







ÉDITO

| LA N | OUVELLE MUE INTERCOMMUNALE | P. 5 | | | |
|-----------------------|--|----------------|---------|---|-------------------------|
| ACT | UALISATION DE LA TYPOLOGIE INT | ERCOM | IMUN | ALE | P. 1 |
| INTR | ODUCTION | P. 12 | | | |
| i. | UN NOUVEAU PAYSAGE INTERCOMMUNAL | P. 13 | II. | TYPOLOGIE : CONSTATS ET ADDITIFS | P. 30 |
| 1.1. | UN ABOUTISSEMENT | P. 13 | | L'HYPER RURAL Points majeurs et mots-clés | P. 30 P. 30 |
| I.2. I.2.1. | UNE MUTATION À GÉOMÉTRIE VARIABLE La stabilité | P. 13 P. 13 | II.1.2. | Additifs | P. 30 |
| | La diversité Des écarts accrus | P. 13 P. 15 | II.2.1. | LES PÔLES INTERMÉDIAIRES Points majeurs et mots-clés Additifs | P. 30 P. 30 P. 31 |
| I.3. | LA « RURALISATION » DES AGGLOMÉRATIONS | P. 16 | II.3. | LES RELAIS DE CROISSANCE RÉGIONAUX | P. 32 |
| 1.4. | UN SOCLE DE PETITES (ET TRÈS PETITES) COMMUNAUTÉS | P. 17 | | Points majeurs et mots-clés Additifs | P. 32 P. 33 |
| I.5. I.5.1. | L'AFFIRMATION DES TERRITOIRES La banalisation des « XXL » | P. 19 P. 19 | | LE GRAND URBAIN Points majeurs et mots-clés | P. 33 P. 33 |
| | Les territoires urbains « hors normes » Les ruralités « hors normes » | P. 23 P. 24 | II.4.2. | Additifs | P. 33 |
| | La problématique des « XXL » Le rapport aux départements | P. 25 P. 26 | | | |
| 1.6. | DE NOUVEAUX DÉFIS | P. 29 | | | |
| | IEXE ÉMAS DÉPARTEMENTAUX DE COOP | ÉRATIC | ON IN | TERCOMMUNALE 2016 | P. 38 |
| ı. | L'ÉLABORATION DES SDCI | P. 38 | | | |
| II. | ANALYSES DU CONTENU DES SDCI | P. 42 | | | |

P. 4

TABLEAUX ET FIGURES

ÉTUDE

| Tableau I : les plus petites communautés par le nombre de communes | P. 15 | Tableau 29 : communautés d'agglomération comptant moins de 30 % de communes urbaines | P. 33 |
|---|-------|--|-------|
| Tableau 2 : les plus grandes communautés par la population | P. 15 | Tableau 30 : répartition des métropoles selon leur rang | P. 35 |
| Tableau 3 : les plus petites communautés par la population | P. 15 | Tableau 31 : taille et fonctions des métropoles | P. 36 |
| Tableau 4 : les communautés de Guyane | P. 15 | Tableau 32 : taille et fonction des agglomérations | |
| Tableau 5 : les plus petites communautés par la superficie | P. 16 | de rang métropolitain | P. 37 |
| Tableau 6 : communautés urbaines et d'agglomération | | | |
| comptant plus de 50 communes, dont l'extension | | Figure 1 : nombre de communautés par département | P. 16 |
| est la plus significative (plus de 40 communes) | P. 17 | Figure 2 : les communautés XXL par le nombre | |
| Tableau 7 : répartition des communautés comptant | | de communes | P. 20 |
| moins de 15 000 habitants | P. 17 | Figure 3 : les communautés XXL par le nombre | |
| Tableau 8 : répartition par département | D 10 | de communes (par strate) | P. 20 |
| des communautés comptant moins de 15 000 habitants | P. 18 | Figure 4 : les communautés XXL par la superficie | P. 22 |
| Tableau 9 : répartition selon leur statut des communautés comptant le plus de communes | P. 19 | Figure 5 : les communautés XXL par la superficie | |
| Tableau 10 : communautés les plus importantes | 1. 17 | (par strate) | P. 22 |
| en nombre de communes | P. 19 | Figure 6: l'espace francilien | P. 23 |
| Tableau II : les plus grandes communautés par la superficie | P. 21 | Figure 7 : les communautés adossées à des « villes d'ancrage » | P. 31 |
| Tableau 12 : communautés dont la superficie | | Figure 8 : ordonnancement des communautés | 0.24 |
| est supérieure à 1 500 km² | P. 21 | du « grand urbain » | P. 34 |
| Tableau 13 : métropole du Grand Paris | P. 23 | Figure 9 : les métropoles | P. 35 |
| Tableau 14 : métropole de Lyon | P. 23 | ANNEYS | |
| Tableau 15 : métropole Aix-Marseille Provence | P. 24 | ANNEXE | |
| Tableau 16 : métropole Nice Côte d'Azur | P. 24 | Figure 10 : réduction du nombre de communautés | 2 10 |
| Tableau 17 : CA Pays Basque | P. 24 | dans les SDCI et incidence des travaux des CDCI | P. 40 |
| Tableau 18 : CA Le Cotentin | P. 24 | Figure 11 : ressenti des présidents de communautés | P. 41 |
| Tableau 19 : CU du Grand Reims | P. 24 | et de métropoles | 1. 41 |
| Tableau 20 : communautés de 50 communes et plus, | | Figure 12 : répartition des communautés par strates de population | P. 42 |
| et de moins de 15 000 habitants | P. 25 | Figure 13 : répartition des communautés par nombre | 1. 12 |
| Tableau 21 : communautés de 1 000 km² et plus, | | de communes | P. 43 |
| dont la ville-centre compte moins de 2 000 habitants | P. 25 | Figure 14 : évolution du nombre moyen d'habitants | |
| Tableau 22 : la métropole Aix-Marseille Provence | | et de communes par communauté | P. 44 |
| dans son département | P. 27 | Figure 15 : communautés de moins de 15 000 habitants | P. 45 |
| Tableau 23 : la métropole Nice Côte d'Azur | P. 27 | Figure 16 : communautés et métropoles dans les CTAP | P. 46 |
| dans son département | | Figure 17 : communautés et métropoles au regard des pôles | |
| Tableau 24: la CA Pays Basque dans son département | P. 28 | urbains dans les projets de périmètres figurant les SDCI | P. 47 |
| Tableau 25 : communautés dont la population représente plus de 40 % de la population départementale | P. 28 | Figure 18 : territoire urbanisé dans les communautés à statut | |
| Tableau 26 : départements comptant moins | 1. 20 | urbain dans les pro jets de périmètres figurant les SDCI | P. 48 |
| de 10 communautés | P. 29 | Figure 19: communautés interdépartementales | D E0 |
| Tableau 27 : communautés de moins de 50 000 habitants | | dans les projets de périmètres figurant les SDCI | P. 50 |
| adossées à des villes / préfectures de moins | | Figure 20 : évolution du nombre de syndicats | P. 51 |
| de 20 000 habitants | P. 31 | Figure 21 : nombre de syndicats par compétence | P. 52 |
| Tableau 28 : communautés adossées à des pôles | D 22 | Figure 22 : nombre de syndicats par département au 1er avril 2016 | P. 52 |
| de proximité | P. 32 | ad 1 aviii 2010 | 1. 74 |





Jean-Luc Rigaut président de l'AdCF, président du Grand Annecy

Bien qu'elle se soit opérée à bas bruit, la vaste réorganisation de la carte intercommunale française, opérée en 2016-2017, porte en elle de très nombreuses transformations de l'action publique. En premier lieu, parce qu'elle achève, au terme d'un long mouvement de plusieurs décennies, le processus de regroupement de nos communes dans des institutions intercommunales « intégrées », dotées d'une fiscalité propre. En second lieu, parce qu'elle est complétée par un renforcement très net des compétences stratégiques de nos intercommunalités et un rôle d'interlocuteur privilégié des régions.

Le taux de réduction de 40 % du nombre de structures intercommunales a été largement commenté, à l'occasion des nombreuses fusions intervenues au 1er janvier 2017. Celles-ci, il est vrai, ont redessiné deux communautés sur trois, en un jour, ce qui est considérable. Derrière ces données quantitatives, il faut tenir compte des considérables chantiers que représentent ces fusions ou recompositions pour les élus, leurs agents, leurs partenaires. Refontes des instances élues délibérantes et des organigrammes administratifs, harmonisation des compétences, de la fiscalité, des contrats et des modes de gestion... sont des œuvres au long cours. Elles auront accaparé une part importante du mandat en cours pour les élus. En espérant que l'exercice ne leur sera pas à nouveau demandé dans quelques mois!

Après ces vastes remaniements, l'AdCF s'est efforcée de dresser la typologie des nouvelles intercommunalités. Au-delà des élargissements de périmètres, des nouveaux profils sont apparus. Intercommunalités urbaines et rurales se sont souvent rapprochées. Les modèles se sont différenciés. Certains semblent même expérimentaux et soulèvent d'importantes questions de gouvernance.

La présente publication propose un regard sur cette nouvelle carte intercommunale et suggère quelques classifications, des métropoles d'un côté (dont la variété est forte), des autres catégories de communautés d'un autre. C'est davantage par leur configuration territoriale que s'opèrent des distinctions et, désormais, moins par les compétences. Le document revient également sur l'exercice des schémas départementaux de coopération intercommunale et les différentes étapes qui ont conduit à cette nouvelle organisation territoriale. Penser qu'elle ne résulte que de la loi ou de volontés préfectorales serait une grave erreur. Il importe de rappeler à quel point, dans la plupart des départements, les élus ont joué un rôle actif et même prépondérant pour réorganiser leurs intercommunalités.

La nouvelle mue intercommunale

Au 1er janvier 2017, à la suite de la mise en œuvre de la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe), la France compte 1 266 communautés et métropoles couvrant l'intégralité de son territoire¹. Par rapport à 2016, ces communautés sont moins nombreuses (2 062 communautés au 1er janvier 2016), regroupent en moyenne davantage de communes (28 contre 17 en 2016) et une population plus importante (53 000 habitants contre 38 000 en 2016).

D'INTENSES DÉBATS PARLEMENTAIRES

La progression du fait intercommunal dissimule des transformations profondes dont les effets, encore mal perçus, bouleversent notre organisation territoriale. La loi NOTRe ne poursuivait pas seulement l'objectif d'une réduction du nombre de structures intercommunales. Elle recherchait également une plus grande cohérence de leurs périmètres, leur substitution, autant que possible, aux syndicats de communes, la rationalisation de leurs relations avec les autres échelons territoriaux, eux-mêmes remaniés par la loi, et un accroissement de la solidarité financière entre communes. Les longs débats parlementaires qui ont précédé l'adoption de la loi NOTRe ont été à la mesure des rationalisations que le projet de loi annonçait.

Les débats se sont arrêtés un temps sur les seuils démographiques sur la base desquels devaient s'opérer les modifications de périmètre. Fallait-il que les communautés atteignent 20 000 habitants ou 15 000, seuil finalement retenu dans la loi ? Quelles dérogations devaient s'appliquer et pour quels territoires ? La question des seuils avait réveillé la crainte d'une dissolution des petites communes dans des ensembles technocratiques coûteux et inefficaces. Ces inquiétudes se sont progressivement atténuées, les élus locaux s'appropriant, dans la plupart des départements, le processus d'élaboration des schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI).

LES COMMISSIONS DÉPARTEMENTALES DE COOPÉRATION INTERCOMMUNALE (CDCI)

Lors de l'élaboration des avant-projets de SDCI, les préfets ont proposé des ensembles intercommunaux qui dépassaient souvent le seuil de 15 000 habitants. Mais c'était après la consultation des communes et souvent de manière à favoriser les fusions « bloc à bloc »². Après quoi, les commissions départementales de coopération intercommunale (CDCI) ont travaillé. Elles se sont réunies de deux à six fois selon les départements. De nombreux amendements ont été déposés. Certains élus se sont engagés pour la constitution de grands ensembles3 qui ont parfois été au-delà des ambitions préfectorales.

Il ne faut pas minorer les difficultés rencontrées : le vote des amendements à la majorité qualifiée était difficile ; sans visibilité sur les futurs périmètres, les communautés ne pouvaient pas engager de grands projets. Il reste qu'à la fin de l'exercice, le jugement des élus communautaires interrogés par l'AdCF est resté globalement positif.

Composée d'élus locaux, la CDCI a pour rôle d'examiner et d'amender le SDCI proposé par le préfet. Elle est composée au maximum de 40 membres :

- 40 % pour le collège des communes ;
- 40 % pour le collège des communautés ;
- 5 % pour le collège des syndicats intercommunaux et des syndicats mixtes ;
- 10 % pour le collège du conseil départemental ;
- 5 % pour le collège du conseil régional.

- I. À l'exception de quatre communes insulaires pour lesquelles s'applique un régime dérogatoire : île d'Yeu (Vendée), île de Bréhat (Côtes-d'Armor), île de Sein (Finistère) et Ouessant (Finistère).
- 2. Les fusions créent un nouvel établissement sur le périmètre de communautés préexistantes. Les actifs et personnels des anciennes communautés sont repris par la nouvelle, qui exerce à terme, sur l'ensemble de son périmètre, toutes les compétences qu'exerçaient les anciennes communautés. L'extension d'une communauté induit la dissolution de la communauté limitrophe, dont les actifs et personnels doivent être répartis entre ses communes membres, avant d'être transférés, pour partie, à la communauté étendue l'opération est avant tout comptable et quasi immédiate dans la plupart des cas. Qu'il s'agisse d'une fusion ou d'une extension. l'obération reste plus simple lorsqu'elle est réalisée « bloc à bloc » (fusion de communautés ou extension à des communautés « entières »). Sinon, il faut procéder au démembrement de la communauté et répartir ses communes entre différents établissements publics, avec des difficultés pour répartir actifs, dettes et personnels.
- 3. Les communautés dites « XXL » comptent plus de 50 communes et jusqu'à 158 communes dans la communauté d'agglomération Pays Basque, créée le 1er janvier 2017.

VERS UNE REFONDATION DES RELATIONS COMMUNES-COMMUNAUTÉ

La France intercommunale a donc changé de visage. Les extensions de périmètres ont en partie effacé les frontières entre l'urbain et le rural. Elles viennent recomposer les outils de planification, les projets de territoire, les pactes financiers et fiscaux, et les relations avec les autres échelons territoriaux.

Des évolutions sont à attendre du côté de la gouvernance de ces ensembles. La question de la bonne association des maires aux décisions communautaires – via un bureau étendu, le conseil des maires, des comités de secteur... – se pose dans de nombreux territoires. Le rôle respectif des communes et communautés se précise plus nettement. L'essor des communes nouvelles vient renforcer cette dynamique (entre 2010 et 2017, 542 communes nouvelles ont été créées, fusionnant 1 830 communes). Il semble donc que la loi NOTRe, plutôt que de nuire aux petites communes, a dans de nombreux cas davantage contribué à clarifier le rôle respectif des communautés et des communes, en renforçant ces dernières dans leur rôle de proximité au sein d'ensembles plus vastes.

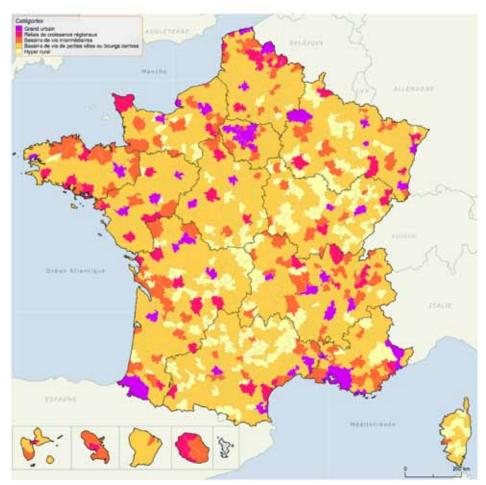
L'originalité de la période qui s'ouvre tient plus encore à la diversification des profils communautaires : alors que les différences entre statuts (communautés de communes, d'agglomération, urbaines) tendent à s'effacer – elles ont toutes peu ou prou les mêmes compétences et environ 80 % des communautés adhèrent désormais au régime de la fiscalité professionnelle unique – chaque communauté se singularise, en choisissant l'organisation la mieux adaptée à son territoire. Sans doute est-ce le signe d'une décentralisation mature.

LE NOUVEAU VISAGE DE L'INTERCOMMUNALITÉ

Les typologies classiques ne permettent plus d'apprécier pleinement notre carte intercommunale. Pour aider ses adhérents à se situer dans ce nouveau paysage, et à des fins d'analyse, l'AdCF a travaillé à l'élaboration d'une nouvelle typologie, sur la base de deux variables clés : le nombre d'emplois au lieu de travail et la part des communes urbaines (i.e. qui appartiennent à une aire urbaine au sens de l'INSEE). Cette classification permet de distinguer cinq types de communautés⁴ :

^{4.} Retrouvez la typologie AdCF en cartes dans l'édition n° 219 (avril-mai 2017) de la revue mensuelle des communautés, « Intercommunalités », disponible en ligne via www.adcf.org/intercommunalites-mensuel





Carte réalisée par l'AdCF à partir de l'Observatoire des territoires du CGET.

- · L'hyper rural (183 communautés, 3 % de la population), caractérisé par une densité de population et un nombre d'habitants faibles. Ces communautés sont éloignées des pôles urbains dynamiques et leurs habitants travaillent souvent en dehors du territoire communautaire.
- · Les bassins de vie de petites villes ou bourgs centres (850 communautés, 32 % de la population) : type le plus répandu, ces communautés regroupent avec les pôles intermédiaires presque la moitié de la population française. C'est la première catégorie par la superficie. Elle est révélatrice de cette spécificité française d'un maillage territorial fin dans un pays démographiquement peu dense.
- ·les pôles intermédiaires (126 communautés, 15 % de la population) : bassins de vie essentiellement résidentiels, structurés autour de villes petites et moyennes, ces communautés offrent les services de proximité et une base d'emplois essentiels au maillage du territoire. Ces pôles s'inscrivent dans l'aire d'influence de pôles régionaux.
- · Les relais de croissance régionaux (57 communautés, 12 % de la population) : communautés organisées par un grand pôle urbain entouré d'espaces ruraux, elles abritent les grands équipements et les services structurants du territoire. Ces communautés accueillent des travailleurs, consommateurs et usagers qui résident souvent au-delà du périmètre communautaire.
- · Le grand urbain (46 communautés, 38 % de la population) : ce sont les communautés dont le rayonnement est le plus important et qui accueillent des fonctions dites « métropolitaines » (conception, recherche, prestations intellectuelles, commerce interentreprises, gestion, culture).

Cette carte de la nouvelle France des territoires, présentée lors de la Convention nationale de l'intercommunalité à Nantes en 2017, montre que loin d'une rupture entre l'urbain et le rural, la France intercommunale assure une continuité entre territoires peu denses et grandes agglomérations.

MÉTHODOLOGIE

Les données utilisées pour établir cette typologie sont le nombre d'emplois au lieu de travail (INSEE, données 2013 millésimées en 2016) et le taux de communes urbaines, déduit de la définition des aires urbaines (INSEE, 2011). En l'absence de données, les quatre communautés de Mayotte n'y figurent pas.

- Hyper rural : moins de 41 496 emplois (deux fois la moyenne des communautés) et moins de 1 % de communes urbaines :
- bassins de vie de petites villes ou bourgs centres : moins de 20 731 emplois (moyenne des communautés) et 1 % de communes urbaines ou plus ;
- bassins de vie intermédiaires : entre 20 731 et 41 496 emplois et 1 % de communes urbaines ou plus ;
- relais de croissance régionaux : entre 41 496 et 82 992 emplois et/ou moins de 52 % de communes urbaines (deux fois la moyenne des communautés) ;
- grand urbain: 82 992 emplois ou plus (quatre fois la moyenne des communautés) et 52 % de communes urbaines ou plus.

L'ÉTUDE

La présente étude vient **compléter la typologie proposée par l'AdCF**. Elle rend compte des premiers travaux permettant de décrire le nouveau paysage intercommunal.

Afin de conserver la mémoire des travaux d'élaboration des SDCI, une **note d'analyse des SDCI**, **réalisée en juillet 2016**, **est publiée en annexe**. Elle rappelle le fonctionnement des CDCI et procède à l'analyse des schémas arrêtés en mai de la même année. La ressemblance entre les constats d'alors et les analyses d'aujourd'hui démontre l'efficacité du travail des CDCI. Les communes ont dans la plupart des cas adhéré aux schémas arrêtés.

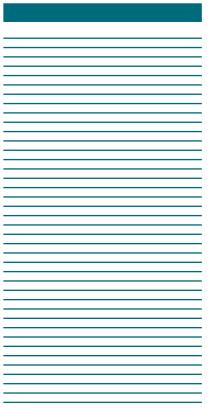
Fin 2015 et courant 2016, l'AdCF s'est engagée dans un suivi de l'élaboration et de la mise en œuvre des schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI). Elle a mené à la fois une analyse approfondie, à chaque étape de la réforme, et un accompagnement des communautés tout au long du processus. L'appui apporté à ses adhérents a pris la forme d'un « Tour de France » des régions, donnant lieu à quinze rencontres sur l'ensemble du territoire entre mai et juin 2016. Plusieurs supports destinés à la mise en œuvre de la nouvelle carte intercommunale ont été élaborés : tutoriels, recueil des pratiques avancées, outils de simulation, publications.

L'analyse présentée en annexe se fonde sur la veille active engagée par l'AdCF entre octobre 2015 et juillet 2016. Des discussions préalables aux projets de schémas jusqu'aux arrêtés de projets de périmètre, l'ensemble des étapes a été examiné. Outre l'étude des schémas et des arrêtés, l'AdCF s'est attachée à suivre le travail des CDCI par des entretiens réguliers avec les membres de ces commissions, ainsi qu'une enquête auprès des présidents de communautés et de métropoles, au mois d'avril 2016.





INTRODUCTION



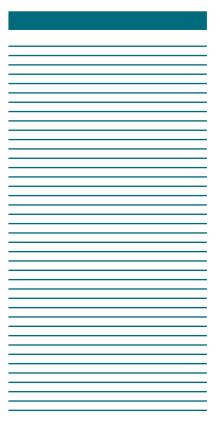
La présente note comporte deux parties.

Dans la première partie, il s'est agi de restituer, de façon synthétique, l'ensemble des travaux engagés pour décrire le nouveau paysage intercommunal à compter du 1^{er} janvier 2017, tant sur les objectifs et les conditions de sa mise en œuvre que sur les principales transformations qui en résultent. Le tout, selon une approche descriptive au plus près de la réalité et de la diversité des situations rencontrées.

Dans la deuxième partie, les enseignements des travaux précités ont été mis en parallèle avec la typologie finalisée par l'équipe de l'AdCF. Cela donne lieu à quelques additifs venant illustrer ou approfondir certaines facettes des catégories identifiées.



ACTUALISATION DE LA TYPOLOGIE INTERCOMMUNALE



I. UN NOUVEAU PAYSAGE INTERCOMMUNAL

I.I. UN ABOUTISSEMENT

Au 1er janvier 2017, la France intercommunale présente un nouveau visage. Il s'agit probablement de la dernière grande étape d'une dynamique initiée au début des années 1990.

La nature de la phase en cours diffère des autres périodes, dominées par une montée en puissance progressive de l'intercommunalité et aboutissant à une couverture intégrale du territoire national.

Après le « plus », pour atteindre le « tout », il a été question du « mieux » par rapprochement et rationalisation. Ainsi, le nombre de communautés est passé d'environ 2 500 à 1 262.

Le nouveau visage intercommunal porte aussi sur les échelles qui augurent de changements majeurs dans la pratique intercommunale. Autant que les différences de statuts et au sein même de toutes les catégories de la nouvelle typologie (qui apparaissent alors dans toute leur complexité), l'émergence de grands territoires est un événement majeur.

I.2. UNE MUTATION À GÉOMÉTRIE VARIABLE

Les évolutions ne sont pas les mêmes selon les départements. Cette information n'est pas à négliger : certains schémas ont transformé le paysage intercommunal, d'autres ne l'ont modifié qu'à la marge : soit beaucoup avait été fait en application de précédents schémas (exemple du Nord dont la plupart des communautés existantes ont été maintenues... après une diminution de moitié la fois précédente), soit rien n'avait été fait et cela perdure.

Ce faisant, le paysage intercommunal est certes transformé, mais il conserve nombre de différences et de contrastes. Ainsi, malgré son ampleur, la réduction du nombre de communautés n'est pas aussi généralisée qu'il y paraît : stabilité et diversité demeurent.

I.2.1. La stabilité

Au 1er janvier 2017, plus de la moitié des communautés recensées (environ 700 sur 1 262) ont conservé le même périmètre. En prenant en compte les nouvelles communautés issues de fusion simple (soit à périmètre identique, près de 300), on peut considérer que les trois quarts des communautés actuelles se sont maintenues ou ont évolué à partir de la même base (sans mésestimer les conséquences de certains changements d'échelle).

I.2.2. La diversité

Quatre situations sont envisageables:

- statu quo;
- · maturité ;
- · spécificités et immobilisme ;
- · recomposition.

Statu quo

Le nombre de communautés est inchangé dans neuf départements (hors métropole du Grand Paris qui constitue un cas particulier) :

- · les Alpes-Maritimes ;
- · les Bouches-du-Rhône:
- · la Mayenne;
- · l'Essonne;
- · les cinq départements d'outre-mer.

Maturité

On peut considérer que la « mue » du tissu communautaire est aboutie ou quasi aboutie dans les départements précités, eu égard au nombre limité de communautés qui subsiste, notamment dans les Alpes-Maritimes, les Bouches-du-Rhône et chacun des départements d'outre-mer qui comptent aujourd'hui moins de dix, voire moins de cinq communautés.

Spécificités et immobilisme

Sans tenir compte des cas précédents, dans une vingtaine de départements, le nombre de communautés « sans changement » (pour reprendre la formule de la DGCL) représente au moins la moitié du nombre total de communautés au 1^{er} janvier 2017. Quels motifs peut-on avancer ?

· La spécificité de la montagne

Elle semble jouer pleinement dans le Nord alpin (Isère, Savoie et Haute-Savoie), mais ne concerne pas le Sud (Alpes-de-Haute-Provence et Hautes-Alpes):

- Savoie :
 - 12 communautés sur 17 sont sans changement ;
 - 11 communautés comptent moins de 15 000 habitants, 10 sont sans changement de périmètre, dont 8 qui comptent moins de 10 000 habitants.
- Haute-Savoie:
 - 17 communautés sur 21 sont sans changement ;
 - 5 communautés comptent moins de 15 000 habitants (toutes sans changement), dont une de moins de 10 000 habitants.

Les mêmes différences apparaissent dans les Pyrénées : forte recomposition dans les Pyrénées-Atlantiques et les Hautes-Pyrénées, à la différence des Pyrénées-Orientales.

D'autres massifs présentent aussi un maintien important de communautés préexistantes : Jura, Massif central pour partie (pour la Loire, mais pas la Haute-Loire), le versant alsacien des Vosges (Bas-Rhin et Haut-Rhin).

Une analyse détaillée (géographie physique, structure et histoire des territoires...) peut expliquer de telles différences.

- En revanche, un certain immobilisme semble prévaloir dans d'autres départements.
 - Exemple : le Cher, où la plupart des 17 communautés sont sans changement et dont 11 comptent moins de 15 000 habitants, parmi lesquelles 6 de moins de 10 000 habitants.

Recomposition

En revanche, dans 17 départements, la recomposition est notable : ne subsistent qu'une à trois des communautés préexistantes. Les autres résultent de fusions ou de modifications diverses.

Au total, si la recomposition du tissu intercommunal est patente à l'échelle nationale, subsistent des différences sensibles en lien étroit avec la conception et la mise en œuvre des schémas départementaux.

I.2.3. Des écarts accrus

Autre conséquence de ces évolutions contrastées, qu'il s'agisse du nombre de communes, de la population ou de la superficie des communautés, les écarts sont accrus. Ainsi, hors Île-de-France:

Nombre de communes

- · La plus grande communauté compte 158 communes : communauté d'agglomération Pays
- les plus petites en comptent moins de 5 (dont 33 dans les DOM).

TABLEAU I : LES PLUS PETITES COMMUNAUTÉS PAR LE NOMBRE DE COMMUNES

| NOMBRE DE COMMUNES | NOMBRE DE COMMUNAUTÉS |
|--------------------|-----------------------|
| 5 | 24 |
| 4 | 17 |
| 3 | 5 |
| 2 | 2 |
| Total | 48 |

Population

· La plus peuplée rassemble près de deux millions d'habitants (métropole Aix-Marseille Provence: 1900 000 habitants).

TABLEAU 2 : LES PLUS GRANDES COMMUNAUTÉS PAR LA POPULATION

| COMMUNAUTÉ | DÉPARTEMENT | POPULATION |
|----------------------------------|-----------------------|------------|
| Métropole Aix-Marseille Provence | Bouches-du-Rhône (13) | I 886 842 |
| Métropole de Lyon | Rhône (69) | I 374 964 |
| Métropole européenne de Lille | Nord (59) | 1 154 103 |
| Bordeaux Métropole | Gironde (33) | 774 929 |

· La moins peuplée rassemble moins de 5 000 habitants (Causse de Labastide-Murat, dans le Lot: 3 929 habitants).

TABLEAU 3 : LES PLUS PETITES COMMUNAUTÉS PAR LA POPULATION

| COMMUNAUTÉ | DÉPARTEMENT | POPULATION |
|------------------------------------|----------------|------------|
| Causse de Labastide-Murat | Lot (46) | 3 929 |
| Communauté du Cordais et du Causse | Tarn (81) | 4 755 |
| Cœur de Brenne | Indre (36) | 5 094 |
| Tille et Venelle | Côte-d'Or (21) | 5 095 |

Superficie

· Hormis la Guyane (voir le tableau ci-dessous), les plus vastes atteignent 3 000 km² (métropole Aix-Marseille Provence: 3 150 km², communauté d'agglomération Pays Basque: 2 968 km²).

TABLEAU 4: LES COMMUNAUTÉS DE GUYANE

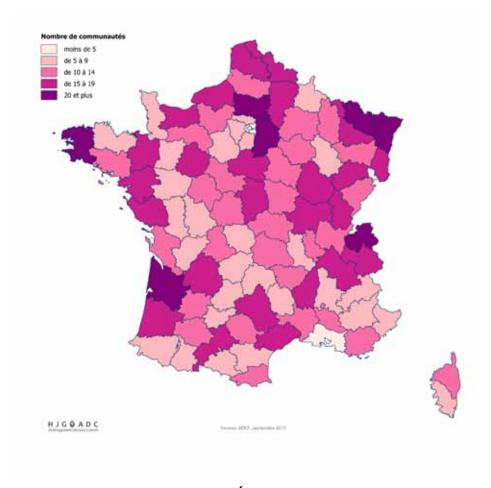
| COMMUNAUTÉS DE GUYANE | SUPERFICIE |
|--------------------------------|-----------------------|
| Communauté de l'Ouest Guyanais | 40 945 km² |
| Communauté de l'Est Guyanais | 25 560 km² |
| Communauté des Savanes | 11 942 km² |
| Communauté du Centre Littoral | 5 087 km ² |

TABLEAU 5 : LES PLUS PETITES COMMUNAUTÉS PAR LA SUPERFICIE

| SUPERFICIE | NOMBRE DE COMMUNAUTÉS |
|----------------------|-----------------------|
| Moins de 30 km² | 2 |
| 30 à moins de 50 km² | 14 |
| Total | 16 |

Cette diversité, voire cette hétérogénéité, constitue un trait majeur du nouveau paysage intercommunal, malgré la réduction très significative du nombre de structures.

FIGURE 1 : NOMBRE DE COMMUNAUTÉS PAR DÉPARTEMENT



I.3. LA « RURALISATION » DES AGGLOMÉRATIONS

Une centaine de communautés d'agglomération ne connaissent aucune modification de périmètre.

D'autres changent d'échelle, voire de statut, par l'adjonction de nombreuses communes comptant un faible nombre d'habitants et regroupées jusqu'alors au sein de communautés à dominante rurale.

La transformation est d'autant plus sensible lorsque le nombre de communes venant en ajout est supérieur à celui de l'agglomération initiale.

Ce phénomène est bien identifié (sous le vocable pôles « ruralo-urbains ») dans la catégorie des « relais de croissance », telle que définie par l'AdCF. Il concerne aussi d'autres catégories d'agglomérations.



TABLEAU 6 : COMMUNAUTÉS URBAINES ET D'AGGLOMÉRATION COMPTANT PLUS DE 50 COMMUNES, DONT L'EXTENSION EST LA PLUS SIGNIFICATIVE (PLUS DE 40 COMMUNES)

| COMMUNAUTÉ | DÉPARTEMENT | PÉRIMÈTRE INITIAL | EXTENSION | TOTAL | POPULATION DES COMMUNES DANS LE NOUVEAU PÉRIMÈTRE | |
|----------------------------|----------------------|----------------------|-----------|-------|--|------------|
| | | | | | -I 000 HAB. | - 500 HAB. |
| Grand Reims | Marne (51) | 16 | + 127 | 143 | 112 | 86 |
| Loire Forez | Loire (42) | 45 | + 43 | 88 | 62 | 37 |
| Tarbes-Lourdes-Pyrénées | Hautes-Pyrénées (65) | 15 | + 71 | 86 | 68 | 53 |
| Dinan Agglomération | Côtes-d'Armor (22) | 26 | + 39 | 65 | 32 | 14 |
| Grand Cognac | Charente (16) | 14 | + 48 | 58 | 42 | 17 |
| Région de Château-Thierry | Aisne (02) | 25 | + 62 | 87 | 75 | 63 |
| Troyes Champagne Métropole | Aube (10) | 19 | + 62 | 81 | 57 | 39 |
| Communauté d'Épinal | Vosges (88) | 36 | + 42 | 76 | 49 | 34 |
| Bassin de Bourg-en-Bresse | Ain (01) | 15 | + 61 | 75 | 43 | 19 |
| Pays de Montbéliard | Doubs (25) | 29 | + 43 | 72 | 44 | 29 |
| Communauté du Puy-en-Velay | Haute-Loire (43) | 28 | + 43 | 71 | 51 | 35 |
| Communauté de Chaumont | Haute-Marne (52) | 24 | + 40 | 63 | 56 | 51 |
| Lannion-Trégor Communauté | Côtes-d'Armor (22) | 20 | + 40 | 60 | 25 | 17 |

De ce que l'on sait de l'importance accordée à l'ancrage territorial dans les grandes communautés existantes, il y a fort à penser que beaucoup sera fait pour obtenir l'adhésion de ces nombreuses petites communes. À la crainte de ces dernières d'une dilution au sein de vastes ensembles s'ajoute, pour les plus importantes, celle d'une inflexion de politiques ou d'actions au détriment des besoins de l'urbain.

I.4. UN SOCLE DE PETITES (ET TRÈS PETITES) COMMUNAUTÉS

Malgré une forte diminution, les petites et très petites communautés demeurent très présentes : 342 comptent moins de 15 000 habitants (dont 210 moins de 10 000 habitants), soit 27 % du total.

Deux tiers d'entre elles ont été maintenues en l'état bien que n'atteignant pas le seuil de 15 000 habitants. L'autre tiers reste en deçà de ce seuil, malgré des fusions ou des transformations. Bien que limitée, l'évolution de ces dernières traduit un changement d'échelle par rapport à la situation constatée quelques années auparavant. Ainsi, au 1er janvier 2013, 499 communautés comptaient moins de 5 000 habitants, soit 20 % du total des communautés de l'époque⁵,

Elles sont présentes dans un département sur deux (hors ceux qui ne comptent aucune ou une seule de ces communautés), là où prévalait souvent un grand émiettement.

Les profils sont variés :

- · Les communautés présentant une spécificité géographique : une centaine correspond à des communautés de montagne, trois sont insulaires (communauté de Belle-Île-en-Mer, communauté de l'Île de Noirmoutier, communauté de Marie-Galante).
- · Les communautés situées dans des zones de déprise économique et démographique, souvent ancienne et marquée (exemples : Meuse, Haute-Saône, Indre).
- · Les communautés appartenant à de vastes territoires demeurés agricoles (Gers) ou caractérisées par des particularités culturales (massif forestier landais).

TABLEAU 7 : RÉPARTITION DES COMMUNAUTÉS COMPTANT MOINS DE 15 000 HABITANTS

| NOMBRE DE COMMUNAUTÉS DE MOINS DE 15 000 HABITANTS | NOMBRE DE DÉPARTEMENTS | NOMBRE DE COMMUNAUTÉS CONCERNÉES | POURCENTAGE DU TOTAL DES COMMUNAUTÉS |
|---|---------------------------|--|--|
| 10 à 12 | 11 | 120 | 35,10 % |
| 5 à 9 | 22 | 143 | 41,80 % |
| 2 à 4 | 20 | 62 | 18,10 % |
| 1 | 17 | 17 | 5,0 % |
| 0 | 27 | 0 | 0,0 % |
| Total | 97 | 342 | 100,0 % |

5. Voir à ce sujet l'étude AdCF, Crédit Agricole SA, « Portrait des communautés de moins de 5 000 habitants », mars 2014, disponible via www.adcf.org/contenu-article?num_ article=2014&num_thematique=7



TABLEAU 8 : RÉPARTITION PAR DÉPARTEMENT DES COMMUNAUTÉS COMPTANT MOINS DE 15 000 HABITANTS

| DÉPARTEMENT* | NOMBRE DE COMMUNAUTÉS | DÉPARTEMENT* | NOMBRE DE COMMUNAUTÉS | |
|------------------------------|--------------------------|---------------------------------------|--------------------------|--|
| Ain (01) | 2 | Maine-et-Loire (49) | 0 | |
| Aisne (02) | 3 | Manche (50) | 0 | |
| Allier (03) | 5 | Marne (51) | 7 | |
| Alpes-de-Haute-Provence (04) | 5 | Haute-Marne (52) | 4 | |
| Hautes-Alpes (05) | 5 | Mayenne (53) | 1 | |
| Alpes-Maritimes (06) | - 1 | Meurthe-et-Moselle (54) | 3 | |
| Ardèche (07) | 9 | Meuse (55) | 11 | |
| Ardennes (08) | 1 | Morbihan (56) | 1 | |
| Ariège (09) | 4 | Moselle (57) | 0 | |
| Aube (10) | 9 | Nièvre (58) | 6 | |
| Aude (11) | 2 | Nord (59) | 0 | |
| Aveyron (12) | 11 | Oise (60) | 0 | |
| Bouches-du-Rhône (13) | 0 | Orne (61) | 9 | |
| Calvados (14) | 1 | Pas-de-Calais (62) | 0 | |
| Cantal (15) | 6 | Puy-de-Dôme (63) | 3 | |
| Charente (16) | 2 | Pyrénées-Atlantiques (64) | 1 | |
| Charente-Maritime (17) | 1 | Hautes-Pyrénées (65) | 4 | |
| Cher (18) | - 11 | Pyrénées-Orientales (66) | 4 | |
| Corrèze (19) | 6 | Bas-Rhin (67) | 1 | |
| Corse-du-Sud (2A) | 5 | Haut-Rhin (68) | 3 | |
| Haute-Corse (2B) | 10 | Rhône (69) | 0 | |
| Côte-d'Or (21) | 10 | Haute-Saône (70) | 12 | |
| Côtes-d'Armor (22) | 0 | Saône-et-Loire (71) | 9 | |
| Creuse (23) | 3 | Sarthe (72) | 0 | |
| Dordogne (24) | - 11 | Savoie (73) | - 11 | |
| Doubs (25) | 5 | Haute-Savoie (74) | 5 | |
| Drôme (26) | 3 | Seine-Maritime (76) | 1 | |
| Eure (27) | 0 | Seine-et-Marne (77) | 0 | |
| Eure-et-Loir (28) | 2 | Yvelines (78) | 0 | |
| Finistère (29) | ı | Deux-Sèvres (79) | 1 | |
| Gard (30) | 2 | Somme (80) | 0 | |
| Haute-Garonne (31) | 0 | Tarn (81) | 8 | |
| Gers (32) | 12 | Tarn-et-Garonne (82) | 4 | |
| Gironde (33) | 0 | Var (83) | 1 | |
| Hérault (34) | 2 | Vaucluse (84) | i | |
| Ille-et-Vilaine (35) | 0 | Vauciuse (84) | i | |
| Indre (36) | 10 | Vienne (86) | 0 | |
| Indre-et-Loire (37) | 0 | Haute-Vienne (87) | 8 | |
| ` ' | 3 | ` , | | |
| Isère (38) | 11 | Vosges (88) | 3 | |
| Jura (39) Landes (40) | 7 | Yonne (89) Territoire de Belfort (90) | 3 | |
| ` ' | 5 | Essonne (91) | 0 | |
| Loir-et-Cher (41) | | , | 0 | |
| Loire (42) | 3 | Val-d'Oise (95) | 0 | |
| Haute-Loire (43) | 5 | Guadeloupe (971) | I | |
| Loire-Atlantique (44) | 0 | Martinique (972) | 0 | |
| Loiret (45) | ı | Guyane (973) | I | |
| Lot (46) | 5 | La Réunion (974) | 0 | |
| Lot-et-Garonne (47) | 5 | Mayotte (976) | 0 | |
| Lozère (48) | 9 | TOTAL | 342 | |

^{*} Hors métropole du Grand Paris.

I.5. L'AFFIRMATION DES TERRITOIRES

I.5.1. La banalisation des « XXL »

L'émergence de ce type de structure est un fait majeur d'autant qu'il concerne tous les départements les moins comme les plus peuplés, des métropoles comme des communautés de communes.

TABLEAU 9 : RÉPARTITION SELON LEUR STATUT DES COMMUNAUTÉS COMPTANT LE PLUS DE COMMUNES

| TYPE DE COMMUNAUTÉ | 50 À 99 | 100 À 149 | 150 ET PLUS | TOTAL |
|----------------------------|---------|-----------|-------------|-------|
| Métropole | 4 | I. | 0 | 5 |
| Communauté urbaine | 3 | 1 | 0 | 4 |
| Communauté d'agglomération | 32 | 2 | I | 35 |
| Communauté de communes | 110 | 8 | 0 | 118 |
| Total | 149 | 12 | 1 | 162 |

Apprécié initialement par le nombre de communes (50 et plus), le « XXL » doit maintenant intégrer d'autres critères, à commencer par la superficie en complément des liens entre territoires et pôles urbains que propose la typologie établie par l'AdCF.

Nombre de communes

- Au 1er janvier 2017, 162 communautés comptaient au moins 50 communes, soit près de 15 % du total.
- · Le nombre approche 200 en ajoutant les communautés les plus proches de ce niveau (celles comptant 48 et 49 communes).

TABLEAU 10 : COMMUNAUTÉS LES PLUS IMPORTANTES EN NOMBRE DE COMMUNES

| COMMUNAUTÉ | DÉPARTEMENT | 100 À 149 | 150 ET PLUS |
|----------------------------------|---------------------------|-----------|-------------|
| NOUVELLES | | | |
| Communauté Pays Basque | Pyrénées-Atlantiques (64) | | 158 |
| Grand Reims | Marne (51) | 143 | |
| Communauté Le Cotentin | Manche (50) | 132 | |
| Métropole du Grand Paris | Paris (75) | 131 | |
| Béthune-Bruay, Artois Lys Romane | Pas-de-Calais (62) | 100 | |
| SANS CHANGEMENT | | | |
| Haute Saintonge | Charente-Maritime (17) | 129 | |
| Communauté du Saulnois | Moselle (57) | 128 | |
| Vals de Saintonge | Charente-Maritime (17) | 111 | |
| Pays Châtillonnais | Côte-d'Or (21) | 107 | |

FIGURE 2 : LES COMMUNAUTÉS XXL PAR LE NOMBRE DE COMMUNES

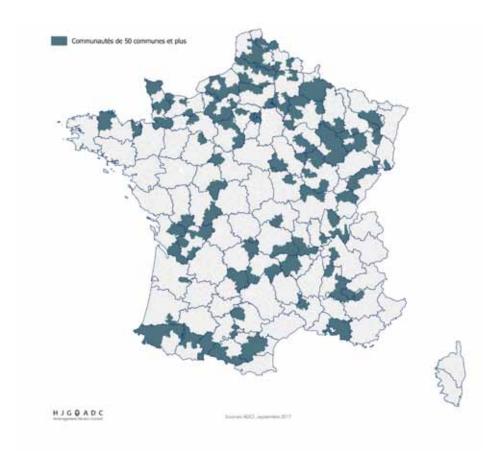
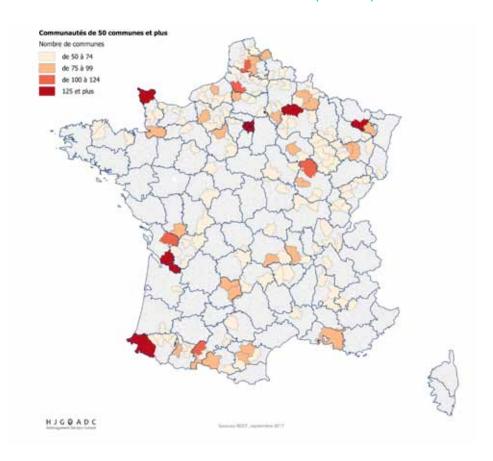


FIGURE 3 : LES COMMUNAUTÉS XXL PAR LE NOMBRE DE COMMUNES (PAR STRATE)



Superficie

Hormis les communautés guyanaises :

- 54 communautés ont une superficie supérieure à 1 000 km²;
- 12 dépassent 1 500 km²;
- 2 atteignent 3 000 km².

Le total est proche de 80 communautés en ajoutant celles dont la superficie est comprise entre 900 et moins de 1 000 km² (voir la carte page suivante).

TABLEAU II : LES PLUS GRANDES COMMUNAUTÉS PAR LA SUPERFICIE

| SUPERFICIE EN KM ² | COMMUNAUTÉS |
|-------------------------------|-------------|
| I 000 à moins de I 500 | 42 |
| I 500 à moins de 2 000 | 10 |
| 2 000 à 3 200 | 2 |
| Total | 54 |

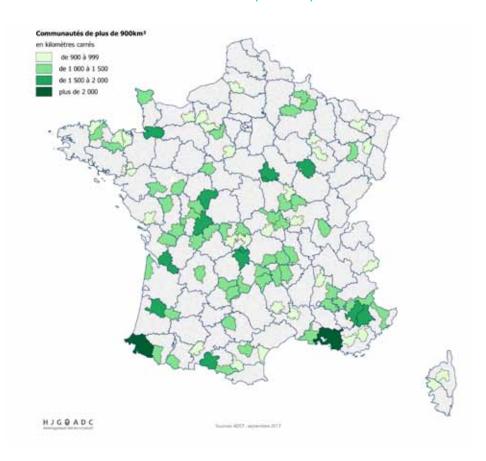
TABLEAU 12 : COMMUNAUTÉS DONT LA SUPERFICIE EST SUPÉRIEURE À 1 500 KM²

| COMMUNAUTÉ | DÉPARTEMENT | SUPERFICIE (EN KM²) |
|---|------------------------------|---------------------|
| Métropole Aix-Marseille Provence | Bouches-du-Rhône (13) | 3 149 |
| Communauté Pays Basque | Pyrénées-Atlantiques (64) | 2 968 |
| Vienne et Gartempe | Vienne (86) | I 988 |
| Pays Châtillonnais | Côte-d'Or (21) | 1814 |
| Loches Sud Touraine | Indre-et-Loire (37) | I 809 |
| Cœur Haute Lande | Landes (40) | I 786 |
| Haute-Corrèze Communauté | Corrèze (19) | I 785 |
| Haute Saintonge | Charente-Maritime (17) | I 729 |
| Alpes Provence Verdon, Sources de Lumière | Alpes-de-Haute-Provence (04) | I 718 |
| Couserans-Pyrénées | Ariège (09) | I 635 |
| Provence Alpes Agglomération | Alpes-de-Haute-Provence (04) | I 574 |
| Puisaye Forterre | Yonne (89) | I 556 |

FIGURE 4 : LES COMMUNAUTÉS XXL PAR LA SUPERFICIE



FIGURE 5 : LES COMMUNAUTÉS XXL PAR LA SUPERFICIE (PAR STRATE)



1.5.2. Les territoires urbains « hors normes »

Cet intitulé s'applique à des ensembles urbains adossés à de vastes territoires (par la dimension de la communauté ou de son aire d'influence). En première analyse, ils sont de trois types:

- territoires de métropole ;
- · territoires de pays ;
- · territoire d'agglomération.

Territoires de métropoles

FIGURE 6: L'ESPACE FRANCILIEN

| Métropole du Grand | Franges franciliennes | Agglomérations | Villes et campagnes |
|--------------------|-----------------------|----------------|---------------------|
| Paris | | franciliennes | franciliennes |

TABLEAU 13: MÉTROPOLE DU GRAND PARIS

| POPULATION | 7 000 000 HABITANTS |
|--------------------------|----------------------|
| Nombre de communes | 131 |
| Superficie | 814 km² |
| Statut | Capitale |
| Influence (aire urbaine) | Préfecture de région |

Agglomérations franciliennes (grande couronne)

- · Communauté de Cergy-Pontoise
- · Communauté Paris-Saclay
- · Grand Paris Sud Seine-Essonne-Sénart
- · Roissy Pays de France
- · Saint Germain Boucles de Seine
- · Communauté de Saint-Quentin-en-Yvelines
- · Versailles Grand Parc
- · Grand Paris Seine et Oise

Villes et campagnes franciliennes

Communautés comptant moins de 50 000 habitants.

Franges franciliennes

Communautés dont la commune principale fait partie de l'aire urbaine de Paris (telles Chantilly, Gisors, Malesherbes, Méru, Villers-Cotterêts) et celles dont une majorité de communes et de la population en fait partie.

TABLEAU 14 : MÉTROPOLE DE LYON

| POPULATION | I 350 000 HABITANTS |
|--------------------------|----------------------|
| Nombre de communes | 59 |
| Superficie | 534 km² |
| Statut | Préfecture de région |
| Influence (aire urbaine) | 514 communes |

TABLEAU 15: MÉTROPOLE AIX-MARSEILLE PROVENCE

| POPULATION | I 900 000 HABITANTS |
|--------------------------|----------------------|
| Nombre de communes | 92 |
| Superficie | 3 149 km² |
| Statut | Préfecture de région |
| Influence (aire urbaine) | 90 communes |

TABLEAU 16 : MÉTROPOLE NICE CÔTE D'AZUR

| POPULATION | 540 000 HABITANTS |
|---------------------------|-------------------|
| Nombre de communes | 49 |
| Superficie | I 466 km² |
| Statut | Préfecture |
| Influence (aire urbaine)* | 129 communes |

^{*} Dont Sophia Antipolis (Antibes), Pays de Lérins (Cannes), Pays de Grasse (Grasse), Alpes Provence Verdon, Sources de Lumière (Castellane), Var-Estérel-Méditerranée (Saint-Raphaël).

Territoires de Pays

TABLEAU 17: COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION PAYS BASQUE

| POPULATION | 310 000 HABITANTS |
|--------------------------|-------------------|
| Nombre de communes | 158 |
| Superficie | 2 968 km² |
| Statut | Sous-préfecture |
| Influence (aire urbaine) | 60 communes |

TABLEAU 18 : COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION LE COTENTIN

| POPULATION | 180 000 HABITANTS |
|--------------------------|-------------------|
| Nombre de communes | 132 |
| Superficie | I 420 km² |
| Statut | Sous-préfecture |
| Influence (aire urbaine) | 44 communes |

Territoire d'agglomération

TABLEAU 19 : COMMUNAUTÉ URBAINE DU GRAND REIMS

| POPULATION | 290 000 HABITANTS |
|--------------------------|-------------------|
| Nombre de communes | 143 |
| Superficie | I 424 km² |
| Statut | Sous-préfecture |
| Influence (aire urbaine) | 175 communes |

I.5.3. Les ruralités « hors normes »

À l'autre extrémité du spectre figurent des communautés de grande dimension, mais dont la population est peu importante :

 \bullet 13 communautés comptant au moins 50 communes ont une population inférieure à 15 000 habitants.

TABLEAU 20 : COMMUNAUTÉS DE 50 COMMUNES ET PLUS, ET DE MOINS DE 15 000 HABITANTS

| COMMUNAUTÉ | DÉPARTEMENT | COMMUNES | MOINS DE 10 000 HABITANTS | DE 10 000 À 15 000 HABITANTS |
|---------------------------------------|-------------------------|----------|---------------------------------|------------------------------------|
| Pays de Trie et du Magnoac | Hautes-Pyrénées (65) | 50 | 6 958 | |
| Communauté de la Haute-Ariège | Ariège (09) | 56 | 7 432 | |
| Auberive Vingeanne et Montsaugeonnais | Haute-Marne (52) | 51 | 8 484 | |
| Tannay-Brinon-Corbigny | Nièvre (58) | 58 | | 10 101 |
| Communauté du Diois | Drôme (26) | 51 | | 11 101 |
| Meuse Rognon | Haute-Marne (52) | 61 | | 11 334 |
| Coteaux du Val d'Arros | Hautes-Pyrénées (65) | 54 | | 11 368 |
| Vezouze en Piémont | Meurthe-et-Moselle (54) | 51 | | 11 947 |
| Argonne Champenoise | Marne (51) | 60 | | 12 335 |
| Vosges côté Sud-Ouest | Vosges (88) | 61 | | 12 538 |
| Bassin de Joinville en Champagne | Haute-Marne (52) | 59 | | 13 316 |
| Pays du Saintois | Meurthe-et-Moselle (54) | 55 | | 14 507 |
| Pyrénées Audoises | Aude (11) | 62 | | 14 687 |

^{• 5} communautés ont une superficie supérieure à 1 000 km², comptent parfois plus de 50 communes, dont la plus peuplée rassemble moins de 2 000 habitants.

TABLEAU 21 : COMMUNAUTÉS DE 1 000 KM2 ET PLUS, DONT LA VILLE-CENTRE COMPTE MOINS DE 2 000 **HABITANTS**

| COMMUNAUTÉ | DÉP. | SUPERFICIE (KM²) | NOMBRE DE COMMUNES | COMMUNE PRINCIPALE ET POPULATION | |
|--|------|------------------|--------------------|----------------------------------|-------|
| 20 000 À MOINS DE 40 000 HABITANTS | | | | | |
| Crêtes Préardennaises | (80) | 1 015,65 | 94 | Signy- l'Abbaye | I 400 |
| MOINS DE 20 000 HABITANTS | | | | | |
| Alpes Provence Verdon, Sources de Lumière | (04) | 1 718,06 | 41 | Castellane | I 500 |
| Bazois Loire Morvan | (58) | 1 209,01 | 46 | Luzy | I 900 |
| Communauté de la Haute-Ariège | (09) | 1 128,28 | 56 | Ax-les- Thermes | I 200 |
| Landes d'Armagnac | (40) | 1 063,95 | 27 | Roquefort | I 900 |

I.5.4. La problématique des « XXL »

La gouvernance spatiale

Certes, un changement d'échelle produit des effets différenciés selon les contextes locaux, mais la taille et la nature des territoires présentent des constantes que l'on ne saurait mésestimer : hétérogénéité de situations et de problèmes à résoudre, risque d'éloignement des acteurs locaux d'une vision partagée de leur territoire.

Concernant la taille, d'aucuns rappellent le rapport entre périmètre et capacité de prendre en compte, de manière appropriée, les demandes des populations dans leur diversité. Selon eux, c'est l'une des formes du « théorème de la décentralisation » stipulant que les lois ont un caractère uniforme qui ne tient pas compte de la diversité des lieux et des mœurs.

Concernant la nature des territoires, notons que ces phénomènes sont particulièrement sensibles en milieu rural, où la notion d'autonomie est tout à fait relative.

L'ingénierie des grands territoires

Parmi les grandes communautés qui viennent de naître, nombre d'entre elles ne disposent pas d'une ingénierie suffisante pour répondre à tous les défis qui se présentent. Or, on ne peut promouvoir l'idée d'un « plus », grâce au seul changement d'échelle, sans apporter des solutions aux questions qui en résultent.

Plusieurs hypothèses peuvent être envisagées pour remédier à ce problème. Citons les principales émises ou envisageables :

- Un soutien des métropoles et des grandes agglomérations apporté aux collectivités voisines parmi les plus démunies, à l'instar de ce que certaines pratiquent déjà. Telle Valenciennes Métropole, qui apporte un appui pour répondre aux besoins d'ingénierie, d'assistance technique et de conseil des communes rurales (urbanisme, aide au montage de dossiers...). Mesure reprise dans le projet de pôle métropolitain du Hainaut-Cambrésis.
- Des aides financières accordées aux communautés considérées par l'État et/ou les régions et/ou les départements, afin qu'elles puissent se doter d'ingénierie a minima.
- La mutualisation des services ou de certaines compétences, encouragée ou facilitée financièrement par l'État et/ou les régions et/ou les départements auprès des communautés considérées.
- Des équipes projet mises à disposition par les régions pour conforter l'action d'une ou plusieurs communautés, le temps de la conduite d'un projet concret et opérationnel. Dans ce dernier cas de figure, il n'est pas fait référence à l'État ou aux départements, ces derniers ayant proposé les services de leur propre ingénierie auprès des communautés, à la suite d'un dessaisissement volontaire (l'État pour l'instruction des autorisations d'urbanisme) ou contraint (les départements à la suite de la loi NOTRe).

Pour toutes ces raisons, la question de la superficie des nouvelles communautés doit être considérée avec une attention particulière, au même titre que la création des métropoles a pu faire figure de composante majeure de la nouvelle architecture des territoires avec son « sésame » institutionnel.

1.5.5. Le rapport aux départements

Hors de tout débat polémique, l'émergence des grands périmètres, singulièrement ceux des territoires urbains « hors normes », pose la question de la complémentarité et de l'efficience de deux collectivités : communauté et département, œuvrant sur un même territoire, au-delà du partage de compétences réputées complémentaires et assurant une différence entre territoire et institution. Dans une étude précédente consacrée aux grandes communautés, l'AdCF soulignait déjà : « En revanche, au titre de la représentativité des territoires et de leurs populations, on peut s'interroger sur la dualité résultant de la juxtaposition entre de grandes ou très grandes communautés et les cantons, quand bien même ces derniers ont été significativement redimensionnés.

Qu'en serait-il pour des entités comptant près de ou plus de 200 communes, englobant, de fait, plusieurs cantons ? Qu'en serait-il pour des départements dont la totalité du territoire serait couvert par quelques grandes ou très grandes communautés ?

Certes, il ne faut pas confondre territoire et institution, mais l'arrivée massive de grandes et très grandes communautés pose la question de savoir qui est le plus à même de représenter un territoire et d'y exercer de la manière la plus efficiente des compétences qui façonnent leur devenir et organisent leur quotidien »⁶.

6.AdCF, ADGCF, Caisse des Dépôts, « Grandes communautés : de l'exception à la généralisation », février 2016, p. 29. Retrouvez l'étude via www.adcf.org/contenu-article?num_ article=2977&num_thematique=7



L'hypothèse d'une fusion progressive de départements qui comportent une métropole a été évoquée lors de la campagne présidentielle par le nouveau Président de la République. Ce n'est pas l'objet du présent document. En revanche, il apparaît opportun de poser quelques jalons concernant certains des territoires urbains « hors normes ». Trois cas de figure peuvent être envisagés:

- · la fusion métropole-département ;
- · la partition du département ;
- · un nouveau cadre relationnel.

La fusion métropole-département

Métropole Aix-Marseille Provence

À différents titres, la métropole Aix-Marseille Provence recouvre la quasi-totalité des Bouches-du-Rhône. L'hypothèse d'une fusion entre les deux institutions, source de débats passionnés, voire passionnels, est sur la table des négociations.

TABLEAU 22 : LA MÉTROPOLE AIX-MARSEILLE PROVENCE DANS SON DÉPARTEMENT

| MÉTROPOLE AIX-MARSEILLE PROVENCE | | | | | | | |
|----------------------------------|----------------|------------------------|------|--|--|--|--|
| CRITÈRES | COMMUNAUTÉ (C) | DÉPARTEMENT (D) | C/D | | | | |
| Population | I 900 000 | 2 000 000 | 95 % | | | | |
| Communes | 92 | 119 | 76 % | | | | |
| Superficie | 3 149 km² | 5 087 km ^{2*} | 62 % | | | | |

^{*} Sachant que la commune d'Arles a une superficie de 759 km² sur les 1 938 hors métropole.

Métropole Nice Côte d'Azur

Forte de son aire urbaine, la métropole Nice Côte d'Azur dispose aussi d'une position prépondérante au sein des Alpes-Maritimes. Outre les questions de personnes, tant pour des raisons historiques, géographiques que culturelles, le Pays niçois doit maintenir son unité. L'hypothèse de simplifications sera probablement une étape indispensable, sans présager de l'issue.

TABLEAU 23 : LA MÉTROPOLE NICE CÔTE D'AZUR DANS SON DÉPARTEMENT

| MÉTROPOLE NICE CÔTE D'AZUR | | | | | | |
|----------------------------|----------------|-----------------|------|--|--|--|
| CRITÈRES | COMMUNAUTÉ (C) | DÉPARTEMENT (D) | C/D | | | |
| Population | 540 000 | 1 100 000 | 49 % | | | |
| Communes | 49 | 163 | 30 % | | | |
| Superficie | I 466 km² | 4 299 km² | 34 % | | | |

La partition du département

Cette hypothèse concerne un territoire de pays : la communauté d'agglomération Pays Basque, dont les contours épousent ce que pourrait être un « département basque ». Le territoire devient alors une question politique, d'autant qu'une partie de l'agglomération « réelle » n'est pas intégrée à la nouvelle communauté, soit une dizaine de communes landaises pourtant incluses dans l'aire urbaine et la zone d'emplois (il s'agit en particulier des huit communes de la communauté du Seignanx, forte de 26 000 habitants et de 8 200 emplois). L'avenir dira si la communauté est un aboutissement ou si le verrou politique (et symbolique) peut sauter.

TABLEAU 24 : LA COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION PAYS BASQUE DANS SON DÉPARTEMENT

| CA PAYS BASQUE | | | |
|----------------|----------------|-----------------|------|
| CRITÈRES | COMMUNAUTÉ (C) | DÉPARTEMENT (D) | C/D |
| Population | 310 000 | 668 000 | 46 % |
| Communes | 158 | 546 | 29 % |
| Superficie | 2 968 km² | 7 645 km² | 39 % |

Un nouveau cadre relationnel

Outre ces cas d'espèce, l'émergence d'agglomérations vastes et puissantes conduit à reconsidérer leurs relations avec l'institution départementale, qui plus est avec le nouveau partage de rôle résultant de la loi NOTRe et des compétences départementales, ciblées essentiellement sur les solidarités sociales et territoriales.

Deux situations méritent d'être évoquées :

- celle où une communauté occupe une position dominante sur les plans démographique et économique dans le département ;
- celle où quelques communautés couvrent la totalité du territoire départemental.

Position dominante

À titre d'exemple, hors métropoles, en se fondant sur le seul critère démographique, dix communautés d'agglomération comptant au moins 100 000 habitants rassemblent plus de 40 % des habitants du département dont elles font partie. La plupart sont des préfectures, confortées dans leur position de pôle départemental.

TABLEAU 25 : COMMUNAUTÉS DONT LA POPULATION REPRÉSENTE PLUS DE 40 % DE LA POPULATION DÉPARTEMENTALE

| COMMUNAUTÉ (C) | | DÉPARTEMENT (D) | C/D | |
|-------------------------|---------|----------------------------|---------|------|
| Grand Belfort | 108 000 | Territoire de Belfort (90) | 144 334 | 73 % |
| Grand Reims | 292 951 | Marne (51) | 570 817 | 51 % |
| Perpignan Méditerranée | 264 105 | Pyrénées-Orientales (66) | 466 327 | 56 % |
| Limoges Métropole | 208 705 | Haute-Vienne (87) | 376 199 | 55 % |
| Grand Troyes | 168 350 | Aube (10) | 308 094 | 54 % |
| Tarbes-Lourdes-Pyrénées | 122 970 | Hautes-Pyrénées (65) | 228 950 | 54 % |
| Ardenne Métropole | 126 800 | Ardennes (08) | 279 715 | 45 % |
| Bassin de Brive | 109 707 | Corrèze (19) | 241 340 | 45 % |
| Grand Poitiers | 192 000 | Vienne (86) | 433 203 | 44 % |
| Valence Romans Agglo | 217 259 | Drôme (26) | 499 159 | 43 % |

Couverture du territoire départemental

Aujourd'hui, 22 départements comptent moins de dix communautés, dont deux moins de cinq communautés. La plupart ont connu un profond remaniement du tissu intercommunal.

TABLEAU 26 : DÉPARTEMENTS COMPTANT MOINS DE 10 COMMUNAUTÉS

| DÉPARTEMENT | NOMBRE DE COMMUNAUTÉS |
|---------------------------|--------------------------|
| Hautes-Alpes (05) | 9 |
| Cantal (15) | 9 |
| Charente (16) | 9 |
| Corrèze (19) | 9 |
| Maine-et-Loire (49) | 9 |
| Pyrénées-Atlantiques (64) | 9 |
| Hautes-Pyrénées (65) | 9 |
| Ardennes (08) | 8 |
| Ariège (09) | 8 |
| Aude (11) | 8 |
| Côtes-d'Armor (22) | 8 |

| DÉPARTEMENT | NOMBRE DE COMMUNAUTÉS |
|------------------------------|--------------------------|
| Lot (46) | 8 |
| Manche (50) | 8 |
| Haute-Marne (52) | 8 |
| Deux-Sèvres (79) | 8 |
| Alpes-de-Haute-Provence (04) | 7 |
| Alpes-Maritimes (06) | 7 |
| Corse-du-Sud (2A) | 7 |
| Creuse (23) | 7 |
| Vienne (86) | 7 |
| Bouches-du-Rhône (13) | 4 |
| Territoire de Belfort (90) | 3 |

I.6. DE NOUVEAUX DÉFIS

D'aucuns considèrent que les limites de l'exercice sont atteintes : à quelques ajustements près, le paysage intercommunal serait abouti. Notons que c'est le souhait de nombreux responsables intercommunaux (élus et techniciens) qui réclament une pause, ne serait-ce que pour mettre en place et faire fonctionner correctement les nouveaux dispositifs.

Stable ne veut pas dire figé. Trois cas de figure peuvent être évoqués :

Opportunité

La gestion du nombre par les communes nouvelles

Des avancées sont à prévoir, notamment avec l'émergence de communes nouvelles. Sans présager du temps nécessaire pour que ce phénomène, déjà bien présent dans certains départements, soit étendu, voire généralisé, peut-être s'agira-t-il de la nouvelle phase d'évolution de l'intercommunalité.

Obstacles

L'immobilisme

Les analyses qui précèdent ont mis en évidence le maintien en l'état de communautés dont les caractéristiques sont en deçà de tout ou partie des minima énoncés dans la loi, hors des territoires pouvant se prévaloir de spécificités reconnues. Si leur existence est assurée, leur efficience, voire leur utilité, pose question dans un environnement institutionnel singulièrement modifié et des conditions financières dégradées. Une revoyure qualitative serait la bienvenue en ciblant les motifs de leur maintien et les modalités de rapprochements convaincants.

Les « composites »

Il se peut que certains « détricotages » soient reconsidérés, compte tenu de leur ampleur, de leur complexité et de possibles difficultés de mise en œuvre ou de fonctionnement.

Il est question de « détricotage » lorsque les communes membres d'une communauté existante sont réparties entre d'autres communautés. Exemples :

- · Mirecourt Dompaire (Vosges) compte 78 communes :
 - les 33 communes de la communauté du Secteur de Dompaire ;
- 30 communes sur 31 du Pays de Mirecourt ;
- 15 communes sur 31 de la communauté de la Moyenne Moselle.

- Brie des Rivières et Châteaux (Seine-et-Marne) compte 31 communes :
- 12 communes sur 13 de la communauté de communes Vallées et Châteaux ;
- 7 communes sur 9 de la communauté de communes des Gués de l'Yerres :
- 7 communes sur 8 de la communauté de communes la Brie centrale ;
- 4 communes sur 9 de la communauté de communes de l'Yerres à l'Ancœur ;
- 1 commune sur 3 de la communauté de communes Pays de Seine.

Défi

La gouvernance spatiale

La question de la gouvernance reste entière. Il est le plus souvent question de gouvernance humaine et politique, sujet majeur dont la primauté et la complexité ont été mesurées dans des travaux précédents⁷. Quand bien même il serait réglé ou tout au moins atténué par la généralisation des communes nouvelles et la résolution du problème du nombre, la question de la gouvernance spatiale reste entière.

II. TYPOLOGIE: CONSTATS ET ADDITIFS

II.I. L'HYPER RURAL

II.1.1. Points majeurs et mots-clés

- 183 communautés :
- · une tendance globale à voir leur population décroître ;
- · des communautés minoritaires mais emblématiques.

II. I.2. Additifs

- Parmi les 183 communautés identifiées : 165 comptent moins de 15 000 habitants, une centaine n'a connu aucun changement ;
- les communautés de l'hyper rural sont très proches des petites et très petites communautés évoquées dans le chapitre précédent (page 17) ;
- les territoires considérés sont, pour la plupart, inclus dans le périmètre de la « diagonale aride », dont ils constituent des fragments ;
- à noter, la forte présence de communautés situées en zones de montagne (les communautés insulaires figurent dans la catégorie bassins de vie de petites villes ou bourgs centres).

II.2. LES PÔLES INTERMÉDIAIRES

II.2.1. Points majeurs et mots-clés

Les bassins de vie de petites villes ou bourgs centres

- 850 communautés;
- · catégorie qui regroupe le plus grand nombre de territoires ;
- · deux sous-ensembles sont à distinguer :
- ceux localisés dans l'orbite de pôles plus denses ;
- ceux qui s'en trouvent plus éloignés.

Les bassins de vie intermédiaires

- 137 communautés ;
- profil de pôles urbains qui structurent un bassin de vie à dominante résidentielle ;
- taux de communes urbaines de 5 à 100 %, illustrant la diversité des profils.

II.2.2. Additifs

- · La notion d'ancrage :
- Malgré l'hétérogénéité de la catégorie, vu la multiplicité des échelles d'observation possibles et la diversité des critères de qualification envisageables, certaines communautés méritent une attention particulière : celles dont la ville principale, bien que de taille réduite, assure l'ancrage d'un territoire (cohésion, influence, services...). Elles sont réparties entre bassins de vie de petites villes ou bourgs centres et bassins de vie intermédiaires.
- · Ces communautés adossées à des « villes d'ancrage » sont partie prenante de la maille fine qui « tient », encore, une grande partie de l'Hexagone. La carte et les tableaux joints permettent d'apprécier leurs caractéristiques et leur localisation.

FIGURE 7: LES COMMUNAUTÉS ADOSSÉES À DES « VILLES D'ANCRAGE »

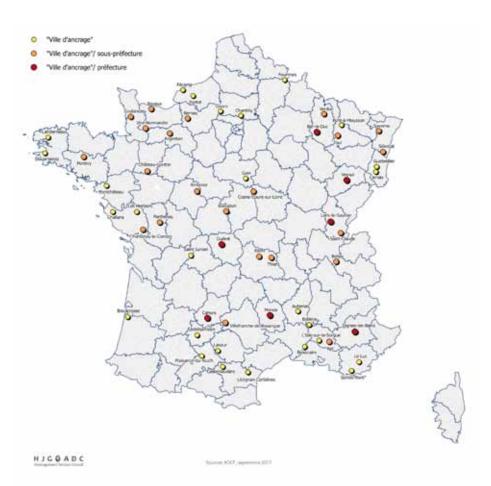


TABLEAU 27 : COMMUNAUTÉS DE MOINS DE 50 000 HABITANTS ADOSSÉES À DES VILLES / PRÉFECTURES **DE MOINS DE 20 000 HABITANTS**

| VILLE / PRÉFECTURE | DÉPARTEMENT | POPULATION VILLE | POPULATION COMMUNAUTÉ |
|--------------------|------------------------------|------------------|--------------------------|
| Digne | Alpes-de-Haute-Provence (04) | 16 500 | 49 000 |
| Guéret | Creuse (23) | 13 100 | 36 600 |
| Lons-le-Saunier | Jura (39) | 17 100 | 35 700 |
| Cahors | Lot (46) | 19 600 | 42 800 |
| Mende | Lozère (48) | 11 700 | 16 000 |
| Bar-le-Duc | Meuse (55) | 16 000 | 45 200 |
| Vesoul | Haute-Saône (70) | 15 500 | 34 500 |

TABLEAU 28 : COMMUNAUTÉS ADOSSÉES À DES PÔLES DE PROXIMITÉ

| VILLE D'ANCRAGE | DÉPARTEMENT | POPULATION | SP | VILLE D'ANCRAGE | DÉPARTEMENT | POPULATION | SP |
|--------------------------|-------------------------|------------|----|-----------------------|----------------------|------------|----|
| Belley | Ain (01) | 9 000 | ✓ | Cosne-Cours-sur-Loire | Nièvre (58) | 10 700 | ✓ |
| Aubenas | Ardèche (07) | 11 800 | | Fourmies | Nord (59) | 12 600 | |
| Castelnaudary | Aude (11) | 11 500 | | Chantilly | Oise (60) | 11 100 | |
| Lézignan-Corbières | Aude (11) | 11 400 | | Argentan | Orne (61) | 13 900 | ✓ |
| Villefranche-de-Rouergue | Aveyron (12) | 11 900 | ✓ | Riom | Puy-de-Dôme (63) | 18 700 | ✓ |
| Bayeux | Calvados (14) | 13 800 | ✓ | Thiers | Puy-de-Dôme (63) | 11 300 | ✓ |
| Vire | Calvados (14) | 11 600 | ✓ | Saverne | Bas-Rhin (67) | 11 600 | ✓ |
| Bernay | Eure (27) | 10 300 | ✓ | Sélestat | Bas-Rhin (67) | 19 300 | ✓ |
| Gisors | Eure (27) | 11 200 | | Guebwiller | Haut-Rhin (68) | 11 300 | |
| Douarnenez | Finistère (29) | 14 700 | | Cernay | Haut-Rhin (68) | 11 600 | |
| Landerneau | Finistère (29) | 15 400 | | Fécamp | Seine-Maritime (76) | 19 400 | |
| Beaucaire | Gard (30) | 16 000 | | Yvetot | Seine-Maritime (76) | 11 800 | |
| Plaisance-du-Touch | Haute-Garonne (31) | 17 000 | | Parthenay | Deux-Sèvres (79) | 10 200 | ✓ |
| Issoudun | Indre (36) | 12 400 | ✓ | Lavaur | Tarn (81) | 10 700 | |
| Amboise | Indre-et-Loire (37) | 13 200 | | Castelsarrasin | Tarn-et-Garonne (82) | 13 700 | |
| Saint-Claude | Jura (39) | 10 300 | ✓ | Le Luc | Var (83) | 10 200 | |
| Biscarosse | Landes (40) | 14 000 | | Solliès-Pont | Var (83) | 11 300 | |
| Pontchâteau | Loire-Atlantique (44) | 10 200 | | Apt | Vaucluse (84) | 12 300 | ✓ |
| Gien | Loiret (45) | 14 600 | | Bollène | Vaucluse (84) | 13 800 | |
| Coutances | Manche (50) | 17 200 | ✓ | L'Isle-sur-la-Sorgue | Vaucluse (84) | 19 000 | |
| Château-Gontier | Mayenne (53) | 11 600 | ✓ | Challans | Vendée (85) | 19 500 | |
| Pont-à-Mousson | Meurthe-et-Moselle (54) | 14 800 | | Fontenay-le-Comte | Vendée (85) | 13 600 | ✓ |
| Toul | Meurthe-et-Moselle (54) | 16 100 | ✓ | Les Herbiers | Vendée (85) | 15 900 | |
| Verdun | Meuse (55) | 17 900 | ✓ | Saint-Junien | Haute-Vienne (87) | 11 300 | |

SP : sous-préfecture.

II.3. LES RELAIS DE CROISSANCE RÉGIONAUX

II.3.1. Points majeurs et mots-clés

- 57 communautés ;
- sans disposer d'une envergure régionale ou nationale, plusieurs communautés constituent localement autant de pôles dont le rayonnement dépasse leur seul périmètre ;
- ${\boldsymbol \cdot}$ ces intercommunalités se distinguent par un centre urbain marqué, mais intègrent aussi directement des espaces ruraux ;
- cette catégorie est en très grande partie constituée de chefs-lieux ou de villes les plus peuplées de département ;
- \bullet les pôles « ruralo-urbains » : 32 comptent moins de 52 % de communes urbaines.

II.3.2. Additifs

- · Les pôles « ruralo-urbains » font écho aux développements qui précèdent sur la « ruralisation » des agglomérations (page 16);
- · à titre d'illustration, 14 communautés d'agglomération, dont deux figurent parmi celles ayant connu la plus forte expansion de leur périmètre (Bassin de Bourg-en-Bresse : + 61 communes ; Troyes Champagne Métropole : + 62 communes), comptent moins de 30 % de communes urbaines.

TABLEAU 29 : COMMUNAUTÉS D'AGGLOMÉRATION COMPTANT MOINS DE 30 % DE COMMUNES URBAINES

| COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION | DÉPARTEMENT | POURCENTAGE DE COMMUNES URBAINES |
|----------------------------|---------------------------|----------------------------------|
| Carcassonne Agglo | Aude (11) | 15 % |
| Bassin de Bourg-en-Bresse | Ain (01) | 17 % |
| Communauté du Beauvaisis | Oise (60) | 18 % |
| Communauté Le Cotentin | Manche (50) | 8 % |
| Évreux Portes de Normandie | Eure (27) | 13 % |
| Communauté de Blois | Loir-et-Cher (41) | 23 % |
| Communauté du Niortais | Deux-Sèvres (79) | 24 % |
| Troyes Champagne Métropole | Aube (10) | 25 % |
| Bourges Plus | Cher (18) | 25 % |
| Grand Périgueux | Dordogne (24) | 26 % |
| Chartres Métropole | Eure-et-Loir (28) | 26 % |
| Communauté Pays Basque | Pyrénées-Atlantiques (64) | 28 % |
| Bassin de Brive | Corrèze (19) | 29 % |
| Grand Chalon | Saône-et-Loire (71) | 29 % |

II.4. LE GRAND URBAIN

II.4.1. Points majeurs et mots-clés

- · 46 communautés :
- · la catégorie n'est pas limitée aux territoires labellisés « métropoles » ;
- on note la multiplicité des statuts juridiques allant de la communauté d'agglomération à la « métropole-département »;
- · ces espaces ont pu être qualifiés de « métropoles de territoire » ;
- · à côté des quelques rares métropoles à rayonnement mondial ou européen, il existe un certain nombre de territoires permettant d'assurer un équilibre grâce à leurs fonctions métropolitaines, bien que ne répondant pas aux exigences de critères réglementaires quantitatifs élevés.

II.4.2. Additifs

Afin d'illustrer les constats qui précèdent, il a été procédé à un ordonnancement des communautés incluses dans cette catégorie. En complément, chacune des composantes identifiées fait l'objet d'une présentation.

Ordonnancement

FIGURE 8 : ORDONNANCEMENT DES COMMUNAUTÉS DU « GRAND URBAIN »



Les métropoles

La notion de métropole est surtout un label qui offre une assise particulière, mais de là à parler d'ensemble homogène... La liste des communautés concernées le confirme : elles ont des statuts différents (droit commun, statut particulier) et leur dimension s'avère très variable. Leur rayonnement peut être un critère de différenciation permettant d'apprécier leur rang.

FIGURE 9 : LES MÉTROPOLES



TABLEAU 30 : RÉPARTITION DES MÉTROPOLES SELON LEUR RANG

| RAYONNEMENT | MÉTROPOLE (PAR ORDRE ALPHABÉTIQUE) |
|---------------------------|------------------------------------|
| RANG MONDIAL | Métropole du Grand Paris |
| RANG EUROPÉEN | Métropole de Lyon |
| | Métropole Aix-Marseille Provence |
| | Métropole Nice Côte d'Azur |
| | Bordeaux Métropole |
| | Métropole européenne de Lille |
| | Nantes Métropole |
| | Toulouse Métropole |
| | Grenoble-Alpes Métropole |
| | Montpellier Méditerranée Métropole |
| | Rennes Métropole |
| | Métropole Rouen Normandie |
| | Eurométropole de Strasbourg |
| RANG NATIONAL ET RÉGIONAL | Brest Métropole |
| | Dijon Métropole |
| | Métropole du Grand Nancy |
| | Orléans Métropole |
| | Tours Métropole Val de Loire |
| | Saint-Étienne Métropole |
| | Clermont Auvergne Métropole |
| | Metz Métropole |
| | Toulon Provence Méditerranée |

TABLEAU 31 : TAILLE ET FONCTIONS DES MÉTROPOLES

| | Métropole | | | Influence | | |
|-------------------|------------------------|---------------------|------------|------------|--------------------|-------------|
| | Populatio | n (2014) | Superficie | Aire urbai | ine (2010) | Fonction |
| | Totale (municipale) | Ville principale | (en km²) | Population | Nombre de communes | |
| Grand Paris | 6 970 000 | 2 220 000 | 814 | 12 400 000 | I 798 | Capitale/PR |
| Lyon | I 337 000 | 506 000 | 534 | 2 240 000 | 514 | PR |
| Aix- Marseille | I 850 000 | 858 000 | 3 149 | I 700 000 | 90 | PR |
| Nice | 536 000 | 344 000 | I 466 | I 000 000 | 129 | Р |
| Bordeaux | 750 000 | 246 000 | 578 | 1 180 000 | 255 | PR |
| Lille | 1 135 000 | 234 000 | 648 | I 176 000 | 125 | PR |
| Nantes | 609 000 | 298 000 | 523 | 910 000 | 114 | PR |
| Toulouse | 735 000 | 466 000 | 458 | I 290 000 | 453 | PR |
| Grenoble | 443 000 | 161 000 | 545 | 684 000 | 197 | P |
| Montpellier | 440 000 | 275 000 | 422 | 579 000 | 116 | P |
| Rennes | 426 000 | 213 000 | 705 | 701 000 | 190 | PR |
| Rouen | 490 000 | 111 000 | 666 | 660 000 | 293 | PR |
| Strasbourg | 482 000 | 276 000 | 338 | 773 000 | 267 | PR |
| Brest | 207 000 | 139 000 | 218 | 316 000 | 52 | SP |
| Dijon | 248 000 | 154 000 | 240 | 380 000 | 295 | P |
| Nancy | 254 000 | 104 000 | 142 | 433 000 | 285 | P |
| Orléans | 277 000 | 115 000 | 334 | 425 000 | 138 | PR |
| Tours | 290 000 | 136 000 | 389 | 484 000 | 144 | Р |
| Saint-Étienne | 403 000 | 171 000 | 723 | 515 000 | 117 | P |
| Clermont | 284 000 | 141 000 | 300 | 473 000 | 185 | P |
| Metz | 222 000 | 118 000 | 306 | 390 000 | 218 | P |
| Toulon | 425 000 | 166 000 | 366 | 612 000 | 40 | P |

PR: préfecture de région, P: préfecture, SP: sous-préfecture.

Les agglomérations franciliennes

Composantes de l'espace francilien précédemment décrit (page 23), elles viennent en accompagnement de la métropole du Grand Paris. Toutes comptent plus de 200 000 habitants et la plupart plus de 300 000 habitants.

Le rang métropolitain

Ces communautés sont « dans l'antichambre » du label métropolitain, grâce à leur potentiel de rang métropolitain.

De ce point de vue, on serait tenté de replacer Dunkerque Grand Littoral et la communauté d'agglomération Pays Basque dans la catégorie des relais de croissance régionaux, alors qu'elles relèvent de la catégorie du grand urbain dans la typologie.

TABLEAU 32 : TAILLE ET FONCTION DES AGGLOMÉRATIONS DE RANG MÉTROPOLITAIN

| COMMUNAUTÉ | FONCTION | | | POPULATION |
|----------------------------------|----------|---|----|------------|
| | EX PR | P | SP | |
| Caen la Mer Normandie | ✓ | ✓ | | 258 000 |
| Limoges Métropole | ✓ | ✓ | | 208 000 |
| Grand Poitiers | ✓ | ✓ | | 189 000 |
| Amiens Métropole | ✓ | ✓ | | 175 000 |
| Mulhouse Alsace Agglomération | | ✓ | | 274 000 |
| Angers Loire Métropole | | ✓ | | 288 000 |
| Perpignan Méditerranée Métropole | | ✓ | | 262 000 |
| Nîmes Métropole | | ✓ | | 255 000 |
| Valence Romans Agglo | | ✓ | | 216 000 |
| Le Mans Métropole | | ✓ | | 205 000 |
| Grand Besançon | | ✓ | | 192 000 |
| Grand Avignon | | ✓ | | 190 000 |
| Grand Reims | | | ✓ | 292 000 |
| Communauté Havraise | | | ✓ | 236 000 |

Ex PR : ancienne préfecture de région, P : préfecture, SP : sous-préfecture.



SCHÉMAS DÉPARTEMENTAUX DE COOPÉRATION INTERCOMMUNALE 2016

ÉLABORATION ET CONTENU – JUILLET 2016

AVERTISSEMENT AU LECTEUR

Cette note a été produite au moment de la mise en œuvre des SDCI. Au vu des données alors disponibles, 97 % des projets de fusion et d'extension de périmètre inscrits dans les SDCI étaient initiés à l'identique par les préfets. Ce constat, dressé en juillet 2016, laissait présager une carte intercommunale au Ier janvier 2017 très proche de ce que présentent les schémas, sous réserve des avis exprimés par les communes.

I. L'ÉLABORATION DES SDCI

Les schémas départementaux de coopération intercommunale, tels qu'ils ont été prévus par la loi NOTRe, ont été le fruit d'un travail de coproduction entre les préfets et les élus locaux. Les procédures de concertation tout au long du processus ont assuré la tenue d'un dialogue territorial à l'échelle départementale, voire interdépartementale.

La procédure d'élaboration

ÉLABORATION DES PROJETS DE SCHÉMAS PAR LES PRÉFETS ARRÊTÉS LE 31 OCTOBRE 2015 AU PLUS TARD

Les préfets, le plus souvent après avoir eu des contacts informels avec les élus locaux, ont établi des projets de schémas tenant compte des contraintes législatives et des dynamiques territoriales.

Les communes, les communautés et les syndicats ont été saisis des projets inscrits dans le schéma pour avis simples, lorsqu'ils étaient concernés.

PÉRIODE DE COPRODUCTION AU SEIN DE LA CDCI SDCI ARRÊTÉS LE 31 MARS 2016 AU PLUS TARD

Une fois les avis adressés à la CDCI recueillis, celle-ci a disposé de trois mois pour débattre du schéma, des propositions d'amendements et pour adopter ces derniers à la majorité des 2/3.

Les préfets ont alors eu jusqu'au 31 mars pour arrêter les schémas, après avoir intégré les amendements.

ÉDICTION DES ARRÊTÉS DE PROJET DE PÉRIMÈTRE PAR LE PRÉFET, LE 15 JUIN 2016 AU PLUS TARD

Une fois le schéma arrêté, le préfet a jusqu'au 15 juin pour prendre des arrêtés des projets de périmètre sur lesquels les communes sont amenées à se prononcer.

Le préfet a la possibilité de s'écarter du schéma en proposant un projet alternatif. La CDCI est réunie et peut adopter un projet alternatif, à la majorité qualifiée des 2/3 de ses membres.

PÉRIODE DE CONSULTATION DES COMMUNES AU PLUS TARD LE 29 AOÛT

À partir du moment où il leur a été notifié, les conseils municipaux se prononcent sur l'arrêté de projet de périmètre dans les 75 jours.

Les communes se prononcent à la majorité qualifiée. Cette majorité, calculée à l'échelle du périmètre projeté, doit comprendre la moitié des communes, représentant la moitié de la population et la commune la plus peuplée si celle-ci représente un tiers de la population.

MISE EN ŒUVRE DU SCHÉMA PAR LE PRÉFET

Si l'arrêté a recueilli un avis favorable, la fusion entre en vigueur au 1er janvier 2017.

Si l'arrêté n'a pas recueilli un avis favorable, le préfet peut utiliser son pouvoir de passer outre le refus des communes. Il consulte la CDCI pour avis si le projet figurait dans le SDCI. Il doit par contre obtenir son accord, à la majorité simple, si le projet n'était pas prescrit par le schéma.



La co-construction des schémas

Les projets de schémas présentés à l'automne 2015 par les préfets affichaient l'ambition de repenser en profondeur la carte intercommunale. Dans la majorité des cas, les préfets ne s'en sont pas tenus aux regroupements rendus nécessaires par les seuils prévus par la loi NOTRe et ont formulé des projets de périmètres à de nouvelles échelles, lorsque cela leur paraissait judicieux.

Dans les projets présentés à l'automne 2015, deux tiers des communautés étaient concernées soit par une fusion, soit par une extension, aboutissant à une réduction de 40 % du nombre de communautés au plan national, non sans une certaine disparité au plan local (- 70 % dans la Manche contre - 14 % dans le Rhône). Ces disparités s'expliquent par l'élaboration et la mise en œuvre des SDCI de 2011-2012. Trois quarts des départements étaient alors visés par un schéma. Dans certains départements, on avait déjà vu apparaître de grands ensembles, équivalents aux formats « XXL ». Le plus souvent, cette première vague de SDCI avait permis d'achever la construction intercommunale et de traduire les évolutions de périmètre obligatoires (5 000 habitants, seuil applicable à l'issue de la loi du 16 décembre 2010 portant réforme des collectivités territoriales - RCT). En 2016, les évolutions ont naturellement été plus fortes dans les départements qui n'étaient pas concernés par les SDCI de 2011-2012.

Si les projets de schémas proposés par les représentants de l'État lors de cette nouvelle vague n'ont pas manqué d'ambition en matière d'intercommunalité à fiscalité propre, il n'en va pas de même pour les syndicats. Dans ce domaine, les réflexions ont essentiellement porté sur le transfert à venir de la compétence « gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations » (GEMAPI).

Du point de vue de la méthode, on peut souligner une préférence pour la fusion « bloc à bloc ». Dans les cas de communautés sous l'influence de plusieurs pôles urbains, les extensions sont souvent favorisées. Les démembrements de communautés qui ont pu en découler ont induit des difficultés en termes de répartition des personnels et des biens mobiliers et immobiliers entre les établissements et leurs communes membres.

Une fois les projets de schémas publiés par les préfets, les CDCI se les sont appropriés. Ce « dialogue des territoires » s'est tenu entre décembre 2015 et mars 2016. Les commis-

sions se sont généralement réunies une à deux fois durant cette période, parfois davantage comme dans l'Aveyron où elle s'est réunie à six reprises, ou bien dans l'Ain où elle s'est réunie cinq fois. En parallèle, des rencontres plus informelles ont eu lieu, entre élus et avec les services préfectoraux. Les associations départementales des maires ont souvent été le lieu de ces échanges, comme l'ont rapporté les présidents de communautés et de métropoles dans les réponses à l'enquête que leur a adressée l'AdCF en avril 2016 :

- 50 % des présidents ayant répondu ont échangé avec le préfet ou le sous-préfet, à la fois en amont de la procédure et au cours de la période de co-construction du schéma.
- 50 % des présidents ont dialogué avec les autres élus en vue d'amender le SDCI. Le dialogue engagé avec les services de l'État, et généralement l'accompagnement qu'il a opéré dans cette procédure, sont accueillis favorablement par les élus.
- 45 % des élus interrogés s'estiment satisfaits de l'appui de l'État, 10 % s'en estiment très satisfaits.

Le travail d'amendement des CDCI a été conséquent et rares sont les départements où aucun amendement n'a été déposé. Des dizaines d'amendements aux projets de schémas ont pu être présentés, tant pour définir des périmètres alternatifs que pour revoir la carte syndicale. Dans un quart des départements seulement, les périmètres proposés par les préfets et les schémas arrêtés après amendements sont identiques.

Les changements peuvent être de tout ordre. Dans le Cantal, seules deux communautés changent de périmètre à l'occasion de l'examen et du vote des amendements ; dans les Pyrénées-Atlantiques, les amendements n'ont concerné que quelques communes et une

fusion finalement écartée dans le sud béarnais. Mais ces amendements peuvent être plus conséquents, comme en Gironde où le schéma a beaucoup évolué au nord du département, ou bien dans la Marne et l'Aube où les réflexions autour de Reims et Troyes ont conduit à largement repenser les périmètres.

La qualité des débats au sein des CDCI fait l'objet d'une appréciation inégale par les élus. En effet, un tiers des élus estiment que les échanges ont été suffisants et satisfaisants, quand un autre tiers regrette que, malgré le temps consacré aux débats, des blocages aient empêché de faire émerger un consensus. Enfin, le dernier tiers a considéré que les échanges ont été insuffisants. Toutefois, à l'issue de ces discussions, seuls 39 % des présidents ont considéré que le schéma n'avait pas pu être suffisamment amendé (enquête menée par l'AdCF auprès des présidents de communautés en avril 2016).

FIGURE 10 : RÉDUCTION DU NOMBRE DE COMMUNAUTÉS DANS LES SDCI ET INCIDENCE DES TRAVAUX DES CDCI

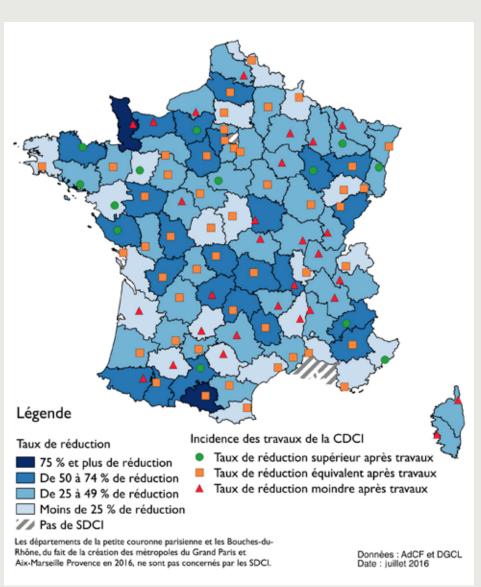


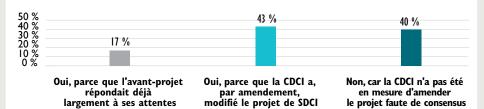


FIGURE 11 : RESSENTI DES PRÉSIDENTS DE COMMUNAUTÉS ET DE MÉTROPOLES

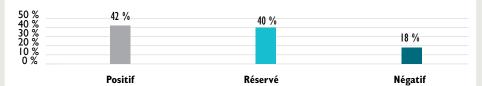
RESSENTI DES PRÉSIDENTS DE COMMUNAUTÉS ET DE MÉTROPOLES À PROPOS DES SDCI ET DE LEUR ÉLABORATION

Synthèse de l'enquête menée par l'AdCF en avril 2016 auprès des présidents (315 réponses).

LA CDCI A-T-ELLE RÉUSSI, SELON VOUS, À APPROUVER UN SCHÉMA CONFORME AUX SOUHAITS DE SES MEMBRES ? Question adressée uniquement aux membres des CDCI.



VOUS PORTEZ SUR LE SDCI ARRÊTÉ UN REGARD...

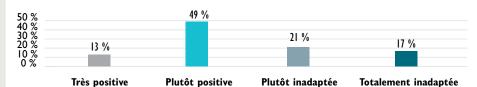


RESSENTI DES PRÉSIDENTS SUR LE PÉRIMÈTRE DE LEURS COMMUNAUTÉS APRÈS LES SDCI

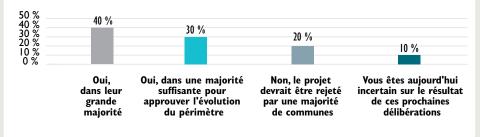
• LE MAINTIEN DU PÉRIMÈTRE...



• L'ÉVOLUTION DU PÉRIMÈTRE EST...



L'ÉVOLUTION DU PÉRIMÈTRE DE VOTRE COMMUNAUTÉ BÉNÉFICIERA-T-ELLE SELON VOUS DE L'ADHÉSION DES COMMUNES ?



II. ANALYSES DU CONTENU DES SDCI

La mise en œuvre des SDCI arrêtés en 2016 a conduit à une transformation profonde de la typologie intercommunale. Le précédent exercice avait permis d'achever la carte intercommunale et de conforter, par endroit, l'intercommunalité de projet.

Les SDCI de 2012 et ceux de 2016 sont difficilement comparables. Au-delà du fait que 28 départements ne s'étaient pas dotés de SDCI en 2012, c'est le nombre de fusions et d'extensions prévues en 2016 qui distingue cet exercice du précédent. La première vague de SDCI a abouti à 90 fusions en 2013 et 190 en 2014. En 2016, on recensait 449 projets de fusions et 136 projets d'extensions. Deux communautés sur trois étaient concernées par une évolution de leur périmètre dans les SDCI de 2016.

Le nombre moyen de communes et d'habitants par communauté a fortement augmenté. En 2016, les communautés comptaient en moyenne 17 communes et 32 500 habitants. En 2017, une fois les évolutions de périmètre mises en œuvre, la moyenne était de 29 communes et 54 000 habitants. Si ces chiffres dissimulent de grandes disparités, on peut noter la réduction drastique du nombre de communautés de moins de 15 000 habitants (1 225 en 2016, soit 60 % du total; 317 à la lecture des SDCI, soit 26 %). Cette réduction s'explique tant par les seuils légaux (et malgré les possibilités de dérogation) que par la volonté des préfets et des élus de fusionner. Le nombre de communes par communauté s'accroît considérablement, sans pour autant que les communautés dites « XXL » (50 communes et plus) ne deviennent la norme, dans la mesure où elles ne représentent que 14 % des périmètres inscrits dans le SDCI.

Certains territoires ont souhaité fusionner pour accéder aux statuts urbains⁸, comme en rendent compte les minutes des débats. La part des communautés à statut urbain passe de 10,5 % à 19 % de l'ensemble des communautés. Ces fusions permettent à davantage de communautés (37 %) d'accéder à la conférence territoriale de l'action publique (CTAP), où un siège de droit est conféré aux communautés de plus de 30 000 habitants.

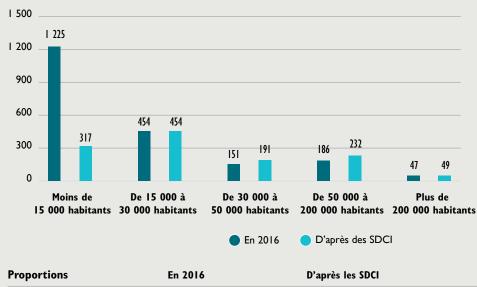
Deux observations peuvent être formulées à l'aune de ces fusions :

- en premier lieu, le maintien des services de proximité devient un enjeu majeur pour ces territoires : le retour des compétences aux communes étant le plus souvent exclu, c'est une territorialisation des services qui se met en place ;
- en second lieu, la nouvelle carte intercommunale entraîne la disparition de fait de nombreux syndicats, la plupart d'entre eux étant dissous en cas de concordance de leur périmètre avec celui d'une communauté exerçant les mêmes compétences.

^{8.} Communauté d'agglomération, communauté urbaine, métropole.

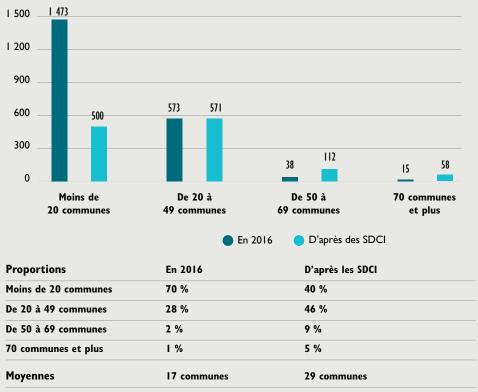


FIGURE 12 : RÉPARTITION DES COMMUNAUTÉS PAR STRATES DE POPULATION



| Proportions | En 2016 | D'après les SDCI | |
|------------------|------------------|------------------|--|
| Moins de 15 000 | 60 % | 26 % | |
| 15 000 à 30 000 | 22 % | 37 % | |
| 30 000 à 50 000 | 7 % | 15 % | |
| 50 000 à 200 000 | 9 % | 19 % | |
| Plus de 200 000 | 2 % | 4 % | |
| Moyennes | 32 493 habitants | 54 187 habitants | |

FIGURE 13 : RÉPARTITION DES COMMUNAUTÉS PAR NOMBRE DE COMMUNES



Données : DGCL.

NB: la métropole du Grand Paris est comptée pour une seule unité, les EPT ne figurent pas dans les statistiques. De même, la métropole de Lyon est assimilée à un EPCI à fiscalité propre.

Les communautés à faible population

L'objectif premier de la refonte de la carte intercommunale était la réduction du nombre de communautés à faible population (moins de 15 000 habitants). Majoritaires en 2016 (60 % de l'ensemble des communautés), ces communautés sont devenues beaucoup moins nombreuses (27 % de l'ensemble). À la lecture des SDCI, les seuils démographiques prescrits par le législateur seront respectés et aucun schéma ne fait figurer de communauté de moins de 5 000 habitants (seuil que la loi RCT fixait déjà en 2010). Mais même là où les communautés auraient pu bénéficier de dérogations, le seuil de 15 000 habitants a souvent été appliqué. La plupart des communautés de moins de 15 000 habitants sont localisées le long de la « diagonale de faible densité » et dans les massifs montagneux, en particulier dans certains départements du Massif central et des Alpes.

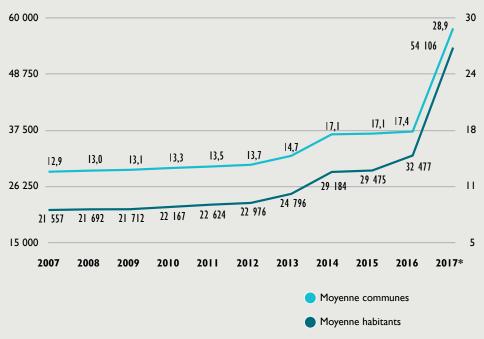
Les fusions de communautés peu peuplées entraînent une évolution de l'ensemble du paysage intercommunal. Si, en valeur absolue, le nombre de communautés de 15 000 à 30 000 habitants n'évolue pas (454 communautés), la part de ces communautés dans l'effectif total passe de 22 % à 37 %, ce qui en fait la strate la plus importante. Le nombre des communautés de 30 000 habitants et plus augmente sensiblement. Les SDCI prévoient 88 communautés supplémentaires appartenant à cette strate, réparties comme suit :

- \bullet 30 000 à 50 000 habitants : 40 communautés en plus (leur part passe de 7 % à 15 % du total des communautés) ;
- $\boldsymbol{\cdot}$ 50 000 à 200 000 habitants : 46 communautés en plus (de 9 % à 19 %) ;
- 200 000 habitants et plus : 2 communautés en plus (de 2 % à 4 %).

Certaines de ces évolutions résultent de la volonté de renforcer le périmètre des communautés à statut urbain : la moitié de ces communautés sont concernées par une évolution de leur périmètre.

L'évolution progressive du nombre moyen d'habitants et de communes par communauté et métropole avait déjà connu un sursaut en 2014, dernière année de la mise en œuvre des SDCI 2011-2012. Cette tendance s'accentue nettement en 2016.

FIGURE 14 : ÉVOLUTION DU NOMBRE MOYEN D'HABITANTS ET DE COMMUNES PAR COMMUNAUTÉ*



^{*} Selon les SDCI (données : DGCL).



FIGURE 15 : COMMUNAUTÉS DE MOINS DE 15 000 HABITANTS

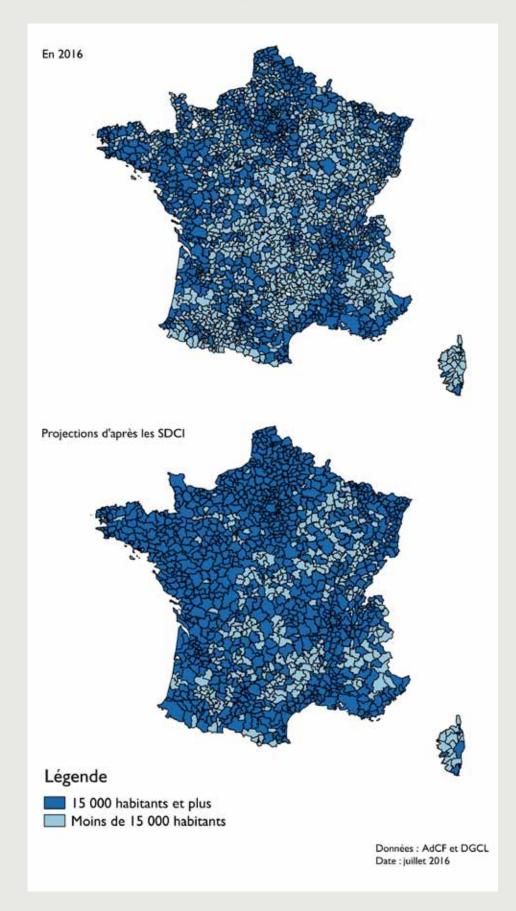
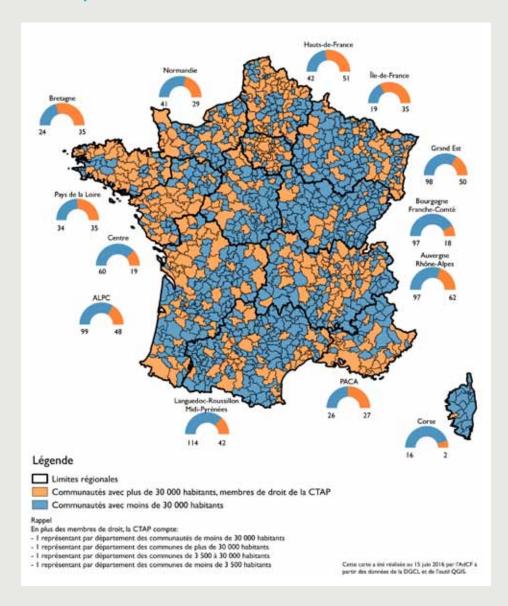


FIGURE 16 : REPRÉSENTATION DES COMMUNAUTÉS ET MÉTROPOLES DANS LES CTAP DANS LES PROJETS DE PÉRIMÈTRES FIGURANT LES SDCI



La communauté « urbano-rurale », nouveau modèle de communauté

Les espaces urbains, périurbains et ruraux coexistent au sein des communautés et métropoles. La gestion de ces communautés « urbano-rurales » pose de nouveaux enjeux de territorialisation, de proximité et d'exercice de certaines compétences.

Le caractère urbain d'une communauté peut être défini par la présence en son sein d'un pôle urbain⁹. En retenant les pôles urbains de 5 000 emplois et plus, qui concentrent majoritairement l'activité économique, on peut distinguer :

- · les communautés uniquement urbaines ;
- les communautés « urbano-rurales » qui comptent en leur sein à la fois un pôle urbain et des espaces périurbains ou ruraux ;
- les communautés rurales, qui n'ont pas de pôle urbain.

Les communautés « urbano-rurales » se développent considérablement, tant du point de vue quantitatif (508 communautés au vu des SDCI de 2016) que du point de vue démographique (49,7 millions d'habitants).

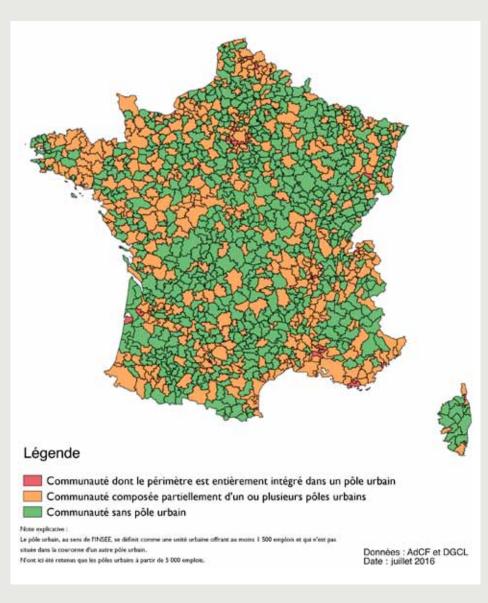
^{9.} Un pôle urbain est une unité urbaine qui compte un certain nombre d'emplois et qui n'est pas sous l'influence d'une autre unité urbaine (source : INSEE).



De plus, rares sont les communautés à statut urbain qui dépassent un taux d'urbanisation de 50 %10. L'attribution d'un statut urbain, fondé sur des critères démographiques, reflète donc mal la réalité physique de ces communautés. Sur les 211 communautés à statut urbain qui existaient en 2016, près de la moitié connaît une évolution de périmètre, le plus souvent par extension ou fusion avec des communautés périurbaines ou rurales.

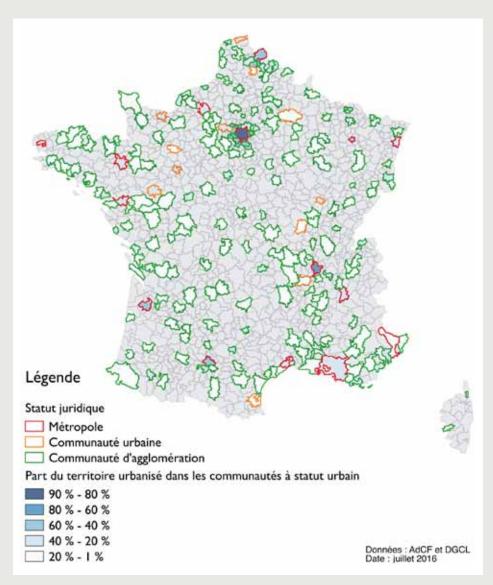
Les conséquences du développement des communautés « urbano-rurales » sont multiples. Au plan institutionnel, les statuts juridiques des communautés apparaissent inadéquats tant les configurations territoriales sont diverses. Au plan fonctionnel, on constate de grandes disparités dans les compétences assurées par les communautés fusionnées. Les communautés de communes portaient parfois des compétences de proximité que la communauté urbaine qu'elles rejoignent n'exerçait pas. Les villes-centres, qui portaient ces compétences de proximité, ne souhaitent pas nécessairement les transférer à la communauté issue de la fusion. Ces communautés devront explorer les modalités de territorialisation de l'exercice de ces compétences ou les restituer aux communes.

FIGURE 17 : COMMUNAUTÉS ET MÉTROPOLES AU REGARD DES PÔLES URBAINS DANS LES PROJETS DE PÉRIMÈTRES FIGURANT LES SDCI



^{10.} Part des terrains artificialisés, d'après le programme européen d'analyse spatiale, inventaire CORINE Land Cover, 2012.

FIGURE 18 : TERRITOIRE URBANISÉ DANS LES COMMUNAUTÉS À STATUT URBAIN DANS LES PROJETS DE PÉRIMÈTRES FIGURANT LES SDCI



Communautés « XXL », un modèle en expansion

La volonté de certains élus communautaires de peser dans une organisation territoriale en pleine évolution, la recherche de périmètres cohérents ou simplement le respect des seuils démographiques prescrits par la loi ont conduit à la multiplication des communautés de plus de 50 communes (dites « XXL »). En 2016, il existe 53 communautés XXL, soit 3 % de l'effectif total des communautés. Les SDCI en prévoient 170, soit 14 %.

Les profils de ces communautés sont variés. Communauté XXL n'est pas synonyme de ruralité puisque des métropoles et communautés urbaines entrent dans cette catégorie (Grand Paris, Aix-Marseille Provence, Grand Paris Seine et Oise). Le phénomène semble circonscrit à quelques territoires (régions du Nord de la France, piémonts du Massif central et des Pyrénées), soit parce qu'un projet politique y était porté, soit parce qu'un fort émiettement communal conduisait mécaniquement au regroupement de nombreuses communes, afin d'atteindre les seuils légaux. À noter que les communautés à très grand périmètre ne sont pas nécessairement des « XXL » : la communauté de communes du Pays Châtillonnais (Côte-d'Or) regroupe 113 communes pour 1 821 km², alors que la fusion des communautés de communes Cœur Haute Lande (Landes) regrouperait seulement 26 communes pour une emprise territoriale de 1 686 km².



Le développement d'ensembles de grande taille pose la question de leur gouvernance. Le conseil communautaire est élargi (parfois à plus de 200 élus) et les règles de représentation en vigueur accordent une forte prime aux petites communes, au détriment des plus grandes. Pour contourner ces difficultés, certaines communautés entendent recourir à des organes de concertation subsidiaires plus restreints. Certaines communautés se dotent d'un conseil des maires. D'autres transfèrent de nombreux pouvoirs au bureau communautaire qui s'apparente alors à une commission permanente. Enfin, certaines font le choix d'organes de concertation à l'échelon infra-communautaire.

L'autre conséquence du développement des communautés XXL tient dans la nécessaire territorialisation de l'action communautaire. À titre d'exemple, en 2016, les élus de la future communauté d'agglomération Pays Basque envisageaient la création, à titre provisoire, de six à huit syndicats à vocation multiple (SIVOM) sur le périmètre des anciennes communautés, afin de maintenir à un niveau supra-communal certaines compétences que la communauté d'agglomération ne reprendrait pas, mais qui n'auraient pas non plus vocation à être directement exercées par les communes. Ces « établissements publics de gestion territoriale » exerceraient des compétences différentes selon les territoires, de manière à opérer les ajustements et transitions souhaitées. Les sièges des communautés de communes fusionnées auraient vocation à devenir des « maisons de service au public » hébergeant le siège des SIVOM, ainsi que certains services déconcentrés de la future communauté d'agglomération.

Les communautés interdépartementales, une faible progression

La refonte de la carte des communautés a été l'occasion de questionner les périmètres pertinents de l'action intercommunale. Ces réflexions ont conduit parfois à s'affranchir des limites départementales, voire régionales, pour trouver le périmètre le plus cohérent. La carte intercommunale de 2016 ne comptait que 76 communautés dont l'emprise se trouve sur plusieurs départements ou plusieurs régions, bien moins que le nombre de bassins de vie recensés par l'INSEE. La volonté de porter l'intercommunalité à l'échelle des bassins de vie se heurte donc encore aux frontières administratives.

À la lecture des SDCI, 19 communautés supplémentaires devaient avoir une emprise interdépartementale. De même, 28 des 76 communautés interdépartementales préexistantes voient leurs périmètres évoluer, le plus souvent dans le département où se situe déjà le siège de la communauté. Des difficultés de coordination entre préfectures et CDCI ont pu faire obstacle : on constate que 10 projets interdépartementaux n'ont pas été repris à l'identique dans le SDCI du département voisin.

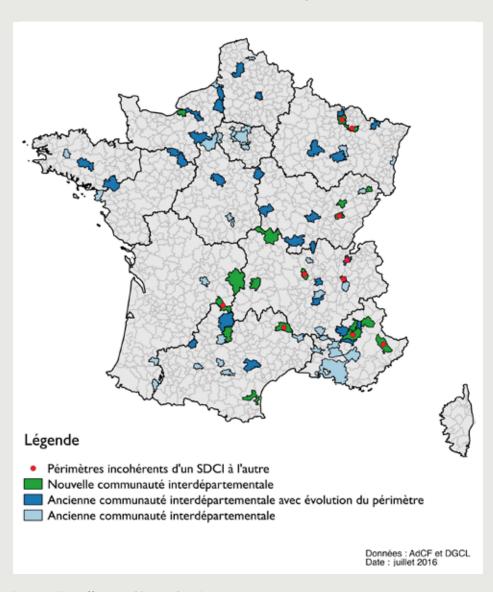
Plusieurs raisons justifient néanmoins le recours à des périmètres interdépartementaux :

La première concerne les enclaves territoriales d'un département dans un autre. On retrouve ce cas dans l'enclave des Papes (Vaucluse), incluse dans le département de la Drôme, qui appartient à la communauté de communes Enclave des Papes-Pays de Grignan. De même, la communauté de Vic-Montaner se trouve à la fois dans les Hautes-Pyrénées et les Pyrénées-Atlantiques. Toutefois, certaines communes enclavées appartiennent à des intercommunalités avec lesquelles elles se trouvent en situation de discontinuité géographique, comme pour Ménessaire (Côte-d'Or), enclavée entre la Saône-et-Loire et la Nièvre, qui appartient à une communauté de communes de Côte-d'Or.

La seconde tient à la communauté d'intérêts qui peut naître entre territoires de deux départements. Il a été régulièrement fait référence à l'existence d'un bassin de vie ou d'un bassin d'emploi pour justifier un projet interdépartemental. Cet argument a été mobilisé en CDCI pour justifier la fusion des communautés de communes de Salanque Méditerranée (Pyrénées-Orientales) et des Corbières (Aude). L'existence de problématiques partagées amène les préfets et les élus à favoriser ce type de projets. Par exemple, la fusion des communautés de communes du Pays de Honfleur (Seine-Maritime) et du Canton de Beuzeville (Eure) trouve son origine dans la proximité de leurs enjeux territoriaux. Le SDCI envisage la fusion en ces termes : « La création de ce nouvel EPCI permettra à ces territoires de faire face à des enjeux partagés liés au développement économique, à leur frange littorale commune, à l'urbanisme ».

S'agissant de l'incompatibilité de certains schémas départementaux entre eux, elle peut trouver une explication dans les difficultés rencontrées par les CDCI pour engager un dialogue interdépartemental et amender leurs projets de SDCI dans le même sens. Il faut souligner que les textes ne prévoyaient pas la tenue d'une CDCI interdépartementale dans le cadre de l'élaboration des SDCI 2016. Cette procédure existe pourtant dans le droit commun et aurait facilité les propositions de périmètres interdépartementaux.





I I. i.e. établissements publics de coopération intercommunale sans fiscalité propre.

^{12.} Données BANATIC, base nationale sur l'intercommunalité (www.banatic.interieur.gouv.fr), consultée le 01/07/2016.



13. Cour des comptes, « La carte des syndicats intercommunaux (SIVU, SIVOM, SMF). Une rationalisation à poursuivre », juin 2016.

Les syndicats¹¹, une réforme à achever

Si les SDCI font preuve d'ambition pour les groupements à fiscalité propre, il n'en va pas de même pour les syndicats. Le territoire national compte 9 059 syndicats de communes et 3 091 syndicats mixtes¹². En baisse au cours des dix dernières années, leur nombre dissimule de grandes disparités départementales (voir la carte). Ainsi, les Hauts-de-Seine comptaient 20 syndicats en 2016, quand la Seine-et-Marne en comptait 333¹³. Ces disparités ne sauraient s'expliquer par la dominante rurale (Lozère : 46 syndicats, Aisne : 238 syndicats) ni par la superficie du département (Aveyron : 81 syndicats pour 8 735 km², Territoire de Belfort : 40 syndicats pour 609 km²).



La loi NOTRe a prévu trois vecteurs de rationalisation de la carte syndicale :

- · la dissolution automatique des syndicats dont l'absence d'activité est établie (par l'absence de flux financiers ou la disparition de l'objet qui avait conduit à leur création);
- · la dissolution automatique des syndicats dont le périmètre est identique ou inclus dans celui d'une communauté exerçant les mêmes compétences ;
- · la fusion, l'extension ou la dissolution de syndicats suivant le même procédé que pour les groupements à fiscalité propre.

C'est ce dernier point qui a été peu traité, faute d'obligation légale. Toutefois, les évolutions de la carte intercommunale devraient entraîner de facto la disparition de nombreux syndicats ou, pour les préserver, leur fusion à l'échelle de plusieurs communautés. Seuls les départements où la carte intercommunale avait déjà fait l'objet d'une profonde modification en 2012 ont consacré une part conséquente de leurs travaux à la carte syndicale (Alpes-Maritimes, Nord).

Les présidents de communautés se sont fait l'écho de l'échec relatif des réorganisations « syndicales »:

- 56 % des présidents considèrent que le sujet n'a pas été assez traité ;
- 30 % estiment qu'il a été traité, mais seulement à court terme ;
- 14 % disent que la question a été envisagée à long terme.

Les réflexions au sujet de la carte syndicale se poursuivent au-delà de la mise en œuvre des SDCI au 1er janvier 2017, notamment pour les syndicats d'eau et d'assainissement qui font l'objet d'un régime dérogatoire.

FIGURE 20 : ÉVOLUTION DU NOMBRE DE SYNDICATS

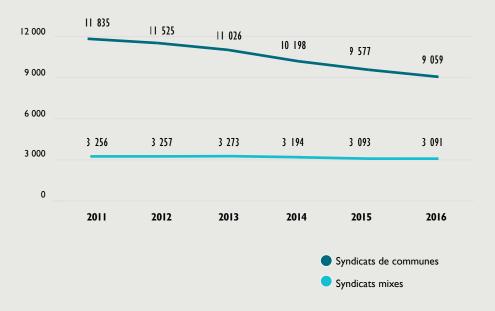
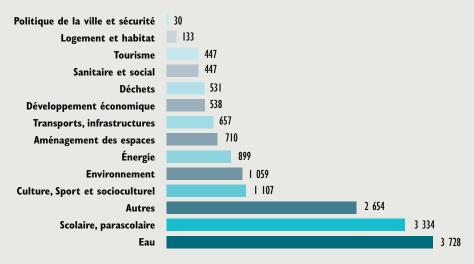
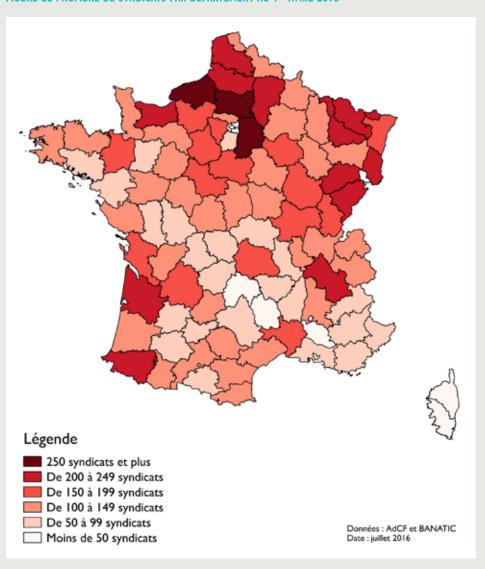


FIGURE 21 : NOMBRE DE SYNDICATS PAR COMPÉTENCE



NB : les syndicats à vocations multiples et les syndicats mixtes sont décomptés à plusieurs reprises lorsqu'ils assurent des missions dans des domaines de compétences différents.

FIGURE 22 : NOMBRE DE SYNDICATS PAR DÉPARTEMENT AU 1ER AVRIL 2016



ÉTUDE

ANALYSE ET RÉDACTION **HJG-ADC** Hervé Joan-Grangé PILOTAGE DE L'ÉTUDE **ADCF** Nicolas Portier, délégué général Floriane Boulay, responsable des affaires juridiques et institutionnelles Simon Mauroux, chargé de mission aux affaires juridiques Pablo Hurlin Sanchez, chargé de mission aux affaires juridiques Camille Allé, chargée de mission énergie, déchets, finances et fiscalité ANNEXE ANALYSE ET RÉDACTION **ADCF** Benjamin Mittet-Brême, stagiaire, étudiant en Master 2 Juriste-conseil des collectivités territoriales, Paris II Panthéon-Assas PILOTAGE DE L'ÉTUDE **ADCF Nicolas Portier,** délégué général Floriane Boulay, responsable des affaires juridiques et institutionnelles Simon Mauroux, chargé de mission aux affaires juridiques SECRÉTARIAT DE RÉDACTION **ADCF** Maxime Goudezeune, chargé d'études **SUIVI ÉDITORIAL ADCF** Anne-Sophie Blanchard, chef de projets événementiels et éditoriaux

Mai 2018

MISE EN PAGE

La reproduction partielle ou totale de ce document est interdite sans accord préalable et exprès de ses auteurs. Tous droits réservés.

P2C

