels bassins versants les alimenteraient. Ce faisant, ils incitaient fortement à la constitution, si elles n'existaient pas déjà, de structures intercommunales dédiées à leur construction et à leur gestion.

Règles de transfert de compétences relatives à la gestion des déchets

Une commune peut transférer à une communauté la totalité de la collecte et du traitement ou seulement le traitement. La communauté, à son tour, peut transférer à un syndicat mixte cette double compétence ou conserver la collecte et transférer le traitement. Ces transferts, dits « en cascade » sont autorisés. En revanche la loi du 12 juillet 1999 supprime la possibilité de transférer la collecte et le traitement à deux groupements différents (transferts dits « en étoile »). Une commune ne peut donc pas transférer la collecte à une communauté et le traitement à un syndicat mixte.

Comme le précise à nouveau la circulaire du 12 août 2004 (après celle du 10 novembre 2000), les communes peuvent transférer à un EPCI ou à un syndicat mixte soit l'ensemble de la compétence élimination et valorisation des déchets ménagers, soit le seul traitement. Et l'EPCI bénéficiant de la totalité de la compétence élimination des déchets peut également transférer à un syndicat mixte l'ensemble de cette compétence ou bien conserver la collecte et transférer le seul traitement.

PARTIE III : BILANS ET PERSPECTIVES

Après avoir mené, dans la partie précédente, une étude comparative de cas, dégagant les récurrences et spécificités des processus d'intégration des problématiques environnementales par les communautés, un bilan sur les logiques d'action communautaires peut ainsi être envisagé. Cette troisième et dernière partie permettra donc, sur la base de l'analyse des résultats, d'une part, de vérifier, ou d'infirmer, les hypothèses émises initialement, et d'autre part, d'approfondir la réflexion en confrontant les résultats aux nouvelles perspectives de la coopération intercommunale.

1. Bilan et retour sur les hypothèses

Commençons par rappeler les hypothèses de recherche émises initialement. Sur le thème de l'intégration des politiques environnementales par les intercommunalités, ce projet de recherche visait plus précisément à interroger les logiques d'action des communautés de communes, en posant les deux hypothèses suivantes :

- Hypothèse 1 : Les logiques d'intégration des communautés de communes, en matière environnementale, dépassent le simple cadre normatif.
- Hypothèse 2 : Les communautés de communes, définies par le législateur comme des communautés de projet depuis 1992, constituent aujourd'hui, dans les faits, à travers l'action environnementale, de réels territoires de projets.

Pour répondre à ces hypothèses, après avoir dégagé les processus d'intégration des questions environnementales par les communautés de communes, une tentative de typologie, basée sur les logiques d'action communautaires identifiées, sera menée, suivie d'une réflexion sur la nature des communautés de communes : forment-elles aujourd'hui des territoires de projet tels que voulus par la loi de 1992 ?

11. De l'identification des logiques d'action environnementale à l'ébauche d'une typologie des communautés de communes

L'analyse des actions menées par les communautés de communes étudiées, au travers des entretiens et des matériaux récoltés, a permis de dégager les logiques déployées en termes d'action environnementale. Le tableau ci-après (*cf. tableau 6*) synthétise les résultats des travaux empiriques et permettra d'introduire les modèles de communauté et la typologie qui ont été élaborés à partir des logiques d'action communautaire.

Thématiques	Actions menées par les CC	Personnes à l'initiative	Interprétations	Logiques déployées par les CC	Modèles de communautés
Eau Assainissement	Saisie de la compétence assainissement (mises en place des SPANC) à l'échéance fixée par la loi	Etat	Gestion de l'assainissement imposée	Normative / économique	Communauté de Gestion
	Débat sur la récupération d'eau de pluie (Bléré Val de Cher, Castelrenaudais)	Communauté	Volonté de s'ouvrir vers de nouvelles actions environnementales	Initiatrice	Communauté de Projet
Déchet	Généralisation de la compétence déchet	Etat	Besoin d'assurer une gestion des déchets obligatoire pour les communes et des coûts élevé de structures	Normative/ économique	Communauté de Gestion
	Passage en redevance incitative (Bléré Val de Cher, Castelrenaudais)	Communauté	Volonté d'élus sensibilisés d'appliquer une réelle politique environnementale	Initiatrice	Communauté de « Projet »
Energie	Mise en place de projets énergétique dans le cadre de programme Leader + (Doué, Gennois)	Pays/PNR	Les communautés constituent des supports de réalisation des projets pensés en amont	Coopérative	Communauté Relais
	Mise en place de projets éoliens (Deux Rives, Castelrenaudais)	Communauté	Volonté d'ouvrir le débat sur les énergies renouvelables à l'échelle communautaire	Initiatrice	Communauté de « Projet »
Paysage	Aménagement des bords de lac, de cours d'eau et de la Loire dans le cadre du plan "Loire à vélo" (Deux Rives, Val d'Amboise)	Régions / Communauté	Volonté de développer l'environnement paysager, et opportunité de s'inscrire dans un programme touristique	Coopérative / Initiatrice	Communauté Relais / Communauté de « Projet »
Patrimoine	Financement de maisons écologiques à l'initiative d'association (Castelrenaudais) et du programme Leader+ (Gennois)	Association locale / Pays	Volonté de participer à la réalisation de bonnes actions environnementales et opportunité de communiquer pour les communautés	Coopérative	Communauté Relais
Risque	Pas de gestion communautaire des risques		Les documents d'urbanisme sont souvent communaux, et les spécificités reléguées à l'échelle communale		
Air climat	Pas d'approche air climat		Thématique émergente dont les réflexions sont considérées peu appropriées à l'échelle intercommunale		

Tableau 6 : Synthèse des actions environnementales menées par les communautés de communes du SCoT ABC et Saumurois, et des logiques d'actions utilisées

Source : Entretiens réalisés et bulletins intercommunaux

a) Les logiques d'action

Ce tableau synthétise les interprétations, par actions environnementales, qui ont pu être menées dans le travail d'investigation et développées dans la partie précédente (*cf. Partie II*). Le développement qui suit portera donc davantage sur les logiques d'action déployées par les communautés de communes, c'est-à-dire sur leurs démarches de raisonnement relatives à l'action environnementale, et la construction d'une typologie correspondante. Ainsi, sur la base des communautés de communes étudiées, quatre logiques principales, en termes d'action environnementale, ont été dégagées :

➤ *la logique normative*

La logique normative est entendue comme la stratégie communautaire déployée lors d'actions menées dans un cadre normatif, c'est-à-dire régi par la norme (Constitution, Lois, règlements administratifs, Traités, etc.) et 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.

➤ *la logique économique*

Est entendue, par logique économique, une stratégie visant à réduire les dépenses dans la gestion des biens. Plus précisément, dans le cas des intercommunalités, 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 *a fortiori* 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.

➤ *la logique coopérative*

La logique dite « coopérative » qualifie ici 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 projet 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 des thématiques qui apparaissent émergentes au regard des compétences habituelles des communautés de communes.

➤ *la logique* initiatrice

La logique initiatrice qualifie ici les démarches communautaires relatives à l'environnement menées à l'initiative des communautés de communes elles-mêmes. Des actions seront menées selon une logique initiatrice dès lors qu'elles seront pensées, et appliquées, au sein de la communauté dans un but de préservation et d'amélioration de l'environnement. Dans les communautés de communes étudiées, quatre thématiques sont abordées dans une logique initiatrice, à savoir l'énergie, le paysage mais également l'eau et les déchets, qui apparaissent pourtant généralement dans un cadre normatif.

Ces quatre logiques communautaires, définies ci-dessus, ne sont ni exhaustives ni immuables, mais elles constituent, aujourd'hui, d'après le travail empirique réalisé, les principales raisons des actions environnementales menées. En partant de ces logiques d'action, et pour pousser le raisonnement jusqu'à la construction de modèles de fonctionnement communautaire relatif à l'action environnementale, une typologie des communautés de communes semble pouvoir être élaborée.

Hypothèse 1 : Les logiques d'intégration des communautés de communes, en matière environnementale, dépassent le simple cadre normatif

Même si ces résultats présentés ne sont pas exhaustifs, ils suffisent néanmoins à vérifier la première hypothèse de recherche. En effet, l'identification de logiques coopératives et environnementales sur les terrains d'étude permet de démontrer que les logiques déployées par les communautés de communes dépassent le simple cadre normatif.

Dans les terrains d'étude, toutes les communautés dépassent, dans leurs stratégies, le simple cadre normatif (cf. tableau 7 qui illustre que toutes les communautés renvoient au moins à deux des modèles établis).

Cependant, comme il a précisé, cette typologie qualitative ne renseigne pas sur le poids relatif des différents modèles, ou autrement dit sur le poids relatif des différentes stratégies utilisées. Certes les logiques déployées dépassent le simple cadre normatif, mais au regard du travail de terrain réalisé, la gestion environnementale, correspondant aux compétences « normatives », occupent la place prépondérante dans l'action environnementale des communautés. Manifestement, les projets environnementaux réalisés, dans une logique coopérative ou initiatrice, restent encore ponctuels.

Finalement, l'hypothèse est vérifiée sur l'ensemble des terrains d'étude, avec toutefois la nuance que ces logiques d'intégration des politiques environnementales des communautés de communes dépassent le cadre normatif mais de façon encore modérée.

b) Modèles de communautés de communes : ébauche d'une typologie

Introduits par le tableau précédent (*cf. tableau 6*), des modèles de communautés de communes peuvent être établis en fonction des logiques utilisées, et renseigner ainsi sur leurs fonctionnements et leurs rôles dans l'action environnementale locale. Il apparaît nécessaire de préciser que plusieurs actions environnementales peuvent être menées au sein d'une même communauté, renvoyant à des logiques propres à chaque action. Autrement dit, les modèles établis correspondent à une logique d'action particulière, et ne sont donc en aucun cas exclusifs. Une même communauté peut ainsi correspondre à plusieurs des modèles établis si elle déploie des logiques différentes dans ses actions environnementales. Le cadre d'élaboration de la typologie étant posé, les trois modèles établis peuvent alors être présentés :

❖ La Communauté de « Gestion »

De par 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 communauté de gestion désigne plus précisément, d'après la Cour des Comptes, les domaines environnementaux qui donnent lieu à des prestations de service au bénéfice de la population (CourdesComptes, 2005). Ce modèle de communauté est aussi appelé, dans d'autres littératures, intercommunalité « fonctionnelle » ou de « service ».

❖ La Communauté « Relais »

Ce modèle renvoie à la logique coopérative utilisée par les communautés 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 de « Projet »

Ce dernier modèle correspond aux communautés suivant une logique initiatrice. Il renvoie précisément à la définition donnée par le législateur³³ spécifiant que les communautés de communes ont pour but d'élaborer des projets communs. D'une manière plus générale, l'intercommunalité de « projet » est traditionnellement opposée à l'intercommunalité de « gestion » (CourdesComptes, 2005), et comme l'explique Lapèze, El Kadiri et Nouzha dans leur ouvrage :

« cela revient à distinguer l'intercommunalité associative ou de circonstances qui est une addition fonctionnelle de communes pour l'exécution d'un service public (eaux, déchets ménagers, etc.) de l'intercommunalité fédérative plus fortement solidaire et intégrée sur le territoire afin de mener un projet de développement économique ou social local »(Lapèze, El Kadiri, & Nouzha, 2007)

En suivant en logique initiatrice dans l'action environnementale, et non exclusivement normative, les communautés de communes pourraient alors se saisir de nouveaux enjeux, et initier des projets, à l'heure de la territorialisation du concept de développement durable, non plus uniquement dans les domaines économiques et sociaux, mais autour de ces questions environnementales.

Finalement, précisons que ces trois modèles renvoient aux logiques d'action identifiées, et ne sont donc pas exhaustifs. Ils constituent une typologie des communautés des communes, certes, simplificatrice, au regard de l'action environnementale notamment et des systèmes de gouvernance complexes, mais néanmoins éclairante dans la compréhension de la construction communautaire (cf. *Partie III.2.1*). Il s'agit, en outre, de proposer des modèles suffisamment simples, affranchis des spécificités territoriales, pour pouvoir être éventuellement appliqués à d'autres terrains d'étude.

³³ Article L. 5214-1 du Code Général des Collectivités Territoriales

c) Application de la typologie aux communautés de communes du SCoT ABC et du Saumurois

Afin d'illustrer les modèles établis précédemment, appliquons-les sur les terrains d'étude de la recherche (cf. tableau 7). Il apparaît nécessaire de préciser que cette typologie est qualitative, et ne renseigne donc pas, sur les poids relatifs des différents modèles dans les logiques des communautés de communes dans l'intégration des politiques environnementales.

Communauté de Communes	Doué			Gennes			Bléré-Val de Cher			Val d'Amboise			Castelrenaudais			Deux Rives		
Typologie	G	R	P	G	R	P	G	R	P	G	R	P	G	R	P	G	R	P
Assainissement	G			G					P	G			G		P			
Déchets	G			G			G		P	G			G		P	G		
Energie		R			R										P			P
Paysage											R						R	P
Patrimoine					R									R				



G Communauté-Gestion



R Communauté-Relais



P Communauté de Projet

Tableau 7 : Application de la typologie élaborée aux communautés de communes des terrains d'étude

Réalisation : Elsa Richard
DA5 PFE2009

Au regard de ce tableau, il apparaît clairement que les stratégies déployées par les communautés de communes sont relativement disparates. En effet on constate, d'une part par une lecture verticale, que les communautés déploient des logiques d'action environnementale relativement hétérogènes. En effet, outre le modèle de communauté de gestion qui renvoie de manière homogène au socle de compétences assainissement et déchets, l'intégration des autres thématiques et les modèles auquel elles renvoient semblent disparates d'une communauté à l'autre. Alors que la communauté du Gennois ne semble pas s'inscrire dans une démarche environnementale par elle-même, la communauté du Castelrenaudais par exemple apparaît bien plus instigatrice. D'autre part par une lecture horizontale, mis à part, là encore, le socle de thématiques assainissement et déchets, les logiques déployées par thématique environnementale sont aussi différentes d'une communauté à l'autre. Citons pour exemple la thématique énergétique saisie par quatre communautés dont deux « communautés de projet », et deux autres « communauté-relais » ou encore la thématique paysagère qui n'est abordée que par les communautés des Deux Rives et de Val d'Amboise. Néanmoins, il semblerait, d'une manière générale, sur l'ensemble des communautés étudiées, que les thématiques énergétiques, paysagères et patrimoniales soient davantage saisies par des structures supra-territoriales, et abordées ensuite pas les communautés-relais.

Finalement, à travers l'application de la typologie aux terrains d'étude, on peut affirmer que l'action environnementale renseigne, en partie, sur le fonctionnement et le rôle des communautés de communes. Elles apparaissent manifestement comme des nouveaux territoires d'action mais il ne semble pas aussi clair qu'elles incarnent ces espaces cohérents prônés par le législateur et facilitant l'émergence de projets de territoire.

12. Les communautés de communes : des territoires d'actions encore loin des territoires de projet

L'intercommunalité, et les communautés de communes en particulier, ont connu un essor remarquable au cours des dix dernières années. Ces nouvelles structures se sont vues transférées de nombreuses compétences, notamment environnementales, et constituent aujourd'hui indéniablement une échelle d'action locale active. Rappelons, en effet, que 68% des EPCI à fiscalité propre ont investi la compétence générale de « protection et mise en valeur de l'environnement », selon l'observatoire de l'AdCF, et dont 80% d'entre elles sont en charge de la gestion des déchets et 42% de l'assainissement (AdCF, Améliorer le pilotage des politiques environnementales locales et les mécanismes de concertation, 2007). Cette montée en puissance se traduit par une prise en charge désormais majoritaire des dépenses environnementales du secteur public local au niveau intercommunal comme le confirme une étude de l'IFEN (IFEN, Le rôle majeur de l'intercommunalité dans la gestion publique de l'environnement, 2005).

Parallèlement, le législateur semble espérer plus de l'intercommunalité qu'une simple gestion locale de l'environnement. En effet, déjà en 1999 lors de l'adoption de la loi Chevènement, étaient imaginées une rationalisation et une cohérence forte des intercommunalités capables de constituer des espaces de projets. Le code général des collectivités territoriales (CGCT) précise ainsi à l'article L. 5214-1 que:

« La communauté de communes [...] 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. »

Il a également été rappelé, à travers la circulaire du 13 juillet 1999, que la loi du 12 juillet 1999 devait permettre la mise en place d'un dispositif juridique de coopération destiné à faire émerger des territoires de développement homogènes, et l'objet de l'intercommunalité étant ainsi de :

« rationaliser le cadre géographique, administratif et financier de l'exercice des compétences, qui sont celles des communes depuis la décentralisation. Elle tend à faire coïncider le périmètre d'exercice avec celui des espaces où les enjeux économiques et sociaux, mais aussi spatiaux, culturels et environnementaux sont les plus forts » (Circulaire de 13 juillet 1999, 1999)

Ceci finalement pour montrer que les communautés de communes, en tant qu'EPCI à fiscalité propre, constituent de véritables territoires d'action, du moins dans la gestion locale de l'environnement. Cependant, cela ne suffit pas pour constituer des territoires de projet. L'analyse menée et les modèles de communautés établis précédemment semblent renseigner, dans les faits, à travers l'action environnementale, sur la capacité de ces communautés de communes à constituer des territoires de projet tels que souhaité par la loi, et permet ainsi de répondre à la deuxième hypothèse émise initialement.

Hypothèse 2 : Les communautés de communes, définies par le législateur comme des communautés de projet depuis 1992, constituent aujourd'hui, dans les faits, à travers l'action environnementale, de réels territoires de projet

L'application de la typologie aux terrains d'étude révèle qu'aujourd'hui, en termes d'action environnementale, les communautés de communes étudiées ne suivent pas toutes un modèle de communauté de « projet » (*cf. tableau 7*). D'après le travail de terrain, le cadre normatif semble, aujourd'hui, encore conditionner la plupart des actions communautaires et freinent les communautés à dépasser la traditionnelle gestion locale de l'environnement³⁴.

Cependant, si l'on postule l'existence d'un « cycle de vie » des communautés de communes (*cf. Partie III. 2.1*), on peut alors imaginer que les communautés suivent un processus de maturation, d'une communauté de « gestion » à une communauté de « projet ». Dans ce cas là, l'hypothèse n'est pas vérifiée dans la mesure où les communautés ne correspondent pas toutes encore à des modèles de communauté de « projet », mais pourrait l'être lorsque la construction communautaire sera arrivée à maturation.

Finalement, aujourd'hui, les communautés de communes ne constituent pas encore, dans les faits, à travers l'action environnementale, de véritables territoires de projet.

³⁴ Rappelons que la typologie qui a été élaborée est qualitative, et ne renseigne donc pas sur les poids relatifs des différents modèles dans les logiques des communautés de communes dans l'intégration des politiques environnementales. Il convient ainsi de compléter la lecture de ce tableau avec les données récoltées notamment lors des entretiens.

2. Perspectives

Suite aux résultats et au retour sur les hypothèses, développés précédemment, une mise en perspective de l'action environnementale des communautés de communes, au regard des évolutions actuelles de l'organisation territoriale, apparaît intéressante. En effet, si la constitution des communautés de communes en territoire de projet correspond à une phase de maturation, il convient alors d'anticiper les effets d'une réforme territoriale sur la construction intercommunale amorcée il y a dix ans.

21. Un cycle de vie des communautés de communes : un processus de maturation d'une intercommunalité de gestion à une intercommunalité de projet ?

L'application de la typologie établie précédemment aux terrains d'étude (*cf. tableau 7*) montre que toutes les communautés de communes suivent un modèle de communauté de gestion. En effet, en tant que collectivités locales, elles ne peuvent pas s'affranchir du cadre normatif imposant un service public local pour la gestion de l'environnement. Lors de la création d'une communauté de communes, sont ainsi généralement transférées les compétences normatives qui ne peuvent être assumées au niveau communal. Ceci est valable pour les compétences environnementales, mais également pour les compétences obligatoires (développement économique et aménagement de l'espace) (AdCF, Compétences statutaires et actions environnementales, 2007). Naît alors une « communauté de gestion ».

Ensuite, en reprenant l'analyse de l'Assemblée des Communautés de France (AdCF, Compétences statutaires et actions environnementales, 2007), ces communautés de gestion procèdent généralement à une « diversification des champs d'intervention ». La multiplication des domaines d'intervention des communautés, à partir des compétences transférées dans une logique normative, semble résulter de la nécessité d'intervenir dans des champs d'action connexes aux compétences. Pour exemple, dans le cadre d'une compétence « tourisme », la communauté pourra alors étendre ses interventions au domaine paysager pour mieux améliorer son cadre de vie et son attrait touristique. Cette diversification des champs d'intervention invite alors les communautés de communes à déployer une nouvelle logique d'action coopérative, qui leur permet ainsi de se saisir de nouveaux projets, dont ceux initiés à des échelles supra-communautaires. Elles deviennent alors des « communautés-relais ».

Pour étayer le raisonnement, exposons ici l'analyse développée l'AdCF (AdCF, Compétences statutaires et actions environnementales, 2007) :

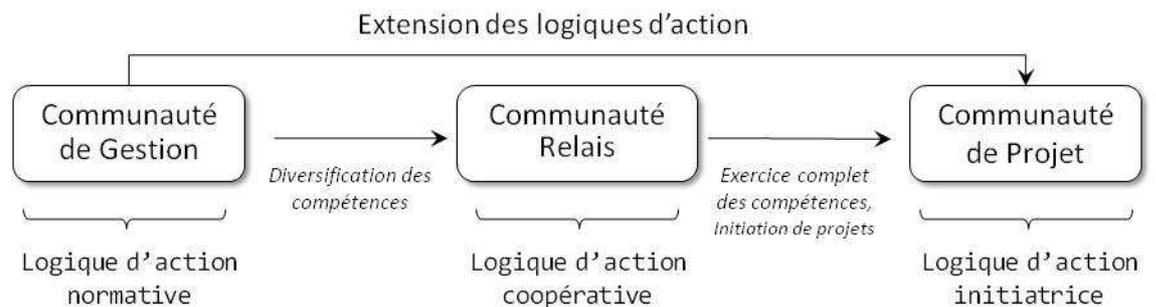
« Cette extension tendancielle des compétences de l'intercommunalité dans des domaines variés est une tendance lourde qui correspond à son « cycle de

vie». Créées dans la plupart des cas « a minima », avec une première définition de compétences statutaires réduite aux obligations légales, les communautés connaissent, après une période plus ou moins longue, une phase d'activation de ces compétences et d'élargissement de leurs responsabilités. »

Ainsi, les communautés de communes assurant déjà pleinement les services publics qui lui ont été transférés et ayant étendu leur champ d'action, semblent pouvoir alors initier des projets de développement communautaire, dépassant les cadre normatif et coopératif. Elles deviennent alors des « communautés de projet » déployant une logique d'action initiatrice.

Figure 20 : Processus de maturation des communautés de communes

Réalisation : Elsa Richard DA5 PFE 2009



Ce « cycle de vie » constitue une ébauche de processus d'émergence de communautés de projet (cf. figure 20). Il vise principalement à traduire la construction des communautés de communes en territoires de projet, rencontrée sur les terrains d'étude. Même si ces étapes ont pu être mentionnées lors des entretiens, précisons qu'il n'est pas démontré que ce processus suive un ordre strict. Comme le montre l'exemple de la communauté de Bléré Val de Cher, l'étape de la communauté-relais ne semble pas nécessaire à la constitution d'un territoire de projet.

Enfin, malgré les limites du processus proposé, et en s'accordant que le fait qu'il n'est, en aucun cas, systématique, force est de constater que ce cycle communautaire existe, et peut conduire à l'émergence de communauté de projet. Dès lors, on peut s'interroger sur les effets des réformes actuelles de l'organisation territoriale dans ce cycle de maturation des communautés.

22. Les risques d'une disparition prématurée des « pays » rompant le processus d'émergence des communautés de projet

La complexité, le coût et l'insuffisante solidarité de l'organisation territoriale française sont aujourd'hui largement décriés en France et en Europe. Face aux nombreuses critiques qui sont adressées à cet effet, « une réforme profonde et ambitieuse du mode d'administration du territorial au national » a été engagée par le Président de la République (Balladur, 2009), à travers le Comité pour la réforme des collectivités locales. Le rapport rédigé par ce Comité, aussi appelé rapport Balladur, semble, en ce sens, modifier largement le paysage intercommunal actuel.

En effet, détaillé dans les tribunes du Monde du 6 mai 2009, le rapport Balladur semble appeler au renforcement de l'intercommunalité et à l'amélioration des fonctionnements en œuvre, notamment dans l'élection au suffrage universel direct des représentants communaux.

« Ce rapport, en soulignant les apports en termes d'efficience de l'action publique, de solidarité locale et de compétitivité des territoires, présente clairement l'intercommunalité parmi les institutions de l'avenir, avec les régions. [...] L'intercommunalité semble être considérée comme une structure pivot dans le processus de décentralisation puisqu'elle incarne, pour l'Etat, un nouvel outil de pouvoirs locaux. » (Cahier du Monde - Spécial Intercommunalité, 2009)

Les volontés de rationaliser l'action publique locale, de simplifier le millefeuille institutionnel et d'améliorer le service aux habitants semblent, certes, clairement affirmées dans ce rapport, mais dans le détail des propositions, certaines mesures semblent nuancables au regard des résultats de la recherche et des analyses précédentes. En effet, dans le rapport du Comité, les périmètres géographiques des communautés (communautés de communes, communautés d'agglomération, communautés urbaines) sont considérés peu rationnels, et leurs diverses formes statutaires, accentuées par l'existence des « pays », sont jugées complexes et rigides. Plusieurs actions ont ainsi été proposées pour remédier à ces dysfonctionnements :

« Achèvement de la carte de l'intercommunalité, inclusion des syndicats à vocation unique ou multiple dans les EPCI, interdiction de la mise en place de nouveaux « pays », élection directe des assemblées délibérantes des intercommunalités : tels sont, aux yeux du Comité, les préalables à toute réforme des communes et de leurs groupements. » (Balladur, 2009)

Si l'achèvement de la couverture intercommunale en France, et l'élection directe des représentants intercommunaux apparaissent vraiment positifs pour l'échelle locale, il n'en apparait pas de même pour les deux autres propositions.

Tout d'abord, il semble difficile, au regard des fonctionnements intercommunaux actuels, d'inclure les SIMM ou SIVU dans les EPCI. Des précisions sur les modalités de

fusion ou d'intégration apparaissent nécessaires. Les syndicats de gestion des déchets, par exemple, créés dans une logique d'économie d'échelle, couvrent généralement plusieurs communautés de communes. On peut alors s'interroger sur les choix à opérer pour intégrer ces syndicats dans un de leurs EPCI membres.

Ensuite, et c'est principalement ce point qui retiendra notre attention, le rapport prévoit d'interdire la création de nouveaux pays. Là encore, il apparaît nécessaire de connaître les détails de la mesure, mais on peut dorénavant s'inquiéter de l'avenir de ces structures intercommunales dites « souples ». En effet, au regard des analyses précédentes, et si l'on accorde sur l'existence d'un « cycle de vie » des communautés, passant possiblement par le déploiement de logiques coopératives, les Pays, en tant que territoires de projet initiateur d'actions communautaires (cf. *les communautés-relais*), semblent conditionner l'émergence des communautés de

projet. Ainsi, le rapport Balladur, en interdisant la création de nouveaux « pays », freinerait le développement de cette intercommunalité associative, et réduirait donc par conséquent les chances de réussite d'une construction communautaire telle que voulue par les lois de 1992 et 1999.

Par ailleurs, les pays apparaissent comme des acteurs importants dans la territorialisation du développement durable, notamment dans le domaine de l'environnement. Pour exemple, leur échelle, englobant généralement plusieurs communautés, apparaît adaptée pour le développement des énergies renouvelables (développement d'une filière bois ou paille selon les ressources disponibles par exemple). Par ailleurs, comme le souligne l'Association de Promotion et de Fédération des Pays (APFP), une structure de coordination inter-communautaire restera nécessaire pour la conduite de projet.

Définition des « Pays »

« Les « pays » sont apparus sous la forme associative dans le courant des années 1970 et depuis lors définis par la loi n° 95-115 du 4 février 1995 pour l'aménagement et le développement du territoire comme regroupant des communes et des EPCI liés par une communauté d'intérêts en raison de leur appartenance à un territoire caractérisé par une cohésion géographique, culturelle, économique ou sociale. Ils s'étendent sur un périmètre fixé par le préfet de région, sont pourvus d'organes propres, qui présentent la particularité de pouvoir faire une place aux milieux socio-économiques, ainsi que d'une « charte de développement ». Ils étaient 371 en 2008 et regroupaient 81% de la superficie du territoire métropolitain et 47% de la population. » (Balladur, 2009)

Encore une fois, il est nécessaire d'attendre les détails de la mesure, mais une vigilance particulière doit être assurée pour veiller au maintien de ces territoires de projets, indéniablement nécessaires au développement durables des territoires.

CONCLUSION

L'objet de ce projet de fin d'étude était d'explorer les liens entre l'intercommunalité et les politiques environnementales, et plus précisément d'analyser les logiques d'action suivies par les communautés de communes dans l'intégration des problématiques environnementales. Cette recherche visait ainsi à améliorer la connaissance sur les processus d'intégration environnementale des communautés de communes.

Partant de deux hypothèses centrales, il a été émis dans ce projet, d'une part, que les communautés de communes, définies par le législateur comme des communautés de projet depuis 1992, constituent aujourd'hui, dans les faits, à travers l'action environnementale, de réels territoires de projets ; et d'autre part, que les logiques d'action des communautés de communes, en matière environnementale, dépassent le simple cadre normatif.

Sur la base sur de l'analyse comparative de six communautés de communes du val de Loire, quatre logiques d'action environnementales ont pu être identifiées : la logique *normative, économique, coopérative et initiatrice*. Cette typologie a permis l'élaboration de trois modèles de communautés correspondant aux stratégies particulières d'intégration environnementale mises en œuvre. Ainsi, selon les logiques déployées, les communautés peuvent jouer le rôle de « communauté de gestion », de « communauté-relais » ou de « communauté de projet ».

L'intercommunalité occupe incontestablement une place majeure dans le paysage organisationnel français, et notamment dans le domaine de l'environnement. Pour preuve, elle prend aujourd'hui en charge la majorité des dépenses environnementales du secteur public local au niveau intercommunal (IFEN, Le rôle majeur de l'intercommunalité dans la gestion publique de l'environnement, 2005).

Cependant, malgré des initiatives locales pertinentes en matière d'environnement, il ressort que le cadre normatif semble encore conditionner la plupart des actions communautaires et freiner 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.

Néanmoins, un processus de maturation des communautés de « gestion » aux communautés de « projet » semble se dégager. Il ne serait alors qu'une question de temps pour voir apparaître un nouveau jardin à la française, au sein duquel l'intercommunalité incarnerait l'un des principaux cultivateurs de projet.

D'ici là, il apparaît nécessaire de donner les moyens aux communautés d'achever ce processus de maturation. Comme il a été développé dans l'analyse, ce cycle de vie communautaire peut passer par le déploiement de logiques coopératives à l'égard des actuels territoires de projet, tels que les « pays ».

Pour cette raison, face aux réformes territoriales actuelles tendant à minimiser le développement de pays³⁵, une veille particulière doit être assurée pour le maintien de ces territoires de projet, indéniablement nécessaires au développement durable des communautés et *a fortiori* des territoires.

³⁵ Rapport du Comité pour la réforme des collectivités locales au Président de la République en date du 5 mars 2009

SIGLES ET ABREVIATIONS

ABC	Amboisie Blérais Castelrenaudais (SCoT ABC)
AdCF	Assemblée de Communautés de France
CC	Communauté de Communes
CMED	Commission Mondiale sur l'Environnement et le Développement
COT	Contrat d'Objectifs Territoriaux
EPCI	Etablissement Public de Coopération Intercommunale
OM	Ordures Ménagères
PFE	Projet de Fin d'Etude
PNR	Parc Naturel Régional
PUCA	Plan Urbanisme Construction Architecture
REOM	Redevance sur l'Elimination des Ordures Ménagères
SCoT	Schéma de Cohérence Territoriale
SIVM	Syndicat Intercommunal à Vocation Multiple
SIVU	Syndicat Intercommunal à Vocation Unique
SMICTOM	Syndicat Mixte Intercommunal de Collecte et Traitement des Ordures Ménagères
SMITOM	Syndicat Mixte Intercommunal de Traitement des Ordures Ménagères
SPAC	Schéma Public d'Assainissement Collectif
SPANC	Schéma Public d'Assainissement Non Collectif
SRU	Solidarité Renouvellement Urbain (loi SRU, 13 décembre 2009)
TA	Taxe Aditionnelle
TEOM	Taxe sur l'Elimination des Ordures Ménagères
TP	Taxe Professionnelle
TPU	Taxe Professionnelle Unique

LISTE DES PERSONNES INTERROGÉES

- Les personnes interrogées lors des entretiens dans les intercommunalités :
 - Mme Laugis, Responsable environnement de la communauté de communes du Castelrenaudais
 - M. Jorandon Eddy, Responsable des services de la communauté de communes de Bléré Val de Cher
 - M. Audiau Marcel, Vice-président de la communauté de communes de Doué en charge de l'aménagement du territoire, et Président du Pays Saumurois
 - Mme Guilloteau, Directrice de la communauté de communes de Doué
 - Mlle Desroches Cindy et Mlle Collado Géraldine, Chargées de mission à la communauté de communes des Deux Rives
 - Mme Bouillonnet, Directrice de la communauté de communes du Gennois
 - M. Cubero Rémy, Responsable des services du SMITOM d'Amboise
 - M. André Daniel, Président du SMITOM d'Amboise

- Les personnes interrogées par téléphone et courrier électronique :
 - Mme Onillon Floriane, Directrice du SMITOM du Saumurois
 - M. Lenoir Marc, Directeur général des services de la communauté d'agglomération de Saumur
 - M. Chaffois Gilles, Responsable des services et Mme Fillon Dominique de la communauté de communes du Val d'Amboise

BIBLIOGRAPHIE

- AdCF. (2007). *Améliorer le pilotage des politiques environnementales locales et les mécanismes de concertation*. Groupe de travail du Grenelle de l'environnement, Proposition AdCF.
- AdCF. (2008). *Bilan de mandat du développement de l'intercommunalité 2001-2008*. Assemblée de Communautés de France - Observatoire de l'intercommunalité.
- AdCF. (2007). *Compétences statutaires et actions environnementales*. Les Notes de l'Observatoire, janvier 2007, Assemblée des Communautés de France.
- AdCF. (2009). *Etat de l'intercommunalité*. Assemblée des Communautés de France.
- AdCF. (s.d.). <http://www.intercommunalites.com/>. Récupéré sur le site de l'Assemblée des communautés de France.
- ADEME. (s.d.). <http://www2.ademe.fr>. Récupéré sur le site de l'Agence de l'Environnement et la Maitrise des Energies (ADEME).
- ADEME. (2002). *Intercommunalité et gestion des déchets Approche statistique : Caractérisation des structures intercommunales*. Direction des déchets municipaux, Département observatoire des déchets et planification.
- 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.
- APFP. (s.d.). <http://www.pays.asso.fr/> site de l'Association de Promotion et de Fédération des Pays.
- 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.
- Behar, D., & Estebe, P. (2001). *Intercommunalité : le local entre en politique*. Dans *L'état de la France 2001-2002*. Paris: Edition la découverte.
- Bertrand, F. (2004). *Planification et développement durable : vers de nouvelles pratiques d'aménagement régional?* Thèse réalisée au Centre de recherche "Ville Société Territoire" CITERES UMR CNRS n°6173, sous la direction de Madame Corinne Larrue, Tours.
- 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: CITERES UMR 6173.
- Blondel, L. (2007 - 2008). *Adaptation aux changements climatiques : les freins et les leviers à son application territoriale*. Projet de Fin d'Etude, Polytech'Tours Directeur de recherche JP Carrière, Université de Tours.

- Brochot, A. (1994-1995). Territorialiser la politique de l'environnement en France. Dans *La question de l'environnement: recherches parallèles en Espagne et en France*, (p. [<http://strates.revues.org/document951.html>]).
- Cahier du Monde - Spécial Intercommunalité. (2009). *le Monde* (n°19992).
- Circulaire de 13 juillet 1999. (1999, août 9). *La Gazette des Communes*, p. 68.
- CourdesComptes. (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.
- DGCL. (2009). *L'intercommunalité à fiscalité propre au 1er janvier 2009*. Bulletins d'informations statistiques de la DGCL, Direction Générale des Collectivités Locales, n°65 février 2009.
- Di Méo, G. (1998). *Géographie Sociale et Territoires*. Paris: Nathan.
- Drobenko, B. (2004). L'Environnement vecteur de coopération intercommunale? Dans 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*.
- EUROSTAT. (2009). *Key figures on Europe*. European Commission, eurostat [<http://ec.europa.eu/eurostat>]. Publications office.
- Gazagnes, P. (2004). Les Compétences des structures d'intercommunalités en matière d'environnement. Dans CRIDEAU, *Structures intercommunales et environnement* (Vol. n°14 Les cahiers du CRIDEAU). Presses Universitaires de Limoges (Pulim).
- IFEN. (2006). *L'action publique pour préserver l'environnement*. Les Synthèses de l'IFEN, édition 2006.
- IFEN. (2005). Le rôle majeur de l'intercommunalité dans la gestion publique de l'environnement. (n°100 - février 2005), 4p.
- IFEN. (2002). Les évolutions récentes de l'assainissement. (n°76 - août septembre 2002), 4p.
- Lapèze, J., El Kadiri, N., & Nouzha, L. (2007). *Elements d'analyse sur le développement territorial : aspects théoriques et empiriques*. L'Harmattan.
- Larrue, C. (2000). *Analyser les politiques publiques environnementales* (éd. collection Logique Politiques). L'Harmattan.
- L'identité territoriale en question. (2006). *L'Espace Géographique*, tome 35 (n°4 - 2006).
- 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.
- Mele, P., & Larrue, C. (2008). *Territoires d'action, Aménagement, urbanisme, espaces*. L'Harmattan.
- 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).
- Pezon, C., & Petitet, S. (2004). *L'intercommunalité en France de 1890 à 1999, la distribution d'eau potable en question*. Arras.
- 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".
- 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 n°6173, sous la direction de Madame Corinne Larrue, Tours.
- Rozet, P.-J. (2005, Juillet 25). Communes, intercommunalités, quels devenirs? *La Gazette des Communes - Cahier détaché* (n°2 - 29/1799), pp. 228-274.

TABLE DES FIGURES

Figure 1 : Processus de construction du projet de recherche de fin d'étude réalisation : Elsa Richard DA5 PFE 2009	1
Figure 2 : Calendrier suivi pour la conduite de ce projet de fin d'étude Réalisation : Elsa Richard DA5 PFE 2009	1
Figure 3 : Processus d'émergence des politiques publiques environnementales Source : (Larrue, 2000)	1
Figure 4 : Les Compétences obligatoires ou optionnelles des collectivités territoriales (liste non exhaustive) Source : (IFEN, L'action publique pour préserver l'environnement, 2006)	1
Figure 5 : Nombre annuel de création d'EPCI à fiscalité propre en France depuis 1992 Source : (AdCF, 2009)	1
Figure 6 : Evolution de l'intercommunalité en France entre 1999 et 2009 Source : AdCF (AdCF, 2009)	1
Figure 7 : Présentation des deux terrains d'étude, le SCoT du Saumurois et le SCoT ABC Source cartographique: Atlas des territoires du Val de Loire, AURA, IAAT, 2005 / DRE Pays de la Loire, Centre, Poitou-Charentes Source Tableau : Entretiens réalisés	1
Figure 8 : Dynamiques des compétences statutaires relatives à l'environnement des communautés de communes des SCoT ABC et Saumurois ; Source : Entretiens et statuts	1
Figure 9 : Moyens humains des Communautés de communes pour la gestion de l'environnement ; Source : Organigrammes et Entretiens réalisés	1
Figure 10 : Comparaison relative des moyens humains pour la gestion de l'environnement des communautés de communes ; Source : Organigramme et entretiens réalisés en 2009	1
Figure 11 : Répartition des moyens humains pour la gestion de l'environnement par compétence Source : Organigramme et entretiens réalisés en 2009	1
Figure 12 : Moyens humains des communautés de communes (pour 1000 habitants) Source : Organigrammes et entretiens réalisés en 2009	1
Figure 13 : 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	1
Figure 14 : Processus d'intégration de thématiques environnementales par la communauté de communes de Doué Source : Entretiens réalisés Réalisation : Elsa Richard DA5 PFE 2009	1

Figure 15 : Communauté de communes des Deux Rives et de Val d'Amboise, Illustration de leur éclatement territorial Source : La ville d'Amboise, coopération intercommunale, mai 2007	1
Figure 16 : Dynamiques des compétences relatives à la gestion des déchets des Communautés de communes du SCoT ABC et Saumurois Source : Entretiens réalisés	1
Figure 17 : Définitions de différentes fiscalités pour l'enlèvement des ordures ménagères (REOM, TEOM, REOM incitative) Source : Ademe	1
Figure 18 : Répartition des compétences statutaires (hors compétences obligatoires) des EPCI à fiscalité propre en France en 2009 Source : AdCF, Etat de l'intercommunalité, 2009	1
Figure 19 : Taux d'intervention des Communautés en France en environnement et par domaine Source : Graphe AdCF (AdCF, 2007)	1
Figure 20 : Processus de maturation des communautés de communes	1

TABLE DES TABLEAUX

Tableau 1 : Grille d'analyse adoptée pour l'investigation des stratégies d'intégration des politiques environnementales des Communautés de communes Réalisation : Elsa Richard DA5 PFE 2009	1
Tableau 2 : Les compétences statutaires des Communautés de communes des SCoT ABC et Saumurois et leur définition Source : Statuts des EPCI	1
Tableau 3: Thématiques environnementales abordées par les Communautés de communes des SCoT ABC et Saumurois, à travers l'exercice de leurs compétences et les actions qu'elles ont pu mener Source : Statuts, entretiens réalisés, et lettres intercommunales	1
Tableau 4: Fonctionnement des compétences « déchets » des Communautés de Communes des SCoT ABC et Saumurois Sources : Statuts et entretiens réalisés en janvier 2009	1
Tableau 5 : Les modes de fiscalité adoptés pour l'enlèvement des OM par les communautés de communes des SCoT ABC et Saumurois au 1 ^{er} janvier 2009 Source : Entretiens réalisés	1
Tableau 6 : Synthèse des actions environnementales menées par les communautés de communes du SCoT ABC et Saumurois, et des logiques d'actions utilisées Source : Entretiens réalisés et bulletins intercommunaux	1
Tableau 7 : Application de la typologie élaborée aux communautés de communes des terrains d'étude Réalisation : Elsa Richard DA5 PFE2009	1

TABLE DES MATIERES

Avertissement	5
Formation par la recherche et projet de fin d'études	6
Remerciements	7
Sommaire	8
Introduction	10
Partie I : Problématisation et Contexte général de la recherche	13
1. Problématisation de la recherche	13
11. Justification de la recherche	13
a) A la rencontre de deux mutations contemporaines	13
b) « L'intercommunalité à l'épreuve des faits » APR 2008 (PUCA)	14
c) Justification des terrains d'étude	15
12. Questionnement – Problématique – Hypothèses	17
a) Thème : l'action locale environnementale	17
b) Problème général : l'échelle d'intervention	17
c) Question Générale	17
d) Question Spécifique	18
e) Hypothèses	18
13. Méthodologie	19
a) Démarche adoptée	19
b) Matériaux utilisés	20
c) Grille de lecture	20
d) Calendrier suivi	21
2. Contexte et Sémantique	23
21. Emergences des politiques environnementales	23
22. Vers une territorialisation du principe de développement durable	25
a) Le contexte international	25
b) Le contexte européen	25
c) Le contexte français	27
23. L'action publique locale de l'environnement et le cas particulier de l'intercommunalité	29
a) Collectivité et action environnementale	29
b) Un développement à grande vitesse de l'intercommunalité	30
c) Vers un nouveau jardin à la française	33

**Partie II : Travail d'Investigation : les stratégies d'intégration des politiques
environnementales par les Communautés de Communes..... 36**

1. Présentation des terrains d'étude.....	36
2. Les compétences environnementales en général.....	38
21. Les compétences environnementales statutaires	38
a) Compétences environnementales adoptées et définitions données	38
b) Vision dynamique des compétences statutaires	41
c) Exercice des compétences	44
d) Moyens humains mis en œuvre.....	45
22. Actions environnementales mises en œuvre.....	49
a) Thématiques Abordées	51
b) Thématiques non abordées	52
3. La compétence « déchet » : dénominateur commun des préoccupations environnementales communautaires	53
31. Fonctionnement de la compétence	53
a) Exercice hétérogène de la compétence déchet.....	53
b) Vision dynamique de la compétence « déchet »	57
32. Initiatives locales de redevance incitative	61
4. Bilan : Comparaison nationale des politiques environnementales intercommunales	64
41. Une action environnementale intercommunale certaine, mais largement conditionnée par les exigences normatives.....	64
a) L'environnement, une compétence optionnelle souvent retenue.....	64
b) Des contraintes réglementaires nouvelles à appliquer	65
42. Une saisie relativement disparate des enjeux environnementaux	66
a) Un rôle intercommunal hétérogène en matière d'environnement.....	66
b) Un exercice des compétences statutaires généralement délégué.....	67

Partie III : Bilans et perspectives	70
1. Bilan et retour sur les hypothèses	70
11. De l'identification des logiques d'action environnementale à l'ébauche d'une typologie des communautés de communes	70
a) Les logiques d'action.....	72
b) Modèles de communautés de communes : ébauche d'une typologie.....	74
c) Application de la typologie aux communautés de communes du SCoT ABC et du Saumurois.....	76
12. Les communautés de communes : des territoires d'actions encore loin des territoires de projet	77
2. Perspectives.....	79
21. Un cycle de vie des communautés de communes : un processus de maturation d'une intercommunalité de gestion à une intercommunalité de projet ?	79
22. Les risques d'une disparition prématurée des « pays » rompant le processus d'émergence des communautés de projet	81
Conclusion.....	84
Sigles et Abréviations	87
Liste des personnes interrogées	88
Bibliographie	89
Table des figures	92
Table des Tableaux.....	93
Table des matières	94
Annexe 1 : Guide d'entretien	97
Annexe 2 : Evolution de la couverture intercommunale.....	99
Annexe 3 : la France Intercommunale	100

ANNEXE 1 : GUIDE D'ENTRETIEN

1 Présentation de l'Intercommunalité

1.1 Contact

- 1.1.1 Sexe
- 1.1.2 Prénom
- 1.1.3 Nom
- 1.1.4 Age
- 1.1.5 Titre et fonction
- 1.1.6 Formation / Parcours professionnel
- 1.1.7 Attaches militantes / associatives
- 1.1.8 Téléphone
- 1.1.9 Mail

1.2 Identité de la communauté de communes

- 1.2.1 Nom
- 1.2.2 Statut
- 1.2.3 Date de création
- 1.2.4 Nombre de communes
- 1.2.5 Nombre habitants
- 1.2.6 Adresse
- 1.2.7 Code postal
- 1.2.8 Ville
- 1.2.9 Nom du Président
- 1.2.10 Métier exercé du président

1.3 Mode de fonctionnement

- 1.3.1 Mode de représentation
- 1.3.2 Mode de financement : quels taxes pratiquées ? et à quel(s) taux ?

2 L'intercommunalité et l'environnement

2.1 Informations générales

- 2.1.1 Date d'adoption des compétences environnementales
- 2.1.2 Historique et contexte d'adoption / comment arrivent ces compétences environnementales? D'où? De quoi?
- 2.1.3 Éléments et actions les plus représentatifs de ces nouvelles compétences
- 2.1.4 Organisation internes des services (environnement)
- 2.1.5 La personnel (nombre) et sa composition (organigramme)

2.2 Sensibilisation environnementale

- 2.2.1 Connaissance des enjeux environnementaux actuels par le personnel et les élus ?
- 2.2.2 Connaissance des outils disponibles et actions pour l'environnement par le personnel et les élus ?
- 2.2.3 Quels sont pour les préoccupations environnementales de la communauté de communes, si différentes des compétences adoptées ?
- 2.2.4 Quels sont les choix/priorités par rapport à ces thématiques?

3 Politiques environnementales effectives

3.1 Enjeux environnementaux intercommunaux

- 3.1.1 Volontés et priorités politiques
- 3.1.2 Enjeux appréhendés à travers les projets environnementaux
- 3.1.3 Bénéfices espérés
- 3.1.4 Logiques suivies
- 3.1.5 Stratégies et moyens (humains) mis en œuvre

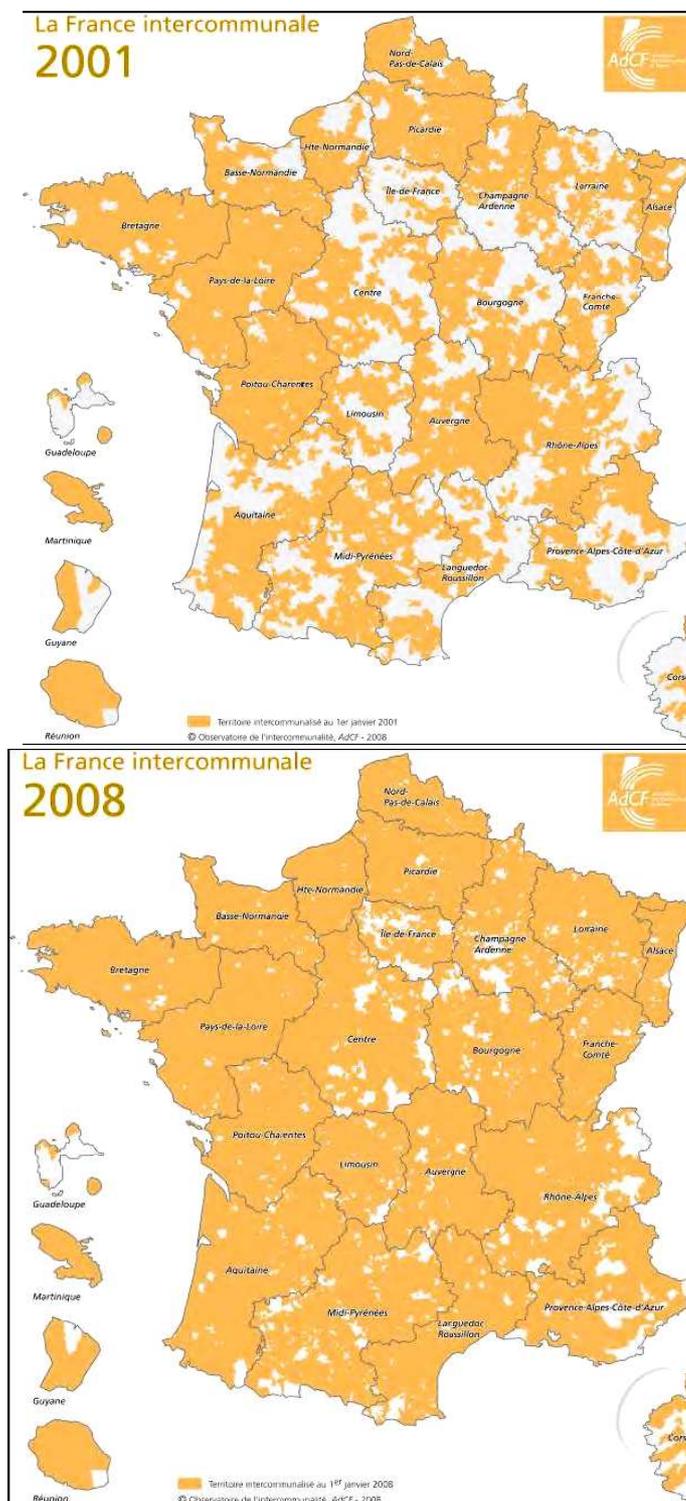
3.2 Projets liés à l'environnement

- 3.2.1 Qu'est ce qu'un projet lié à l'environnement selon la communauté?
- 3.2.2 Nombre de projets
- 3.2.3 Historique et Contextes
- 3.2.4 Raisons de leurs réalisations
- 3.2.5 Durée d'élaboration
- 3.2.6 Bénéfices espérées
- 3.2.7 Stratégies et moyens mis en œuvre
- 3.2.8 Personnes ressources
- 3.2.9 Difficultés rencontrées

ANNEXE 2 : EVOLUTION DE LA COUVERTURE INTERCOMMUNALE

Evolution de la couverture du territoire national par les structures intercommunales entre 2001 et 2008

Source : AdCF, Bilan de mandat du développement de l'intercommunalité 2001-2008, 2008

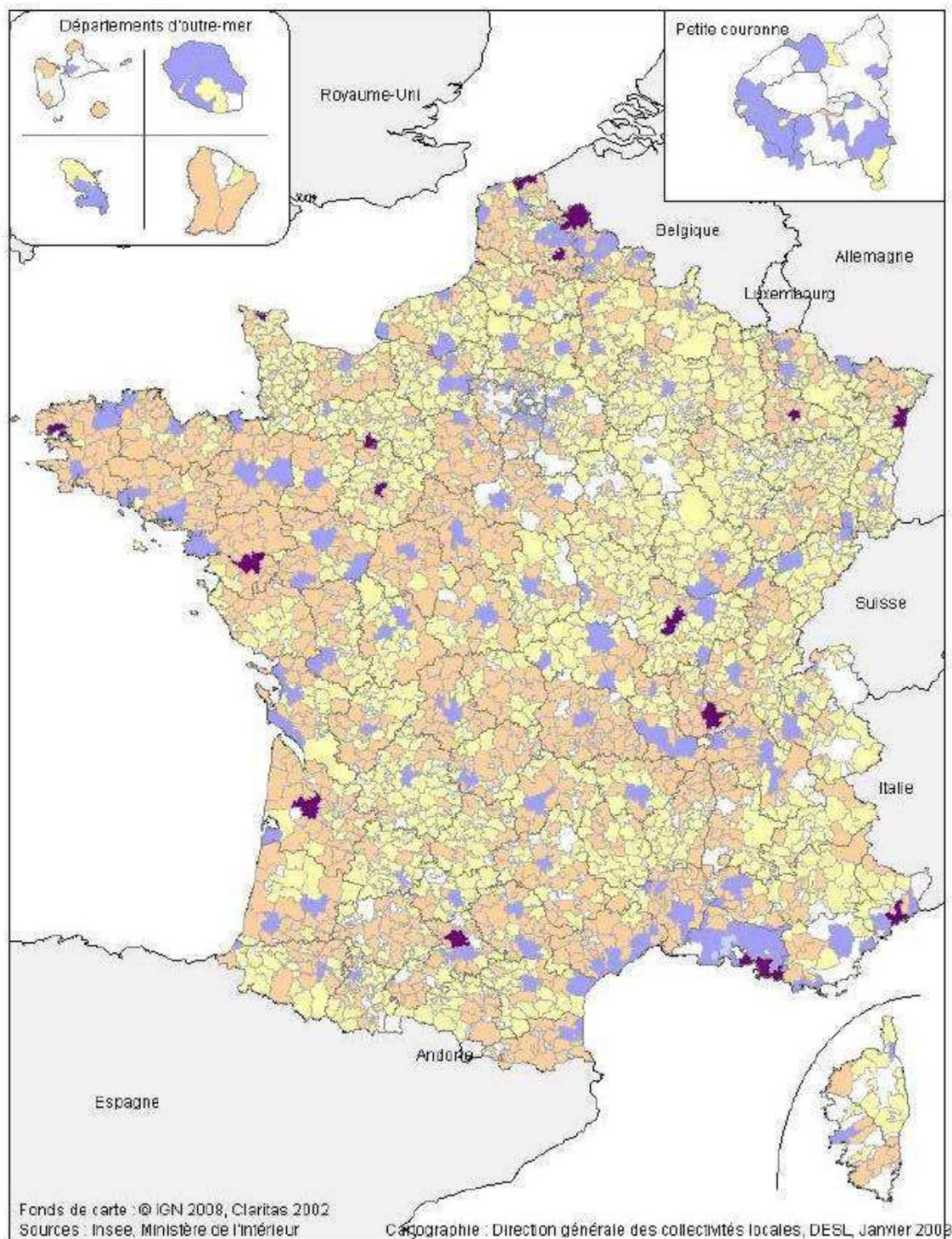


ANNEXE 3 : LA FRANCE INTERCOMMUNALE

2 601 EPCI (174 CA, 16 CU, 2 406 CC et 5 SAN),
34 166 communes, soit 93,1 % des communes,
56 429 080 habitants, soit 89,7 % de la population.

L'intercommunalité
à fiscalité propre en
France au 1^{er} janvier
2009

Source : DGCL,
janvier 2009



- Communauté d'agglomération
- Communauté de communes à fiscalité additionnelle
- Communauté de communes à taxe professionnelle unique (TPU)
- Communauté urbaine
- Syndicat d'agglomération nouvelle

Directeur de recherche :

Rochman Juliette

Co -Directeur de recherche :

Bertrand François

Richard Elsa

Projet de Fin d'Études

DA5

2008-2009

**Titre : Intercommunalité et politiques environnementales : Quelles logiques d'action ?
Analyse comparative à l'échelle des communautés de communes**

Résumé : Les impacts croissants du développement et des pollutions sur l'environnement ont imposé l'introduction du champ de l'environnement dans l'action publique. Il est par ailleurs établi que les préoccupations environnementales dépassent clairement le cadre des diverses structures administratives. A l'aube de profondes réformes de l'organisation territoriale française, l'intérêt de questionner les relations entre action environnementale et action locale se trouve alors renforcé.

Ce projet de fin d'étude a pour but d'explorer les liens entre l'intercommunalité et les politiques environnementales, et plus précisément d'analyser les logiques d'action suivies par les communautés de communes dans l'intégration des problématiques environnementales. Sur la base d'une étude comparative de six communautés de communes du val de Loire (SCoT ABC, Indre et Loire ; SCoT Saumurois, Maine et Loire), l'analyse a porté d'une part sur les compétences environnementales en général, et d'autre part, sur la compétence déchet en particulier.

Construite autour de deux hypothèses principales, cette recherche a finalement permis d'identifier les logiques d'action des communautés dans le champ de l'environnement, et de questionner, dans les faits, la capacité des communautés de communes initier des projets environnementaux.

Mots clés : intercommunalité, politiques environnementales, communauté de communes, rationalisation des politiques publiques, SCoT ABC, Indre et Loire, SCoT Saumurois, Maine et Loire, val de Loire.

