

Pourquoi l'intercommunalité est une échelle stratégique en matière de transition écologique ?

EN RÉSUMÉ :

La réalité du fait intercommunal sur un territoire est parfois une découverte pour les nouveaux élus (1). L'intercommunalité est pourtant le lieu où s'élabore des documents de planification stratégique, où s'exerce des compétences incontournables en matière de transition, ainsi qu'un cadre de mutualisation des compétences et ressources indispensables pour la mise en œuvre de projets structurants particulièrement en matière de transition écologique (2). La fiche se conclut sur des bonnes pratiques pour les futurs élus (3).

Comprendre l'intercommunalité

Toutes les communes de France, à quatre exceptions insulaires près, sont membres d'une intercommunalité, ou EPCI à fiscalité propre. Échelle de planification, de mutualisation de moyens, d'exercice de compétences stratégiques pour la transition, l'intercommunalité est un acteur incontournable en matière de transition écologique et énergétique et les communes ont beaucoup à gagner à s'y investir.

De la communauté de communes à la métropole, le champ des compétences varie mais la logique est la même : construire un projet commun pour le territoire en s'appuyant sur la solidarité. En complément des compétences obligatoires, différentes selon le statut, des compétences facultatives peuvent être exercées et peuvent être mobilisées pour la transition écologique (protection et mise en valeur de l'environnement, production d'énergies renouvelables, etc.).

La gouvernance communautaire émane des communes. Chaque commune dispose de

représentants au conseil communautaire, qui élit l'exécutif (présidence et vice-présidences, voire conseillers délégués). La conférence des maires est obligatoire, sauf exception, et un pacte de gouvernance peut être établi. Certaines intercommunalités s'engagent fortement dans la mutualisation, notamment par la mise en place de services mutualisés.

Aux côtés des intercommunalités, d'autres formes de coopération intercommunale existent : syndicats départementaux, syndicats intercommunaux à vocation unique ou multiple (SIVU et SIVOM), etc. L'économie mixte existe sous différentes formes : SPL - société publique locale, SEM - société d'économie mixte, SEMOP - société d'économie mixte à opération unique. Elle repose sur une gouvernance partagée à plusieurs collectivités, voire avec le secteur privé, et se développe fortement dans le champ de la transition. Ces structures de coopération interviennent entre autres dans les politiques du cycle de l'eau (production et distribution d'eau potable, assainissement collectif, Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations - Gemapi), dans la gestion des déchets et dans l'énergie, de la production EnR à la rénovation énergétique des bâtiments publics.

L'intercommunalité, de nombreux leviers d'action pour la transition écologique de la planification à la mise en œuvre

A. Planifier la transition écologique et énergétique au niveau local

Le Plan climat-air-énergie territorial (PCAET) est élaboré à l'échelle intercommunale. Document incontournable en matière de planification climat-énergie, il est en place ou en cours d'élaboration dans 97 % des intercommunalités obligées (plus de 20 000 habitants). Il peut être complété par des documents de programmation tels qu'un schéma directeur des énergies, pour affiner la stratégie de gestion et de production énergétiques. Les PCAET les plus récents tendent à traiter de manière plus approfondie la séquestration carbone, la qualité de l'air et l'adaptation au changement climatique (thématiques obligatoires), alors que les premiers abordaient avant tout la réduction des consommations d'énergie et la production énergétique. A noter que le PCAET est un document territorial et non patrimonial : il concerne tous les acteurs du territoire (entreprises, ménages, etc.), qui peuvent être bénéficiaires des actions (aides à la décarbonation des mobilités par exemple)

comme porteurs d'initiatives (soutien aux projets EnR citoyens).

Les documents de planification sont parfois élaborés conjointement, afin de s'assurer de la cohérence entre objectifs. Ce choix peut présenter l'inconvénient d'en allonger l'élaboration, poussant certaines intercommunalités à les élaborer les uns après les autres. L'un des documents concernés est le Plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi), élaboré dans 52 % des intercommunalités et déterminant en matière d'occupation de l'espace, de gestion des risques et de mobilités. Certains PLU(i) vont plus loin que la réglementation en fixant des critères plus contraignants (végétalisation, performance énergétique des bâtiments neufs ou rénovés, etc.). A l'échelle de l'intercommunalité ou plus large, le schéma de cohérence territoriale (SCoT) fixe les grandes orientations de l'aménagement du territoire (développement des EnR, préservation de la biodiversité, mobilités, etc.). D'autres documents de planification sectoriels sont incontournables en matière de transition : les deux plus souvent identifiés relèvent du logement (programme local de l'habitat) et des mobilités (plan de mobilité, pouvant être simplifié).

Moins identifiés, les documents de planification et de contractualisation relatifs à la gestion des déchets (programme local de prévention des déchets ménagers et assimilés - PLPDMA), au développement économique, à la santé (contrat local de santé - CLS), à la gestion de l'eau (plans territoriaux de gestion de l'eau - PTGE), à l'agriculture (projet alimentaire territorial - PAT) peuvent contribuer à la stratégie de transition écologique et énergétique. A titre d'illustration, le soutien à la mise en place de circuits courts pour la restauration collective, la végétalisation des espaces publics pour limiter le ruissellement et les îlots de chaleur urbains, l'appui aux ressourceries, sont autant d'actions pouvant être inscrites dans ces documents et qui contribuent aux objectifs de transition.

B. Exercer des politiques publiques essentielles pour la transition

L'intercommunalité peut agir sur deux secteurs majeurs en termes d'atténuation des émissions de gaz à effet de serre : les bâtiments et les mobilités. La mise en place d'un service d'accompagnement à la rénovation énergétique des logements se fait prioritairement à l'échelle intercommunale, qui peut également accompagner les communes et les entreprises dans leurs projets de rénovation énergétique. Le déploiement d'infrastructures cyclables et de transports en commun s'inscrit dans la compétence d'Autorité organisatrice des mobilités (AOM), exercée par 60 % des intercommunalités. Du côté de l'adaptation au changement climatique, la compétence Gemapi, intercommunale, peut se traduire par des aménagements visant à limiter le risque d'inondation (réaménagement des cours d'eau, préservation des zones humides, etc.). La plupart des intercommunalités sont par ailleurs concernées par l'obligation d'élaborer un Plan

intercommunal de sauvegarde - PICS, document organisant la solidarité entre communes en cas de crise.

L'intercommunalité exerce des compétences structurantes pour atteindre les objectifs environnementaux, de manière obligatoire quel que soit le statut, obligatoire pour certains statuts ou facultative. C'est le cas de la collecte et de traitement des déchets ménagers et assimilés (compétence obligatoire), de la distribution de l'eau potable, de l'assainissement collectif, de la concession de la distribution publique d'électricité et de gaz, des réseaux de chaleur et de froid, des infrastructures de charge des véhicules électriques, de la lutte contre les nuisances sonores et contre la pollution de l'air, entre autres.

Ces compétences impliquent la gestion d'un patrimoine (bâtiments, infrastructures de gestion de l'eau, flotte de véhicules, etc.), qui génère des impacts : les infrastructures d'eau potable et d'assainissement sont parmi les plus gros postes de consommation d'énergie à l'échelle d'une intercommunalité. Elles permettent d'agir aussi directement sur l'occupation de l'espace, au travers du développement d'infrastructures de mobilité et de l'aménagement du foncier économique, dans un souci de sobriété foncière et de respect de la séquence Eviter-Réduire-Compenser. Elles concernent enfin la relation aux acteurs du territoire et sont à ce titre des leviers de changement des comportements : accompagnement des ménages et des entreprises à la sobriété énergétique et hydrique, soutien aux pratiques de transition écologique des agriculteurs, appui à la mise en place de ressourceries, etc.

C. Mutualiser les moyens au bénéfice des projets communaux

De nombreux dispositifs de mutualisation permettent à l'intercommunalité d'apporter un appui aux projets des communes. Plus ou moins pérennes, financés par le budget général ou par les contributions des communes, limités à un objet ou portant sur un périmètre plus large, ils constituent un panel de solutions parmi lesquelles piocher pour construire une offre cohérente avec la stratégie des élus et les ressources disponibles. Sans oublier les fonctions support de l'intercommunalité : commande publique (intégration de critères de durabilité dans la commande publique), finances (élaboration d'un budget vert), contractualisation, ces expertises ne sont pas spécifiques à la transition écologique et peuvent être structurées à l'échelle de l'intercommunalité, dans un contexte de complexité accrue pour les montages juridiques et financiers.

A titre d'illustration, la rénovation énergétique des bâtiments communaux se heurte à des freins techniques et financiers. La création d'un service commun ou la mise à disposition d'un agent répondent au besoin d'appui technique, un groupement de commandes pour des audits énergétiques permet de réduire les prix en négociant collectivement et un fonds de

concours peut être proposé par l'intercommunalité aux communes pour soutenir financièrement les projets. D'autres thématiques sont concernées : se réunir pour proposer des débouchés suffisants à des producteurs locaux (alimentation, matériaux de construction biosourcés, etc.), porter une démarche commune de cadastre solaire, etc.

Pistes d'action pour les (futurs) élus

A. Renforcer le binôme commune-interco, avant et après les élections locales

Les élections locales concernent la commune et l'intercommunalité. La campagne est l'opportunité de s'interroger sur les projets à porter aux deux échelles. Pour les élus communaux, mieux comprendre la répartition des compétences et l'appui que peut apporter l'intercommunalité aux projets communaux permettra d'affiner le programme. Notamment : l'intercommunalité propose-t-elle des dispositifs de soutien à l'ingénierie, par exemple pour rénover les bâtiments communaux, sous la forme de fonds de concours, par exemple ? Y a-t-il des documents de planification en matière de transition écologique et énergétique, adoptés ou en cours d'élaboration ?

L'intercommunalité n'existe pas sans ses communes. Se renseigner sur les projets et sur le fonctionnement de l'intercommunalité, représenter la commune dans les instances communautaires, s'impliquer dans les instances ouvertes aux conseillers municipaux pour s'assurer que les projets communs répondront à des enjeux partagés, les pistes d'engagement pour les élus communaux sont nombreuses. Différentes pratiques permettent d'impliquer plus fortement les communes dans la gouvernance, à l'image des séminaires ou des formations associant tous les conseillers municipaux, et des échanges techniques entre agents communautaires et communaux.

L'intercommunalité est aussi un lieu d'échanges entre communes, permettant de faire émerger des projets entre plusieurs communes (bâtiments partagés, projets d'énergies renouvelables, etc.). Expliquer le rôle et les missions de l'intercommunalité, parler de ses actions, projets et concertations, autant d'actions à relayer auprès des élus communaux, des services communaux et des habitants. L'esprit partenarial, fondamental pour la transition écologique et énergétique, est le socle de la solidarité intercommunale.

B. (S'in)former, dès le début du mandat

Monter en compétence sur les enjeux et leviers de transition, mais aussi sur le fonctionnement de l'intercommunalité : la formation des élus locaux, à même de renforcer la fluidité et la confiance, est un levier d'amélioration de la gouvernance locale. La loi du 22 décembre 2025 portant création d'un statut de l'élu renforce l'information sur les mandats locaux. Ces actions peuvent être mutualisées pour les conseillers municipaux et communautaires.

De manière non-exhaustive, les conférences inspirantes, les visites apprenantes, les outils tels que la Fresque du Climat ou les ateliers de l'adaptation au changement climatique, permettent de proposer une première approche des enjeux et leviers d'action.

C. Suivre l'avancement et la restituer

Sans verser dans l'excès de données, définir et suivre des indicateurs pertinents est indispensable pour mesurer les progrès réalisés, identifier les points bloquants et les partager en interne ainsi qu'avec les acteurs du territoire.

Le bilan GES, le rapport développement durable et l'évaluation à mi-parcours du PCAET sont des opportunités pour structurer le suivi, mais des démarches volontaires peuvent être mises en place : tableau de bord accessible en ligne, réunions publiques annuelles, etc. De nombreuses données sont mises à disposition publiquement par les acteurs nationaux (portail <https://ecologie.data.gouv.fr/>), les agences régionales de l'environnement et du climat ou même des associations.

D. Mener le bon projet à la bonne échelle, une démarche de sobriété

L'action de l'intercommunalité ne remplace pas celle des communes. L'urgence d'agir face aux enjeux environnementaux, les contraintes sur les ressources, l'expertise importante nécessaire pour mener des projets de transition, autant de raisons qui appellent à éviter les doublons. Une action concertée sera gage de sobriété énergétique, foncière comme financière ; c'est le cas de la mutualisation de l'usage de bâtiments, permettant de limiter la construction de nouveaux équipements publics. Les complémentarités sont nombreuses : lors de l'identification des zones d'accélération des énergies renouvelables, 90 % des intercommunalités ont apporté un appui aux communes, sur qui portait l'obligation. Cet appui concernait l'élaboration d'une stratégie commune, l'accompagnement technique et le dialogue avec les services de l'Etat.

Cette répartition des rôles n'est pas uniforme et est à déterminer en dialoguant au niveau local. Le projet de territoire, notamment, est l'opportunité de s'interroger sur les besoins

locaux et les orientations communes. Et les acteurs locaux, des habitants aux entreprises et associations, peuvent être tout autant bénéficiaires des politiques locales de transition que porteurs d'initiatives, au plus près des besoins du territoire.

Aller plus loin : Les ressources existent et sont très complètes!

- [**guide DGCL de l'intercommunalité**](#)
- [**Projet de territoire : ambition, méthodes et pratiques - INTERCOMMUNALITES DE FRANCE**](#)
- https://www.senat.fr/rap/r24-900/r24-900_mono.html#toc1
- [**APPROFONDIR LES MUTUALISATIONS, PREMIÈRE RAISON D'ÊTRE DE L'INTERCOMMUNALITÉ**](#)
- Intercommunalités de France et URSO Avocats 2024, [**Amélioration de la performance énergétique des bâtiments du tertiaire : quels outils juridiques des intercommunalités pour accompagner les personnes publiques et privées ?**](#)
- Vie publique 2025, [**Proposition de loi portant création d'un statut de l'élu local**](#)

Ce contenu vous fait réagir ? Partagez-le.