



# Nouvelles intercommunalités et développement durable

La réforme territoriale a profondément modifié le paysage intercommunal : la fusion des EPCI a entrainé une réduction sans précédent de leur nombre avec près de 40% de groupements en moins. Les modifications de périmètre concernent 25,85 millions d'habitants, soit près de 40 % de la population française!

Les réformes territoriales qui se sont succédées depuis 1971 jusqu'en 2015 n'ont cessé de renforcer le mouvement de construction communautaire. Avec lui, la certitude que le développement territorial durable est la clé de réussite de cette transformation organisationnelle.

Car ces changements constituent l'opportunité d'un questionnement sociétal, et la chance de pouvoir en coconstruire les réponses. Parmi celles-ci, le développement durable des territoires est pour le Comité 21 le modèle de gouvernance incontournable de la décentralisation.



1<sup>er</sup> réseau d'acteurs du développement durable

L'enjeu était de taille : un territoire national entièrement couvert par des établissements de coopération intercommunale, dans un contexte où la mutualisation des services et le rapprochement des stratégies permet de faire face à une contrainte budgétaire de plus en plus forte, afin d'assurer un service public de proximité efficient et innovant. Ce rapprochement intercommunal invite sans aucun doute à construire de nouvelles méthodologies de travail, partageant les expertises communales, permettant de rationnaliser l'action locale, notamment en matière de développement durable et de transition énergétique.

Car ces modifications organisationnelles se sont accompagnées d'un renforcement règlementaire des compétences locales pour **déployer la transition** et les modèles durables dans les territoires.

La loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte confie désormais aux intercommunalités le rôle de « **coordinateurs de la transition énergétique** ». Un rôle qui se matérialise par l'obligation pour tous les EPCI de plus de 50 000 habitants d'élaborer un Plan Climat Air Energie Territorial (PCAET).

Fin 2018, les EPCI de plus de 20 000 habitants devront également construire le leur.

Les plans locaux d'urbanisme intercommunaux (PLUi) constituent également le support d'une méthodologie territoriale durable, concertée et ancrée dans les réalités locales. A la condition que les communes transfèrent leur compétence et soient étroitement liées à la définition et au pilotage de la stratégie...



### Retour sur le débat de février 2017 : Nouvelles intercommunalités et développement durable, avec Estelle Grelier

Longtemps présidente de l'intercommunalité de Fécamp, Estelle GRELIER, alors Secrétaire d'Etat en charge des collectivités territoriales, partageait sa conviction sur le rôle majeur que doivent jouer les ensembles communautaires dans les territoires, et défend la nécessaire organisation des politiques stratégiques à cet échelon.

Le renforcement des intercommunalités doit également permettre la construction d'une solidarité entre les communes de l'EPCI.

La mutualisation, la péréquation et l'établissement de pactes financiers et fiscaux contribuent à homogénéiser le territoire communautaire et à

La mutualisation, la péréquation et l'établissement de pactes financiers et fiscaux contribuent à homogénéiser le territoire communautaire, et à renforcer l'ingénierie au profit du développement territorial.



Les intercommunalités deviennent les opérateurs de la lutte contre le changement climatique notamment via le PCAET, outil de maitrise des consommations d'énergies, de la qualité de l'air, et de développement des énergies renouvelables. Les nouveaux PCAET constituent l'opportunité de construire de nouvelles synergies territoriales, en rapprochant les acteurs et les méthodologies de travail, autour d'enjeux particulièrement importants pour les territoires : lutte et adaptation aux changements climatiques, qualité de l'air ou encore amélioration du cadre de vie.

# Réforme territoriale du 16 décembre 2010

- ► Simplification de la carte des intercommunalités à fiscalité propre (certaines communes étant de taille trop modeste).
- ▶ Des communes qui restent l'échelon incontournable de proximité, mais montée en puissance des intercommunalités dans le but d'améliorer l'offre de services au public.

### Loi MAPTAM du 27 janvier 2014

- ► Affirmation des métropoles et précision apportée à leur statut et à leurs compétences.
- Création des pôles d'équilibre territoriaux et ruraux.



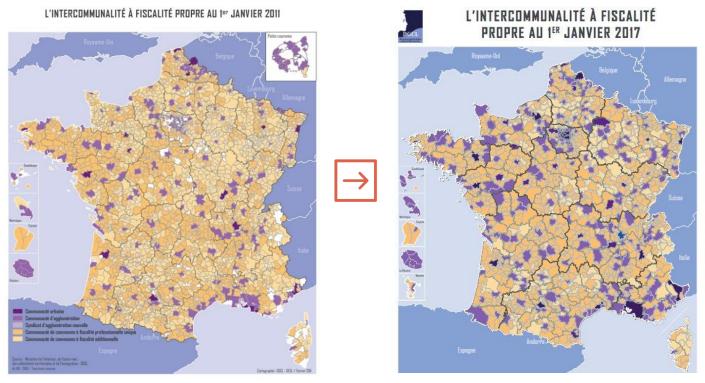
## LOI NOTRe du 7 aout 2015

- ► Schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI) pour assurer la couverture intégrale du territoire par des EPCI à fiscalité propre, supprimant les enclaves et discontinuités territoriales.
- ► Rationalisation des périmètres des EPCI et syndicats mixtes existants.
- ► Seuil minimal relevé pour la taille des EPCI.
- ► Elargissement des compétences obligatoires des intercommunalités.



### Nouveau paysage intercommunal





(Source: Direction Générale des Collectivités Locales)

### $0\overline{1}$ .

### L'opportunité de nouveaux modèles communautaires durables

Dans un contexte de réorganisation du territoire français, mais aussi de moyens financiers et d'ingénierie contraints, le développement durable constitue la clé d'entrée incontournable pour la mise en place de nouvelles stratégies territoriales inclusives et performantes. Les méthodologies multi-acteurs, le dialogue avec ses parties prenantes et l'engagement des élus permettront de parvenir à construire une nouvelle identité communautaire.

Si le terme de développement durable connait des degrés divers d'engagement des collectivités territoriales, les citoyens sont aujourd'hui de plus en plus attentifs et engagés à voir leur territoire se transformer au profit d'un nouveau modèle, dans lequel circuits de proximité, démocratie participative, monnaies locales et énergies renouvelables constituent certains quelques-uns des jalons indispensables d'un dynamisme attractif.

Pour ce faire, un portage politique fort et l'ambition d'une vision sociétale innovante, engagée et partagée sont primordiaux pour déployer les méthodologies de construction d'un projet territorial de développement durable pour construire les nouvelles organisations intercommunales.

Si le processus de décentralisation a sans aucun doute connu une étape sans précèdent, il est désormais nécessaire de lever certaines craintes et d'être en mesure de fédérer les communes autour d'une vision partagée ambitieuse et d'un plan d'actions communautaire très opérationnel, notamment grâce à la transversalité des compétences à la charge des EPCI : aménagement, développement économique, gestion de l'eau, des déchets, de la biodiversité, assainissement, habitat, et cadre de vie.

Cela exige un véritable rapprochement méthodologique et la construction de nouvelles synergies entre les échelons territoriaux, contribuant à la mise en œuvre équilibrée et efficiente du développement durable.



Les territoires, clé de voûte pour lutter contre le dérèglement climatique

La loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte d'août 2015, la COP 21 en décembre 2015, ont rappelé en France l'urgence d'agir pour lutter contre les changements climatiques.

Parce que la protection du climat s'appuie sur des enjeux aussi variés que concrets – approvisionnement local, risques majeurs, précarité énergétique, économies de coûts, attractivité touristique, etc – les politiques et stratégies de développement durable ont largement convergé vers cet objectif mondial depuis plusieurs années.

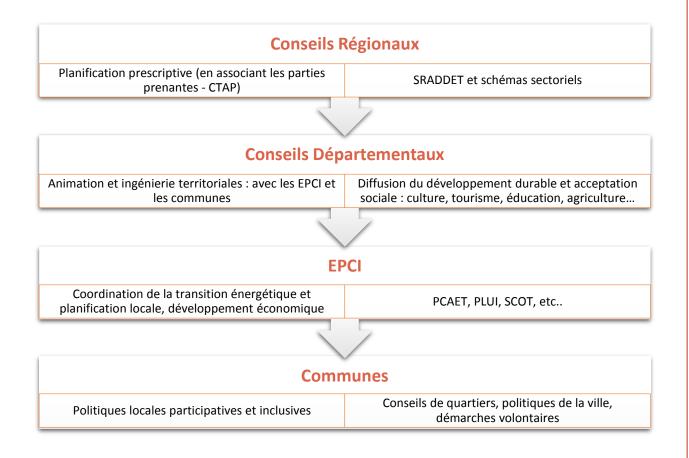
L'intercommunalité doit participer activement à la limitation climat : elle possède les moyens d'une stratégie territoriale opérationnelle, incarnée notamment par le PCAET.

# Le principe de subsidiarité, principe fondamental d'un développement territorial durable

La décentralisation renforce les compétences des collectivités territoriales, notamment en matière de développement durable et de transition énergétique, le Comité 21 y voit la reconnaissance d'une subsidiarité organisationnelle du développement durable, les territoires constituant l'échelle la plus pertinente pour déployer de véritables stratégies inclusives.

Si la réforme implique de nombreux bouleversements, et un temps de transformation et d'adaptation des acteurs publics locaux, force est de constater que les enjeux territoriaux de développement durable sont désormais mieux fléchés, avec une lisibilité plus grande pour les parties prenantes locales, notamment les entreprises qui cherchent à renforcer leur ancrage local et leur participation aux démarches de développement durable.

Dans un contexte de profonds changements organisationnels, **gouvernance partenariale et intelligence territoriale –** entre les collectivités et avec les acteurs territoriaux – sont indispensables pour assurer les transitions locales.





# Développement durable et attractivité territoriale

Cohésion, développement économique, cadre de vie ; si ces enjeux ne sont pas l'apanage des intercommunalités, ils se trouvent désormais au cœur de leurs politiques publiques communautaires. Pour être performantes, ces politiques doivent s'attacher à être au service d'un bien-être territorial, véritable levier de différenciation et incontestablement d'attractivité.

En insufflant le développement durable à l'ensemble des projets, la collectivité construit et cultive son identité territoriale, avec ses habitants et ses acteurs socio-économiques.



### Un partenariat pour la biodiversité, levier d'attractivité territoriale à Saint-Etienne Métropole

Désormais Communauté Urbaine, Saint-Étienne Métropole compte 400 000 habitants en Auvergne-Rhône-Alpes, et est un territoire charnière entre deux ensembles écologiques : Rhône-Alpes et le Massif Central et à l'interface de différents réservoirs régionaux de biodiversité : les Gorges de la Loire, le massif du Pilat, les monts du Forez et les monts du Lyonnais.

Le territoire apparaît ainsi comme **un "nœud écologique" à très fort enjeu** vis-à-vis de la préservation de la fonctionnalité écologique et de l'équilibre des écosystèmes.



C'est pourquoi Saint-Etienne Métropole a signé, le 1er juin 2017, un « contrat vert et bleu » avec la Région Auvergne-Rhône-Alpes et une vingtaine de partenaires (Département, services de l'Etat, SNCF, Parc du Pilat, Chambre d'agriculture, université, associations naturalistes, etc). Ce contrat aura pour objectif d'étudier le fonctionnement écologique global du territoire de Saint-Étienne Métropole, d'améliorer les connaissances des milieux naturels pour mieux les préserver, d'assurer la continuité entre les trois massifs (le Pilat, les Monts du Lyonnais et les Gorges de la Loire) par des corridors écologiques de qualité, et d'appuyer les démarches autour de la nature en ville afin de renforcer l'attractivité résidentielle des communes du territoire.

Doté d'un budget de près de 7,3 millions €, le plan d'actions permettra de mener des actions concrètes en faveur de la biodiversité sur l'ensemble des 53 communes de la Communauté Urbaine, favorisant ainsi la qualité des espaces urbains, la lutte contre les îlots de chaleur dans une optique d'adaptation au changement climatique ou encore une agriculture de proximité durable. Autant d'actions concourant à la qualité du cadre de vie et à la croissance verte du territoire.



# Les Pôles Territoriaux de Coopération Economique (PTCE) : l'innovation partenariale pour les territoires

« Les PTCE regroupent, sur un même territoire, des entreprises de l'économie sociale et solidaire (ESS) qui s'associent à d'autres entreprises, et le cas échéant à des collectivités locales, des centres de recherche et des organismes de formation.

Ensemble, ces acteurs mettent en œuvre une stratégie commune et pérenne de **mutualisation**, **au service de projets économiques socialement innovants**, **porteurs d'un développement local durable** et créateurs d'emplois dans les territoires » (Ministère de l'économie).

« La constitution en pôle de coopération facilite la mise en œuvre de réponses collectivités territoriales, renforce l'activité économique locale et crée de la valeur ajoutée, qu'elle soit économique, sociale ou environnementale » (Le Labo de l'ESS – Enquête d'analyse des PTCE – juin 2017)



# Faire des territoires les acteurs de l'Agenda 2030



Source : site de l'ONU

L'année 2015 a été marquée par de nombreux événements pour le climat et pour le développement durable. En septembre 2015, les Nations-Unies adoptaient les Objectifs de Développement Durable (ODD), proposant un cadre mondial - l'Agenda 2030 - pour éradiquer la pauvreté et protéger la planète.

Ces ODD réaffirment la nécessité d'une solidarité mondiale et sollicitent la **mobilisation de tous**. Evidemment, pour nombre d'entre eux, ces ODD sont « déclinés » dans les territoires et par les organisations françaises qui ont adopté une stratégie de développement durable. Ils constituent cependant l'occasion de flécher ces actions, d'apporter davantage de cohérence mais également d'offrir plus de **lisibilité de ces initiatives aux habitants et au grand public**. Surtout, ils sont l'occasion de challenger les stratégies, d'inciter les acteurs à s'engager davantage pour amorcer véritablement les transitions dont nos sociétés ont besoin.

Surtout, les ODD promeuvent une gouvernance multi-acteurs et partenariale, locale et mondiale, incontournable pour parvenir à répondre efficacement aux urgences de notre monde : sanitaires, climatiques, sociales et environnementales. Le fer de lance du Comité 21!

Dans le contexte de réorganisation des échelles territoriales, les ODD sont l'occasion de construire des projets territoriaux s'attachant à intégrer l'ensemble des enjeux pour lesquels les acteurs non-étatiques ont une responsabilité partagée.

Expérimenter de nouvelles méthodologies de travail, plus transversales et plus collaboratives, en capitalisant sur les démarches et les expériences déjà menées, en s'attachant à intégrer des objectifs chiffrés, et régulièrement évalués, contribuera sans aucun doute à la réussite de l'Agenda 2030, et à la construction de territoires plus résilients et plus attractifs.



### Quelques outils



### PLAN LOCAL D'URBANISME INTERCOMMUNAL (PLUI)

Avec la loi portant Engagement National pour l'Environnement (ENE), le PLUi permet de définir un projet de territoire partagé, qui consolide les projets locaux d'aménagement à l'aune des stratégies nationales. Il fixe les règles générales d'utilisation du sol et d'étalement urbain, de préservation de la biodiversité, d'économie des ressources et de pénurie de logements. Pour le Ministère du Logement, « la réalité du fonctionnement et de l'organisation des territoires fait de l'intercommunalité l'échelle la plus pertinente pour coordonner les politiques d'urbanisme, d'habitat et de déplacements ».

Depuis l'adoption de la loi ALUR, le transfert aux intercommunalités de cette compétence est généralisé à partir de mars 2017, sauf vote contraire des élus. Le PLUi doit prendre en compte les spécificités locales et favoriser les échanges et la concertation, pour porter des projets d'aménagement qui répondent mieux aux enjeux environnementaux locaux.

Le PLUi constitue par ailleurs une formidable opportunité de construire un projet de développement du territoire de manière prospective, veillant à inclure les communes et les acteurs locaux.



#### **NORME ISO 37101**

Cette toute récente norme élaborée par l'Organisation Internationale de Normalisation propose un système de management du développement durable pour contribuer à créer de véritables communautés territoriales.

Cette norme permet à la communauté en charge de la gouvernance d'un territoire d'élaborer son plan d'actions et de définir ses indicateurs de performance, s'engageant néanmoins à l'amélioration continue de ses actions grâce au système bien connu des normes de management : le Plan Do Check Act (PDCA). En proposant une méthodologie claire, progressive et résolument multi-acteurs, la norme ISO 37101 constitue un outil incontournable pour construire de nouveaux projets intercommunaux, intégrant par ailleurs les ODD.





### ATLAS INTERCOMMUNAL DE LA BIODIVERSITE

La Communauté d'Agglomération de Saint-Quentin a mis en place un Atlas Intercommunal de la Biodiversité pour découvrir, préserver et mettre en valeur le patrimoine naturel à l'échelle intercommunale. Cet Atlas intercommunal s'appuie avant tout sur une démarche participative.

Les données rassemblées proviennent d'inventaires réalisés par le service environnement du Saint-Quentinois, des professionnels et associations naturalistes (ISE, Picardie Nature) mais également des habitants. Le programme national « Vigie Nature » permet de les sensibiliser et de mobiliser durablement autour de la préservation de la biodiversité, qui constitue pour les territoires un atout local indéniable.



### Quelques outils



### **SCHEMA DE MUTUALISATION**

La loi de réforme des collectivités territoriales de 2010 oblige les intercommunalités à élaborer un Schéma de mutualisation des services, inscrit dans les Schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI). Les changements institutionnels sont l'occasion pour les territoires de s'interroger sur l'organisation des moyens humains et financiers.

La mise en commun des équipements et services publics d'assainissement collectif, d'alimentation en eau potable, de transports communs, de collecte et de traitement des ordures ménagères permettent aux communes de mutualiser leurs savoir-faire mais aussi de réaliser des économies conséquentes. Les communes ont ainsi l'opportunité de se fédérer pour la mise en œuvre de projet d'aménagement plus respectueux de l'environnement, et notamment des enjeux climatiques récents. <a href="http://www.adcf.org/files/THEME-Administration-et-ressources-humaines/190Questcequunschemade-mutualisation.pdf">http://www.adcf.org/files/THEME-Administration-et-ressources-humaines/190Questcequunschemade-mutualisation.pdf</a>



- Objectifs de Développement Durable adoptés par l'ONU
- Bien-être et développement durable, deux notions à rapprocher dans l'évaluation et dans l'action, Comité 21 – 2016
- PLUi:
  - Un outil pour l'avenir des territoires, Ministère du logement et de l'habitat durable, 2016
  - Le PLU intercommunal, un outil pour dessiner son projet de territoire, Caisse des Dépôts, 2015
  - Plans locaux d'urbanisme intercommunaux Témoignages, enquête et analyse des pratiques communautaires, AdCF et Caisse des Dépôts, 2013
- Centre de ressources pour les PCAET, ADEME
- Norme ISO 37101
- DDmarche, Territoires Conseils et UNCPIE
   Pour construire un projet intercommunal de développement durable
- Pôle territoriaux de coopération économique :
  - Le Labo de l'ESS
  - Coorace
  - Les rôles des collectivités locales dans les dynamiques de PTCE, RTES, 2016
- Pôles d'équilibre ruraux et territoriaux
  - Les pôles d'équilibre territoriaux et ruraux continuent à s'imposer, Caisse des dépôts,
     2017
  - Association nationale des Pôles d'équilibre territoriaux et ruraux et des Pays



### Le Comité 21, 1<sup>er</sup> réseau multiacteurs du développement durable et de la RSE

Né à la suite du Sommet de la Terre de Rio, le **Comité 21** est le premier réseau d'acteurs, engagé dans la mise en œuvre opérationnelle du développement durable en France au sein des organisations et sur les territoires. Il favorise le dialogue entre tous, accompagne le développement des démarches responsables et produit des études et analyses prospectives. Composé de quatre collèges, il réunit les parties prenantes en France : collectivités, entreprises (multinationales et PME), associations (d'environnement, de développement, de solidarité locale, de défense des droits humains...), d'établissements d'enseignements, de formation et de recherche. Ce réseau de plus de 400 adhérents fonde son action sur le partenariat pluri-acteurs et sur l'action concrète.

Aujourd'hui, le Comité 21 a pour objectif de jouer un rôle d'interface auprès de ses adhérents mais aussi et surtout de la société civile pour l'appropriation et la mise en œuvre des ODD, et tout particulièrement au prisme de l'ODD17. La feuille de route du Comité 21 pour 2017 « Le nouveau monde à portée de mains » illustre cette dynamique, notamment à travers plusieurs actions : un Forum sur « l'engagement sociétal au prisme des ODD » ; la co-construction d'un guide méthodologique des ODD ; un « Tour de France des ODD » afin de débattre de leurs enjeux dans les territoires ; une newsletter mensuelle consacrée aux ODD ; des Ateliers sur « ODD et attractivité territoriale » et « ODD et métiers »...

#### Retrouvez les du Comité 21 sur les ODD :

- Note « Objectifs de développement durable : vers une nouvelle mondialisation ? »
- Note « La présidentielle 2017 et les Objectifs du développement durable »
- Note prospective « Les Objectifs de développement durable : un Agenda pour 2030 »

Cette note a été réalisée en partenariat et avec l'aimable contribution de la **Caisse des Dépôts** <a href="https://www.caissedesdepotsdesterritoires.fr">https://www.caissedesdepotsdesterritoires.fr</a>





Paris
4, rue Drouot
75009 Paris
Tél.: 01 55 34 75 21
comite21@comite21.org

Réseau Grand Ouest 3, Bd de la Loire 44200 Nantes Tél.: 02 28 20 60 80

comite21@comite21.org

www.comite21.org





