

Intercommunalités : ce qu'exige l'urgence écologique

Le monde de l'intercommunalité a une longue expérience de la construction des compromis. Pour avancer plus vite dans les transitions et être à la hauteur des urgences écologiques, l'heure est aux compromis transformateurs.

Par **Martin Vanier**, géographe, consultant chez Acadie et professeur à l'École d'urbanisme de Paris

En ces temps d'éco-anxiété croissante, interroger les collectivités territoriales, et avec elles les communautés qu'elles constituent dans leurs capacités transformatrices, face à l'urgence écologique appelle un effort d'installation du sujet. Les scientifiques ont une responsabilité particulière à cet égard. Les plus autorisés d'entre eux estiment ne pas être assez entendus par les décideurs. De leur point de vue, les réponses politiques ne sont pas à la hauteur des défis environnementaux et des alertes toujours plus inquiétantes que leurs observations les conduisent à lancer. Ce que la frange la plus militante des sociétés développées traduit en procès des autorités pour « inaction climatique » : inaction des États et de leurs instances internationales, que seuls les territoires et les citoyens seraient en mesure de dépasser. L'urgence écologique révélerait un divorce profond entre les peuples et leurs gouvernements, démocratiques ou pas, voire entre les sociétés, alertées par le changement climatique et conscientisées par la science, et les économies capitalistes obstinément prédatrices qu'elles génèrent – ou qui les exploitent, selon les points de vue.

Lorsqu'on écoute les intercommunalités de France, leurs élus ou leurs techniciens et services, on entend des témoignages de ce qui précède, contradictions comprises. Il se dit que les consciences progressent, mais que les actes vont moins vite et que les résultats tardent. Que l'État – ses réflexes normatifs, ses injonctions contradictoires a son

pilotage à distance – perturbe l'action locale ; *idem* de la part de l'Europe, mais que tout dépend encore d'elle et de ses financements. Qu'une partie des habitants contestent le « monde d'avant » et bloquent désormais ses projets insoutenables, mais tous ne sont, en réalité, pas prêts à changer leurs habitudes et modes de vie. Ou encore qu'il faudrait tout changer (les modèles du marché, la fiscalité, le droit à la propriété, la démocratie, etc.), qu'au fond rien ne change ou qu'on avance, mais pas comme il faudrait.

Inaction, impuissance, lenteur, inertie, égoïsme ou incapacité à « rompre avec » : à ce moment de la discussion sur ce sujet planétaire, on en vient généralement à invoquer la clé du courage politique. La grande bifurcation écologique ne serait qu'une question de volonté, adossée à la clairvoyance qui s'impose. Cet aboutissement est intellectuellement pur et politiquement faible. La pensée écologique du monde, y compris celle du monde des intercommunalités en France, ne peut pas déboucher sur un tel affadissement du politique, résumé à l'exercice d'une volonté.

Pour installer réellement le sujet, il convient de partir de trois rappels qui permettent de repolitiser ses enjeux :

1. il n'y a pas d'inaction climatique ;
2. il n'y a pas de chemin unique de transition ;
3. il n'y a pas de transformation sans conflits.

Il n'y a pas d'inaction climatique

Les historiens Jean-Baptiste Fressoz et Fabien Locher¹ ont rappelé que la conscience climatique et écologique des sociétés humaines ne date pas de la fin du xx^e siècle, quand s'y invente l'anthropocène. En France, ce qui deviendra peu à peu le droit de l'environnement, commence en 1669 avec Jean-Baptiste Colbert et les premières ordonnances royales de protection des forêts qui ne couvraient alors plus que 10 % de la superficie du pays (31 % actuellement). Aujourd'hui, en France, parler d'inaction climatique est injuste à l'égard de l'ensemble de l'action publique, du niveau national au niveau local. La consommation énergétique finale de la France a diminué de 16 % durant la dernière décennie, et celle des énergies fossiles en son sein de 20 %. La part des énergies renouvelables est passée à 20 % en une génération et poursuit sa croissance (il reste à en faire autant en seulement dix ans). La diminution des déchets mis en décharge progresse au rythme des objectifs fixés en 2010 (-50 % d'ici 2050), puis raccourcis en 2015 (-50 % d'ici 2025). La consommation foncière annuelle par l'urbanisation, bien qu'encore trop élevée, est passée de 30 000 à 22 000 hectares en dix ans. La rénovation énergétique concerne chaque année désormais plus de deux millions de logements, etc.

Évidemment, nous pourrions dresser une liste bien plus longue encore des objectifs qui restent à atteindre selon les engagements pris à 2030 et 2050, des lenteurs, des affichages irréalistes, des enjeux écologiques pour lesquelles les urgences

restent immenses et les dégradations en cours dramatiques. Toutefois, parler « d'inaction climatique » est un faux diagnostic qui empêche de comprendre sur quoi l'on bute. En accuser les intercommunalités serait mal venu. Elles agissent. Alors, qu'est-ce qui ne va pas ?

La transformation écologique profonde recherchée en appelle une première : celle de l'organisation qui doit la porter. Or, comme nous l'avons vu avec le très succinct rappel de quelques objectifs emblématiques en matière de transition écologique, nous consacrons actuellement beaucoup d'ingénierie à quantifier l'effort à produire, et très peu à réinterroger le monde d'action politique et technique qui en est chargé. Le débat (le combat ?) sur l'application du zéro artificialisation nette (ZAN) est emblématique ici : les acteurs locaux, en particulier les élus communaux, se sont mobilisés *via* le Parlement pour renégocier avec le Gouvernement l'objectif quantitatif de sobriété foncière qui leur était imparti dans leur territoire, mais n'ont imaginé remettre en jeu ni les modalités de la régulation locale de l'urbanisme ni les modèles économiques de l'aménagement et de l'urbanisme dont ils sont les maîtres d'ouvrage. On ne peut pas prétendre tout changer, sans se changer soi-même. Vaste chantier pour le pouvoir local, au moment où il connaît un vigoureux retour du niveau municipal, donc du fractionnement communal. Pour l'heure, les ambitions de transformation des politiques publiques locales et les capacités transformatrices des organisations publiques locales se tournent le dos.

 Les ambitions de transformation des politiques publiques locales et les capacités transformatrices des organisations publiques locales se tournent le dos.

1. Fressoz J.-B. et Locher F., *Les révoltes du ciel. Une histoire du changement climatique xv^e-xx^e siècle*, 2020, Seuil, L'univers historique.



Les écarts de densité démographique cantonale pouvant même aller en France jusqu'à 1 à 1 000. Se présenter devant les systèmes d'acteurs locaux de contextes aussi différents avec la même feuille de route de transition partout est la garantie de sa mise en échec.

La question n'est pas l'inaction climatique, mais la transformation politique et technique des organisations publiques locales, et parmi elles de bloc local communes/intercommunalités. Dénoncer l'inaction finit par empêcher de questionner la transformation. Il ne s'agit pas ici de volonté ou de courage, mais de choix : celui de rebattre les cartes du pouvoir politique local, sans nécessairement en perdre ; celui de reconsidérer les échelles d'action collective, sans forcément s'y noyer ; celui de reformuler les missions politiques (par exemple, les champs des délégations et vice-présidences d'un exécutif communautaire) et les techniques (notamment, l'organigramme des services), sans pour autant diluer la responsabilité et l'efficacité de chacun.

Il n'y a pas de chemin unique de transition

La principale raison du peu de transformations organisationnelles à l'heure de la transition écologique est que celle-ci s'est déployée d'abord comme un modèle unique applicable partout en cascade du national – voire du continental – au local, indépendamment des contextes. La transition écologique est le levier d'une puissante standardisation techniciste des politiques publiques locales². C'est un nouvel exemple de ce que les politistes ont appris depuis longtemps à repérer et lire comme étant des référentiels d'action publique³, se déployant à l'échelle nationale en appui sur un corps technique dédié, une ou des professions, une idéologie pratique, des médiateurs, etc. En la matière, l'Agence de la tran-

sition écologique (ADEME) joue le premier rôle. Elle détermine et monopolise le référentiel de la transition écologique et énergétique, elle est le vecteur majeur de cette nouvelle standardisation. Or, si celle-ci est nécessaire pour que le pays entre tout entier et rapidement dans un autre registre socio-technique (décarbonation, économie régénérative des ressources, économie du vivant, principe de sobriété, etc.), il n'en est pas moins certain que la réussite de cette bascule tient à sa territorialisation. Mais dès lors qu'on prétend « territorialiser », il faut accepter de spécifier, donc de différencier, de dicter l'agenda de transitions à chaque contexte, qui est à la fois le plus pertinent localement et le plus contributif aux engagements nationaux. Ce qu'on peut gagner en décarbonation, en report modal, en recyclage, en renaturation, en sobriété foncière, en rétablissement de la biodiversité, etc., diffère selon qu'on traite d'un territoire métropolitain dont la densité démographique dépasse les 3 000 habitants au kilomètre carré ou d'une campagne très rurale à moins de 30. Les écarts de densité démographique cantonale pouvant même aller en France jusqu'à 1 à 1 000. Se présenter devant les systèmes d'acteurs locaux de contextes aussi différents avec la même feuille de route de transition partout est la garantie de sa mise en échec. Il faut, à partir de cadres d'objectifs nationaux, concevoir des chemins de transition propres à chaque contexte territorial, ce qui redonne le primat à leur projet politique.

2. Offner J.-M., « La standardisation des politiques publiques locales : une renationalisation tacite », *La Grande conversation* sept. 2023.


3. Muller P., *La société de l'efficacité globale*, 2015, PUF.

En vérité, il faut même aller plus loin en matière de transformation politique. Il ne pourra pas y avoir de transition écologique accomplie sans inter-territorialité, c'est-à-dire sans négociation de contributions réciproques au sein de grappes de territoires aux potentiels différents et complémentaires. C'est une des transformations organisationnelles précédemment évoquées : sortir de la pseudo-souveraineté localiste et autonomiste, et négocier la réciprocité des engagements publics pour atténuer les différents renoncements qui vont s'imposer aux uns et aux autres. Non seulement, il s'agit là de dépasser la maille communale, revenue en force avec le ZAN, mais c'est même au-delà de la maille intercommunale, dans les relations intercommunautaires, que ces réciprocités de renoncement trouveront leur solution. Les grands écarts de situation territoriale qui pouvaient de prime abord sembler fragiliser le déploiement des transitions s'avèrent être en fait sa condition. Cependant, il faut pour cela que se constituent des sortes de consortiums territoriaux fédérant les objectifs articulés d'une métropole, d'un réseau de villes petites et moyennes, et de campagnes faiblement peuplées, chacun et chacune dans leur rôle et leurs fonctionnalités.

Il n'y a pas de transformation sans conflits

Qui peut penser que cela se fera sans rugosité, bataille conflits d'intérêts ou rapport de force, par conséquent sans besoin de régulation et de médiation sociopolitiques, et par la seule vertu des bonnes volontés écologiques scientifiquement éclairées ? Le découragement de certains scientifiques-lanceurs d'alerte qui estiment prêcher dans le désert exprime parfois de ce point de vue une confondante naïveté politique sur les liens historiques entre raison et action.

Parmi les transformations profondes qu'appelle l'urgence écologique, celle de notre actuelle culture du conflit, héritée des luttes politiques passées, est décisive. La culture politique héritée du conflit reste basée sur deux convictions : tout conflit se termine par un gagnant et un perdant, et tout conflit est la part d'ombre de l'action humaine, ce qu'il faut chercher à éviter, et qui est la preuve d'un échec quand on n'y parvient pas. Cet héritage idéologique empêche de comprendre, de saisir et de déployer la transformation socio-écologique en cours, où les conflits ne sont pas des retardateurs de transition ou de bifurcation, mais la transformation en acte, à condition évidemment de les réguler puis de les dépasser.

 Les conflits sont la preuve que la transformation avance. Ils rappellent qu'elle est beaucoup moins univoque qu'il n'y paraît et que ne le disent ses partisans. Elle consiste moins à faire advenir un nouvel idéal social, économique et environnemental qu'un compromis entre des idéaux qui l'invoquent tous, mais pas dans la même visée.



La transformation n'avance pas parce qu'un des deux camps en présence met l'autre en échec : elle avance parce qu'un compromis est réalisé.

Les conflits sont la preuve que la transformation avance. Ils rappellent qu'elle est beaucoup moins univoque qu'il n'y paraît et que ne le disent ses partisans. Elle consiste moins à faire advenir un nouvel idéal social, économique et environnemental qu'un compromis entre des idéaux qui l'invoquent tous, mais pas dans la même visée. Pour les uns, la transition doit viser la frugalité, le ralentissement, la dé-technologisation, une certaine désurbanisation, le primat de la nature sur toute autre logique, et somme toute la décroissance. Tandis que d'autres parlent d'économie verte et de ses nouveaux marchés (énergies renouvelables, économie circulaire, décarbonation, bioéconomie, ingénierie de l'environnement, etc.), de nouvelles solutions technologiques, de rétablissement de la nature par sa réparation, et revendiquent une croissance sobre. Dans la bataille qui oppose ces deux conceptions du « monde d'après », on comprend que leurs partisans respectifs les considèrent comme incompatibles. Chaque épisode concret (autour de l'aménagement de bassines d'irrigation, d'un « ultime » projet d'autoroute, de l'accueil d'une entreprise, d'un site d'enfouissement, etc.) est l'occasion de mettre en scène des divergences fondamentales. Or, en réalité, comme toujours dans l'histoire, la transformation n'avance pas parce qu'un des deux camps en présence met l'autre en échec : elle avance parce qu'un compromis est réalisé. La transformation ne se décrète pas, elle se réalise par conflits-compromis successifs.

Combiné au rappel précédent (il n'y a pas de chemin unique de transition), le rappel de ce qu'est historiquement une transformation dit assez l'importance du politique. Non pas le politique qui indique le chemin de l'avenir d'un coup de menton de visionnaire,

mais le politique qui accompagne la société dans la construction des compromis territorialisés qui la font exister : le politique médiateur des compromis.

Le monde de l'intercommunalité a une longue expérience de la construction des compromis. Certes, tous ne sont pas glorieux – cela dit, des décisions sans compromis ni compromission ont parfois signé de retentissantes erreurs. Le champ de l'urbanisme et de l'aménagement est parsemé de ces choix faits sans compromis : c'est justement ceux qu'il faut réinterroger aujourd'hui, au nom de nouveaux compromis. « On avance, mais pas comme il faudrait... Alors, qu'est-ce qui ne va pas ? », a-t-on écrit auparavant. Tentons, pour finir, une réponse simple et directe : ce qui ne va pas, aujourd'hui, pour avancer plus vite dans les transitions et être à la hauteur des urgences écologiques, c'est notre capacité socio-politique collective à construire des compromis. C'est là qu'est le véritable rendez-vous politique et citoyen de l'urgence écologique.

Voilà une réponse fort peu radicale. On pourra la juger tout à fait inadéquate eu égard aux catastrophes qui s'en viennent et aux prophéties d'effondrement. C'est son courage à elle : proposer de travailler à des compromis transformateurs, y compris à ceux qui les rejettent au nom de la nécessité de ruptures radicales. En fin de compte, l'histoire se fera aussi avec eux. Quant à la géographie, elle nous rappelle qu'il n'y aura pas un compromis transformateur unique, mais autant qu'il y a de territoires dans la République. ■