

**HORS  
SÉRIE**  
AUTOMNE 2023

# HORIZONS PUBLICS

COMPRENDRE

ANTICIPER

INNOVER

AGIR

[horizonspublics.fr](https://horizonspublics.fr)

Et si...  
la transformation  
écologique  
était la matrice  
des politiques  
intercommunales ?

EN PARTENARIAT AVEC



LES DIRIGEANT.E.S  
DE TERRITOIRES

Berger  
Levrault



# Une démarche pour construire un futur souhaitable

C'est une certitude : la prise de conscience écologique s'est intensifiée au sein des collectivités au cours de ces dernières années. En cela, elle a fait écho aux préoccupations grandissantes de nos concitoyens qui perçoivent désormais dans leur quotidien les effets du changement climatique et la dégradation continue de l'état de nos ressources naturelles. Pour autant, force est de le constater, au-delà de leurs discours et de leurs actions, les administrations locales – au premier rang desquelles les intercommunalités – n'ont pas encore su véritablement ouvrir en parallèle un autre chantier crucial, celui visant à redéfinir leurs règles de fonctionnement et de développement au prisme de la contrainte environnementale. Pourquoi ? Parce que l'accélération de la prise de conscience peut se heurter à une certaine forme d'inertie des pouvoirs locaux, voire à un raidissement des prises de position. Dans la mesure où cette dynamique réinterroge l'efficacité du modèle de décentralisation préexistant, les fondements de notre fiscalité locale, mais aussi les modalités de management de nos organisations territoriales, faut-il s'en étonner ?

En prenant un peu de recul, on perçoit pourtant rapidement les contradictions qu'il nous faut, sans plus attendre, surmonter collectivement. Ainsi, le réchauffement climatique, la perte de biodiversité ou l'épuisement des ressources de la planète posent d'emblée la question de la soutenabilité de notre modèle de développement : dans un monde fini, tous les territoires peuvent-ils se développer « traditionnellement », mais aussi « simultanément » ? Par ailleurs, les objectifs politiques des acteurs locaux peuvent-ils se résumer à faire croître des indicateurs quantitatifs – qui engendrent inexorablement une lutte entre les territoires pour accueillir toujours plus d'habitants ou d'entreprises –, qui déterminent, on le sait bien, le niveau de la ressource financière des collectivités ? Surtout, en termes de responsabilité politique, comment sont aujourd'hui appréhendés objectivement les effets de l'action publique locale sur les ressources naturelles des territoires, sur les « riverains » (habitants, espaces, faune et flore), mais aussi sur les générations futures ?

Ces problématiques constituent le point de départ de la réflexion ouverte par l'Association des directeurs généraux des communautés de France (ADGCF) : « Et si l'écologie était la matrice des politiques intercommunales. » Le principe : imaginer un exercice des principales compétences déployées par les communautés et métropoles – l'aménagement, l'habitat, l'économie et les mobilités – dont la valeur cardinale, le leitmotiv, serait l'enjeu environnemental. Cette démarche menée conjointement avec l'association Intercommunalités de France, avec le soutien de la Banque des territoires et du groupe Weka, a donné lieu à la réalisation d'un court-métrage articulant des prises de parole de chercheurs, d'élus et de techniciens et d'ores et déjà mis à la disposition de tous les acteurs territoriaux soucieux de prendre le virage écologique et de faire évoluer le fonctionnement actuel des administrations locales.

Ce hors-série de la revue *Horizons publics* prolonge le débat en nous invitant à sortir de la paralysie, à ne plus attendre, et à construire, tous ensemble, des futurs souhaitables.

Nathalie Mas-Raval, vice-présidente de l'ADGCF,  
en charge des dynamiques de transformation écologique,  
et David Le Bras, délégué général de l'ADGCF

# Les intercommunalités sont particulièrement engagées dans la « cause » écologique

« Et si l'écologie était la matrice des politiques intercommunales » : c'est l'hypothèse qui a guidé l'Association des directeurs généraux des communautés de France (ADGFC) associée à Intercommunalités de France – avec le soutien de la Banque des territoires et du groupe Weka – dans la réalisation d'un court-métrage explorant l'état de conscience environnementale des intercommunalités et identifiant les obstacles structurels au processus de transformation écologique ainsi que les leviers susceptibles de l'accélérer.

Entretien croisé de Régis Petit, président de l'ADGCF et de Virginie Carolo-Lutrot, vice-présidente d'Intercommunalités de France.

Propos recueillis par **Julien Nessi**, rédacteur en chef d'*Horizons publics*

**« L'écologie est le combat du siècle », déclarait, en 2020, le président Emmanuel Macron. Avez-vous le sentiment que les collectivités territoriales, et plus particulièrement les intercommunalités, ont concrètement intensifié leurs interventions en matière de politiques environnementales au cours de ces dernières années ?**

**Virginie Carolo-Lutrot (V. C.-L.)** – C'est indiscutable. Les compétences intercommunales se sont considérablement renforcées dans le champ environnemental et je ne connais pas d'intercommunalité dont le projet de territoire fasse l'impasse sur l'enjeu des transitions. Clairement, la transition écologique territoriale est notre affaire. L'échelle du bassin de vie est adaptée pour organiser, planifier et accompagner les transformations que nous appelons de nos vœux dans le quotidien des Français : se loger mieux, se déplacer autrement, consommer de manière plus durable et produire de manière plus sobre. La Première ministre, Élisabeth Borne, l'avait d'ailleurs affirmé en 2022 lors de notre 32<sup>e</sup> Convention nationale : « Les intercommunalités sont les maîtres d'œuvre de la transition écologique dans les territoires. » À cet égard, la démarche de planification écologique dans laquelle s'est engagé le Gouvernement, avec les collectivités locales, ne peut que nous encourager à accélérer. Seulement, il nous manque encore un modèle crédible et ambitieux de financement de la planification écologique territoriale. Il faut aussi que l'État assume pleinement de faire le pari de l'intercommunalité. De toute façon, il n'y a pas de plan B.

**Régis Petit (R. P.)** – On ne peut que le constater : l'enjeu écologique est désormais omniprésent dans les discours, mais aussi dans l'action des collectivités territoriales. Que l'on songe à la redéfinition de nos politiques d'aménagement et de déplacement à l'aune de leur impact environnemental, à la démultiplication des chantiers de rénovation énergétique, au souci de décarboner la dynamique de

« L'échelle du bassin de vie est adaptée pour organiser, planifier et accompagner les transformations que nous appelons de nos vœux dans le quotidien des Français : se loger mieux, se déplacer autrement, consommer de manière plus durable et produire de manière plus sobre.

réindustrialisation, mais aussi au déploiement de nouveaux circuits d'approvisionnement alimentaires... Pas de doute : le principe d'une intervention locale articulée avec l'exigence écologique figure bien à l'agenda des élus locaux et de leurs équipes techniques. Les intercommunalités sont d'ailleurs particulièrement engagées dans la cause écologique. Pourquoi ? Tout simplement parce qu'elles exercent les principales compétences relevant de la lutte contre le changement climatique et de la préservation de notre environnement – habitat, mobilités, économie, eau, déchets, etc. – et assurent simultanément l'élaboration de dispositifs stratégiques dédiés – à l'instar du plan climat-air-énergie territorial (PCAET) et du contrat de relance et de transition écologique (CRTE). Pour autant, si certaines communautés et métropoles s'efforcent de s'inscrire pleinement dans une trajectoire écologiquement « vertueuse », dans le même temps, bon nombre d'autres intercommunalités continuent d'accrocher des politiques environnementales avec des politiques de développement « traditionnelles » sans changer de modèle ou de registre. Disons-le plus directement : l'écologie est encore aujourd'hui trop souvent appréhendée comme une politique sectorielle alors que le réchauffement de notre planète, l'épuisement des ressources et l'effondrement de la biodiversité appellent une réponse politique forte, c'est-à-dire systémique, en mesure d'établir la préservation de l'environnement comme référentiel total de l'action publique locale.

**Au sujet de la démarche « Et si l'écologie était la matrice des politiques territoriales », qui structure ce numéro hors-série automne 2023 de la revue Horizons publics, quels étaient les ambitions initiales et les objectifs poursuivis ?**

**R. P.** – Rappelons qu'à l'origine de cette démarche, il y a la volonté de nos adhérents, les directeurs généraux des intercommunalités, exprimée à l'occasion de l'élaboration de notre projet associatif 2020-2026, de voir leur association prendre à bras le corps la problématique écologique en l'envisageant comme la colonne vertébrale des interventions intercommunales. Dans ce contexte, notre conseil d'administration a décidé de confier en 2022 au conseil scientifique de l'ADGCF – qui réunit une quinzaine de chercheurs et d'experts, présidé par Pascal Fortoul – la conduite d'un chantier réflexif reposant sur une hypothèse fictionnelle : « Et si l'écologie était la matrice des politiques intercommunales. » Notre ambition initiale : imaginer un enjeu écologique orientant véritablement le contenu et l'exercice des principales politiques territoriales dont l'intercommunalité a la responsabilité – l'habitat, les mobilités et le développement économique. Autrement dit, l'objectif était de produire un récit des

transformations écologiques explorant les leviers principaux dont disposent nos communautés et métropoles pour partir à la conquête environnementale de leur territoire : une économie décarbonée et moins consommatrice de foncier, un habitat redessiné et redéployé, des mobilités adaptées, des services à la population réévalués, etc. Bien sûr, il s'agissait aussi d'envisager le type d'organisation territoriale et le modèle de fiscalité *ad hoc*. C'est pourquoi, au regard du caractère éminemment politique des questions abordées, il était crucial à nos yeux qu'Intercommunalités de France et l'ADGCF soient à nos côtés. Nous avons également reçu le soutien de la Banque des territoires et du groupe Weka. Le produit de ce travail collectif n'est pas un énième rapport, mais un film documentaire, diffusé en clôture de la Convention nationale de l'intercommunalité, le vendredi 13 octobre 2023, articulant des interventions d'experts ainsi que des témoignages d'élus et de techniciens issus de trois territoires aux réalités contrastées : la communauté de communes de Bugey-Sud, la communauté d'agglomération de Seine-Eure et la métropole d'Orléans. Gageons, à l'aune des réactions enthousiastes des quelque 2000 élus et cadres dirigeants présents ce jour-là, que le pari initial est gagné.

**V. C.-L.** – Il était indispensable pour Intercommunalités de France de soutenir l'initiative de l'ADGCF. Le partenariat entre nos organisations est historique et l'ADGCF a toujours joué un rôle prospectif essentiel aux débats des élus intercommunaux. Le projet « Et si l'écologie était la matrice des politiques intercommunales » s'inscrivait d'ailleurs pleinement dans la ligne retenue par nos élus pour la 33<sup>e</sup> Convention nationale des intercommunalités de France. Le thème de ce congrès, « Les transitions : une question politique », devait montrer que l'intercommunalité est en première ligne pour engager et accélérer la transition écologique des territoires. Toutefois, sur ce sujet, point d'angélisme : il fallait s'interroger sérieusement sur ce que l'on veut dire en déclarant que l'intercommunalité est l'échelle des transitions, sans prétendre que ce rôle sera facile à assumer pour des intercommunalités qui ont bâti leur identité sur des consensus larges entre les communes, sur un modèle de développement extensif et sur une fiscalité intrinsèquement liée à la consommation foncière. Comme le dit très bien Martin Vanier dans ce film : « Il faut que tout change pour que tout demeure. » Le changement de

**Il nous manque encore un modèle crédible et ambitieux de financement de la planification écologique territoriale. Il faut aussi que l'État assume pleinement de faire le pari de l'intercommunalité.**

**Notre ambition initiale : imaginer un enjeu écologique orientant véritablement le contenu et l'exercice des principales politiques territoriales dont l'intercommunalité a la responsabilité – l'habitat, les mobilités, le développement économique.**

modèle concerne aussi l'intercommunalité qui doit repenser ses organisations politique et administrative et réinventer la manière dont elle conçoit et conduit son action. La transition écologique impose à l'intercommunalité de faire des choix (d'aménagement, de développement et de partage des ressources) en accompagnant et en mobilisant les élus locaux et les habitants. C'est donc bien une question politique. C'est ce que le film, *Et si l'écologie était la matrice des politiques intercommunales*, projeté en clôture de notre convention nationale, et débattu entre nos élus, nous a permis de réaffirmer.

**Comment analysez-vous les résultats de ce travail ? Surtout, quelles suites et quels prolongements envisagez-vous ?**

**V. C.-L.** – Les débats qui ont suivi la présentation de ce travail ont permis de tracer des perspectives. Les témoignages des présidents d'intercommunalités ont montré que beaucoup étaient déjà engagés dans le coup d'après. C'est le cas de la communauté de communes Vallée de l'Hérault qui nous a exposé le projet d'un fonds de concours aux communes sur les sujets de transition, ou la révision du projet d'administration avec une personne chargée de travailler en transversalité avec tous les services sur la gestion durable du territoire. Même chose dans la communauté d'agglomération Pays basque, où l'équivalent local d'un secrétariat général à la transition écologique (SGPE) a été créé. On pense encore à tous les efforts d'évaluation des politiques publiques qui sont engagés par les intercommunalités, comme dans l'agglomération Seine-Eure. C'est essentiel pour montrer aux habitants et aux élus que les choses avancent et que l'action de l'intercommunalité produit des effets significatifs. C'est de toute façon indispensable pour planifier les efforts de transition. Il faudrait d'ailleurs que tous les bassins de vie disposent de données territorialisées et Intercommunalités de France y travaille avec le SGPE et les services de la Première ministre. Certes toutes les intercommunalités n'en sont pas au même point : c'est le rôle de nos associations que de les accompagner et de mettre en valeur les expériences réussies. Je pense en particulier à l'enjeu du dialogue citoyen, sur lequel nous avons beaucoup à faire. Mais notre rôle, c'est aussi de plaider pour une véritable décentralisation. Les élus du bloc local doivent pouvoir prendre leurs décisions en responsabilité et choisir le meilleur chemin pour que leur territoire atteigne les objectifs que le pays s'est fixés. Que ce soit sur la rénovation énergétique de l'habitat, le développement des énergies renouvelables, la promotion de mobilités décarbonées ou la préservation de l'eau et des sols, nous ne pourrions pas avancer sans un réel pouvoir réglementaire local et sans des moyens financiers adaptés à l'exercice de nos responsabilités.

## La **seule revue** dédiée à la **transformation publique**

- Tout comprendre des **grandes transformations** à l'œuvre dans le **secteur public**
- Des **dossiers de fond**, des **témoignages** et des **retours d'expérience**
- Une **nouvelle source d'information** non conformiste et inspirante !

**R. P.** – Une précision : notre dessein n'était pas de réaliser un catalogue de « bonnes pratiques », mais bien de mettre en lumière les obstacles structurels qui entravent la conversion écologique des administrations locales et les chemins susceptibles de les contourner. À la lueur des témoignages et des analyses recueillis, force est de constater que quatre registres de transformation se dessinent si l'on veut franchir une étape décisive en matière de verdissement des politiques territoriales.

Il faut tout d'abord changer nos représentations, notamment celles qui constituent le socle du processus de décentralisation, en rediscutant du « droit » au développement de tous les territoires. Il faut ensuite changer nos modèles, en acceptant de conditionner, au moins en partie, notre développement aux limites physiques et naturelles de nos territoires, voire en questionnant le principe d'une économie fondée sur un accroissement constant de la valeur marchande. Il faut également changer nos organisations locales et plus spécifiquement intercommunales en faisant en sorte qu'elles soient les institutions qui impulsent le changement et les transitions en intensifiant les coopérations et les transversalités. Enfin, il faut organiser le consentement au changement en dosant équitablement ce qui doit relever de l'effort individuel et collectif. En somme, pour l'ADGCF, il s'agit maintenant d'aller, au cours de ces prochains mois, à la rencontre des acteurs territoriaux et de débattre, autour de notre film documentaire, *Et si l'écologie était la matrice des politiques intercommunales*, de la façon de faire atterrir concrètement, les valeurs, les lignes de force et les hypothèses exprimées par l'ensemble des parties prenantes de la bifurcation environnementale. Comment politiser les renoncements ? Comment arbitrer les conflits d'intérêts sans basculer dans la radicalité ? Impossible de faire l'impasse sur ces interrogations politiques et sociales fondamentales pour le devenir de notre planète et, surtout, des êtres qui l'habitent.

Comment politiser les renoncements ?  
Comment arbitrer les conflits d'intérêts sans basculer  
dans la radicalité ? Impossible de faire l'impasse  
sur ces interrogations politiques et sociales  
fondamentales pour le devenir de notre planète  
et, surtout, des êtres qui l'habitent.



### DÉMULTIPLIEZ

#### les retours d'expérience

*Horizons publics* donne la parole à tous ceux et toutes celles qui façonnent l'action publique.

### ENRICHISSEZ

#### vos savoirs

La diversité de points de vue et la pluridisciplinarité sont les maîtres-mots d'*Horizons publics*.

### ALLIEZ

#### l'utile à l'agréable

La rigueur de l'expertise et la clarté du journalisme pour une nouvelle expérience de lecture.

### EXPLOREZ

#### de nouvelles voies

Acteurs de la prospective et de l'anticipation publique fournissent méthodes et pratiques des territoires.

### DÉPASSEZ

#### les frontières

Initiatives et expériences internationales permettent de puiser de nouvelles sources d'inspiration.

## SOMMAIRE

## Dossier

ET SI...  
LA TRANSFORMATION  
ÉCOLOGIQUE  
ÉTAIT LA MATRICE  
DES POLITIQUES  
INTERCOMMUNALES ?

Au sein de nos collectivités territoriales, l'écologie est encore trop souvent appréhendée comme une politique sectorielle alors que le réchauffement de notre planète, l'épuisement des ressources et l'effondrement de la biodiversité appellent une réponse politique et sociale forte, c'est-à-dire systémique, en capacité d'établir l'enjeu environnemental comme référentiel total de l'action publique locale.

Partant de ce constat, l'Association des directeurs généraux des communautés de France (ADGCF) a conduit en 2023 une démarche originale, intitulée « Et si l'écologie était la matrice des politiques intercommunales ».

L'ambition : produire un récit identifiant des obstacles structurels auxquels font face les communautés et métropoles tout en explorant aussi les leviers principaux dont elles disposent pour partir à la conquête environnementale de leur territoire.

*In fine*, cette réflexion, menée conjointement avec Intercommunalités de France, ainsi qu'avec le soutien de la Banque des territoires et le groupe Weka, contribue à réinterroger l'efficacité du modèle de décentralisation préexistant, les fondements de notre fiscalité locale mais aussi les modalités de management de nos organisations territoriales.

Un dossier coordonné par David Le Bras, délégué général de l'ADGCF.

**On ne peut organiser la bifurcation environnementale en restant prisonnier des principes de la décentralisation**

*Par Didier Locatelli*

| 10

**Intercommunalités : ce qu'exige l'urgence écologique**

*Par Martin Vanier*

| 17

**Politiques écologiques intercommunales : de la nécessité de changer de paradigme**

*Par Clément Carbonnier*

| 22

**Les intercommunalités dans la transition écologique : reconnaître la diversité des « écorégimes » territoriaux**

*Par Philippe Estèbe*

| 28

**Les ressorts sociaux de la bifurcation écologique des Français**

*Par Ivaylo D. Petev*

| 35

**La crise écologique : une tragédie inéluctable ? Réflexions inspirées de la pensée antique grecque**

*Par Anne Merker*

| 42

**Un an d'exploration sur le terrain**

*Par la rédaction d'Horizons publics*

| 50

BOÎTE  
À IDÉES

Cette revue  
est aussi la vôtre !

N'hésitez pas à nous soumettre vos envies de lecture, propositions de collaboration ou toute remarque nous permettant de mieux répondre à vos attentes.

[redaction@horizonspublics.fr](mailto:redaction@horizonspublics.fr)

## ET SI... LA TRANSFORMATION ÉCOLOGIQUE ÉTAIT LA MATRICE DES POLITIQUES INTERCOMMUNALES ?

Au sein de nos collectivités territoriales, l'écologie est encore trop souvent appréhendée comme une politique sectorielle alors que le réchauffement de notre planète, l'épuisement des ressources et l'effondrement de la biodiversité appellent une réponse politique et sociale forte, c'est-à-dire systémique, en capacité d'établir l'enjeu environnemental comme référentiel total de l'action publique locale.

Partant de ce constat, l'Association des directeurs généraux des communautés de France (ADGCF) a conduit en 2023 une démarche originale, intitulée « Et si l'écologie était la matrice des politiques intercommunales ». L'ambition : produire un récit identifiant des obstacles structurels auxquels font face les communautés et métropoles tout en explorant aussi les leviers principaux dont elles disposent pour partir à la conquête environnementale de leur territoire.

*In fine*, cette réflexion, menée conjointement avec Intercommunalités de France, ainsi qu'avec le soutien de la Banque des territoires et le groupe Weka, contribue à réinterroger l'efficacité du modèle de décentralisation préexistant, les fondements de notre fiscalité locale mais aussi les modalités de management de nos organisations territoriales.

Un dossier coordonné par David Le Bras, délégué général de l'ADGCF.



Virginie Carolo-Lutrot

Clément Carbonnier

Philippe Estèbe

David Le Bras

Didier Locatelli

Nathalie Mas-Raval

Anne Merker

Ivaylo D. Petev

Régis Petit

Martin Vanier

**INTERCOMMUNALITÉS  
DE FRANCE**

**BANQUE des  
TERRITOIRES**

**media  
jobs  
WEKA  
.fr**

**horizonspublics.fr**

