

2012 : Bilan de l'intercommunalité avant la mise en œuvre des SDCI

Consacrée à la réalisation des schémas départementaux de coopération intercommunale dont 66 ont été adoptés, l'année 2011 a été marquée par les premiers effets du volet intercommunal de la loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010. On recense 17 368 groupements de collectivités territoriales au 1^{er} janvier 2012 dont 2 581 établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre et 14 787 syndicats. Le nombre de communes isolées s'est réduit à 1 324 sur le territoire des 96 départements concernés par l'obligation de couverture intégrale en EPCI à fiscalité propre et à l'exception des îles composées d'une seule commune.

La généralisation de l'intercommunalité à fiscalité propre prévue d'ici fin 2013 se poursuit en 2011. 35 303 communes rassemblant 59,3 millions d'habitants¹ sont membres d'un EPCI à fiscalité propre au 1^{er} janvier 2012. Désormais, l'intercommunalité s'étend sur 96,2 % des communes et 90,2 % de la population française.

La couverture du territoire progresse à un rythme de 0,7 % sur l'année 2011 soit un solde de 262 communes. Cette extension concerne 46 départements : 6 d'entre eux concentrent la moitié des communes nouvellement intégrées.

Un déploiement de l'intercommunalité programmé mais encore contrasté

La France compte, au 1^{er} janvier 2012, 2 581 EPCI à fiscalité propre. Plus de la moitié de la population regroupée au sein d'une intercommunalité adhère à un EPCI à fiscalité propre urbain, qu'il s'agisse de la métropole de Nice Côte d'Azur, des 15 communautés urbaines (CU), des 202 communautés d'agglomération (CA), et des 5 syndicats d'agglomération nouvelle (SAN). Près de 9 communes membres d'un EPCI à fiscalité propre sur 10 adhèrent à une des 2 358 communautés de communes (CC).

Neuf départements dont trois ultra-marins (voir carte page 6) sont couverts intégralement. Ce chiffre est stable depuis le 1^{er} janvier 2011. A l'opposé, dans dix départements, plus de 15 % des communes ne font pas partie d'une intercommunalité. Figurent parmi eux les départements de Paris et de la « petite couronne ».

Répartition des EPCI à fiscalité propre au 1^{er} janvier 2012

Catégorie	Nombre d'EPCI à fiscalité propre	Nombre total de communes regroupées	Population totale (en millions d'habitants)
Métropole	1	46	0,5
CU	15	398	7,2
CA	202	3 600	24,1
SAN	5	29	0,3
CC	2 358	31 230	27,2
Total	2 581	35 303	59,3

Sources : DGCL, Insee

Le nombre d'EPCI à fiscalité propre en légère diminution

La poursuite de la couverture intégrale s'accompagne de la rationalisation des périmètres des intercommunalités dont l'un des effets est la réduction du nombre d'EPCI à fiscalité propre.

Le nombre d'intercommunalités diminue pour la 2^{ème} année consécutive : le solde entre le 1^{er} janvier 2011 et le 1^{er} janvier 2012 est de - 18 communautés (- 0,7 %). Entre le 1^{er} janvier 2010 et le janvier 2011, l'écart était de 12 communautés (- 0,5 %). Ce mouvement de réduction du nombre d'intercommunalités trouve son fondement dans les procédures de fusion engagées en 2011.

Courant 2011, 33 EPCI à fiscalité propre ont été dissous à la suite d'une fusion créant ainsi 14 intercommunalités. La métropole Nice Côte d'Azur créée à l'issue de la fusion de 4 communautés se place au 7^{ème} rang des intercommunalités les plus peuplées en fédérant 46 communes et 536 400 habitants.

Depuis 2004, on recense 176 intercommunalités dissoutes à la suite de l'une des 76 procédures de fusion. Parmi ce 76 EPCI à fiscalité propre créés, 4 ont fusionné à 2 reprises dont 3 courant 2011 : la CA de Blois, la CC du Caudrésis et du Catésis et la CC d'Aire sur l'Adour.

¹ La population correspond à la population totale en vigueur en 2012 (millésimée 2009). La France s'entend comme la France hors Mayotte.

Les communes membres d'un EPCI à fiscalité propre dissous courant 2011 (au nombre de 4) ont, dans la très grande majorité des cas, intégré le périmètre d'un EPCI à fiscalité propre existant.

Le nombre de créations *ex nihilo* est quant à lui en nette diminution : 5 courant 2011 contre 12 en 2010 et 27 en 2009. Ces créations ont permis de regrouper 80 communes toutes isolées au 1^{er} janvier 2011 et près de 75 000 habitants. Les créations *ex nihilo* se concentrent dans des zones moins couvertes par l'intercommunalité que la moyenne nationale. Les départements de Seine-et-Marne et du Loiret enregistrent chacun 2 créations *ex nihilo*.

L'ensemble des transformations intervenues courant 2011, soit 11 au total, ont concerné des CC se transformant en CA. Le nombre de CA a ainsi dépassé le seuil de 200 au 1^{er} janvier 2012.

Des périmètres qui s'étendent

L'extension des périmètres des intercommunalités à fiscalité propre se poursuit. Elle tient principalement à l'adhésion de communes isolées.

125 EPCI à fiscalité propre existant au 1^{er} janvier 2011 ont connu des modifications relatives à leur périmètre courant 2011.

Sur ces 125 EPCI, 108 ont connu une extension de leur périmètre en nombre de communes grâce à l'adhésion de 228 communes rassemblant près de 186 000 habitants. 97 étaient dans ce cas courant 2010.

180 de ces 228 communes n'étaient pas membres d'un EPCI à fiscalité propre au 1^{er} janvier 2011, soit 79 % d'entre elles. L'adhésion de communes après retrait et après dissolution explique respectivement 10 % et 11 % des extensions

18 intercommunalités ont néanmoins enregistré un voire plusieurs retraits de communes. Le périmètre de l'une d'entre elles a tout de même augmenté suite à l'adhésion de 6 communes. Au total, la réduction de périmètre a concerné 17 communautés. Les retraits de communes restent limités. Ils concernent dans la très grande majorité des cas (13 EPCI) une seule commune.

Ce sont les EPCI à fiscalité propre les plus intégrés qui ont été majoritairement concernés par une extension de leur périmètre : 19 des 202 CA (soit 11 % de la catégorie) et 1 des 15 CU. Les extensions les plus importantes ont porté sur 6 à 13 communes supplémentaires. Parmi elles, on trouve la CA de Mantes en Yvelines avec 13 communes regroupant plus de 15 000 habitants, la CA le Grand Narbonne avec 8 communes et plus de 14 000 habitants supplémentaires. La 1^{ère} CC, la CC du Pays de

Des communautés à géométrie variable

La taille des communautés, en augmentation constante mais mesurée depuis 1999, constitue un élément dans l'appréciation de la cohérence des périmètres. Les effectifs de communes et d'habitants fédérés au sein d'un EPCI à fiscalité propre croissent, depuis 1999, à un

Variation du nombre d'EPCI à fiscalité propre en 2011

Nombre de :	Mét.	CU	CA	SAN	CC	Total
créations	1	0	13	0	16	30
<i>ex nihilo</i>	-	-	-	-	5	5
par fusion	1	0	2	0	11	14
par transformation	0	0	11	0	0	11
suppressions	0	1	2	0	45	48
par dissolution	-	-	-	-	4	4
par fusion	-	1	2	0	30	33
par transformation	0	0	0	0	11	11
Solde	1	-1	11	0	-29	-18
<i>Nombre au 01/01/2011</i>	-	16	191	5	2 387	2 599
Nombre au 01/01/2012	1	15	202	5	2 358	2 581

Source : DGCL

Vals, se place au 5^{ème} rang des plus importantes extensions de périmètre avec 8 communes et 1 835 habitants.

Extension des EPCI à fiscalité propre

Catégorie	Nb d'EPCI à fiscalité propre	Gain moyen en nombre :	
		de communes	d'habitants
CU	1	1	1 565
CA	19	3,8	4 795
CC	88	1,8	1 048
Total	108	2,1	1 712

Sources : DGCL, Insee

86 des 108 intercommunalités à fiscalité propre doivent exclusivement leur extension à l'adhésion de commune(s) isolée(s). Pour 3 d'entre elles l'adhésion de communes isolées est combinée à l'adhésion de communes issues d'un EPCI dissous (1) voire d'un retrait (2). Par ailleurs, dans 19 EPCI à fiscalité propre, l'augmentation du périmètre résulte strictement de l'adhésion de communes s'étant retirées d'un autre EPCI à fiscalité propre (14), de communes issues d'un EPCI à fiscalité propre dissous (4) voire des 2 procédures conjuguées (1).

Les fusions d'EPCI participent également aux processus d'extension et de rationalisation de la carte intercommunale. D'autant qu'elles s'accompagnent, à l'instar de 3 d'entre elles, d'adhésion de communes. Leur taille est d'ailleurs supérieure à la moyenne nationale de leur catégorie. Il en est de même pour les CA créées par transformation : 4 des 11 transformations se sont accompagnées d'une augmentation de périmètre.

rythme annuel moyen de +1,4 % et de +1 %. Cette progression de la taille des intercommunalités s'explique par le recours important, dans la phase de déploiement de l'intercommunalité du début des années 2000, aux créations *ex nihilo* de communautés.

La population moyenne des intercommunalités à fiscalité propre atteint près de 23 000 habitants au 1^{er} janvier 2012 contre un peu plus de 20 000 en 1999. Dans le même temps, le nombre moyen de communes regroupées s'élève à 13,7 communes contre 11,4 en 1999.

Les CC regroupent en moyenne 13,2 communes et 11 500 habitants. Dans 30 départements, parmi les plus ruraux, la taille de ces communautés en nombre de communes et d'habitants est inférieure à la moyenne nationale. La moitié des CC compte moins de 11 communes. 22 d'entre elles sont constituées de 2 communes. Une CC sur 2 regroupe moins de 8 200 habitants.

La taille des CC semble globalement conditionnée par le niveau d'intégration. Les CC à fiscalité professionnelle unique, dont la DGF est bonifiée pour l'exercice de compétences élargies, rassemblent davantage d'habitants sur un territoire plus vaste (15 600 habitants et 13,5 communes) que les CC à fiscalité additionnelle (8 500 habitants et 13,3 communes) et les CC à fiscalité professionnelle unique sans bonification de la DGF (6 600 habitants et 9,1 communes).

Le seuil de 5 000 habitants et plus fixé par la loi du

16 décembre 2010 pour la constitution d'EPCI à fiscalité propre, qui peut être abaissé pour tenir compte des caractéristiques géographiques particulières de certains espaces et qui n'est pas applicable aux intercommunalités dont le territoire est situé en zone de montagne, est atteint par la très grande majorité des EPCI à fiscalité propre. Sur un total de 623 EPCI dont la population est inférieure à ce seuil, 373 ne comprennent pas de zone de montagne soit 15,8 % des CC. Elles étaient 386 CC dans ce cas au 1^{er} janvier 2011. Réparties sur 66 départements, ces 373 communautés fédèrent entre 2 et 28 communes et rassemblent au minimum 474 habitants. Les départements de la Marne, de l'Orne et de la Dordogne dont l'émiettement communal est relativement important, regroupent 22 % d'entre elles.

Parmi les 2 358 CC, 7 répondent en l'état actuel de leur périmètre aux conditions de taille fixées pour la création de CA. La CA Rouen-Elbeuf-Austreberthe remplit depuis le 1^{er} janvier 2011 la condition de taille exigée pour se transformer en CU. Peuvent se transformer en métropole, outre les CU de Bordeaux, Lille, Lyon et Strasbourg instituées par la loi n° 66-1069 du 31 décembre 1966, les CU de Marseille, Toulouse et Nantes.

Taille des EPCI à fiscalité propre au 1^{er} janvier 2012

Catégorie	Moyenne en :		Médiane en :		Maximum en :		Minimum en :	
	nombre de communes	nombre d'habitants	nombre de communes	nombre d'habitants	nombre de communes	nombre d'habitants	nombre de communes	nombre d'habitants
Métropole	46,0	536 378	-	-	-	-	-	-
CU	26,5	478 407	20	262 515	85	1 302 232	5	50 937
CA	17,8	119 352	15	86 691	70	495 787	2	28 917
SAN	5,8	65 969	6	87 048	8	100 247	4	16 523
CC	13,2	11 522	11	8 232	128	171 356	2	200

Sources : DGCL, Insee

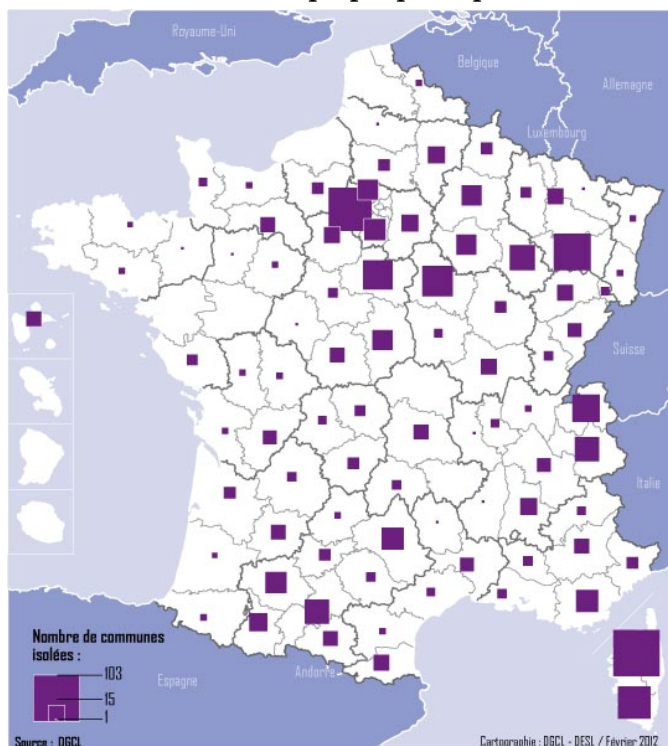
1 324 communes isolées

Sur le territoire des départements concernés par l'obligation de couverture intégrale en EPCI à fiscalité propre et à l'exception des îles composées d'une seule commune, le nombre de communes isolées devant adhérer d'ici le 1^{er} juin 2013 à un EPCI à fiscalité propre s'élève, au 1^{er} janvier 2012, à 1 324. Elles rassemblent un total de 2,5 millions d'habitants.

Sur les départements de Paris, des Hauts-de-Seine, de Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne, on dénombre 47 communes hors intercommunalité à fiscalité propre regroupant 4 millions d'habitants. D'autre part, il existe 9 îles maritimes composées d'une seule commune. Au total, on recense 1 380 communes isolées regroupant 6,4 millions d'habitants. Parmi elles, 16 regroupent au moins 50 000 habitants.

Les 1 324 communes isolées devant adhérer à un EPCI à fiscalité propre d'ici le 1^{er} juin 2013 sont globalement de petite taille. Plus de la moitié (56,7 %) compte moins de 500 habitants. A l'opposé, 10% des communes comptent au moins 3 500 habitants. 1 commune rassemble au moins 50 000 habitants.

Nombre de communes isolées devant adhérer à un EPCI à fiscalité propre par département



Poids des communes isolées au 1^{er} janvier 2012

Taille des communes	Nb de communes isolées		Pop. des communes isolées (en milliers d'hab.)		% en nb de communes		% en nb d'habitants	
	devant adhérer à un EPCI	total	devant adhérer à un EPCI	total	devant adhérer à un EPCI	total	devant adhérer à un EPCI	total
< 500 hab.	751	755	155,0	156,1	3,8	3,8	3,4	3,4
de 500 à 3 500 hab.	437	442	547,9	555,1	3,2	3,2	3,2	3,2
de 3 500 à 10 000 hab.	82	88	466,2	499,6	4,1	4,3	4,1	4,4
de 10 000 à 50 000 hab.	53	79	1 208,8	1 939,4	7,0	9,4	8,1	11,4
>=50 000 hab.	1	16	74,4	3 284,8	1,1	12,6	0,7	21,0
Total	1 324	1 380	2 452,4	6 434,9	3,6	3,8	4,2	9,8

Sources : DGCL, Insee

Des syndicats moins nombreux

La réduction du nombre de syndicats bien que modérée est amorcée depuis plusieurs années. Leur nombre diminue à un rythme annuel moyen de 1,7 % depuis 1999. Ce rythme devrait s'accroître courant 2012 et 2013 en application du volet intercommunal de la loi de réforme des collectivités territoriales (voir encadré p.6).

Au 1^{er} janvier 2012, on dénombre 14 787 syndicats, soit 312 de moins depuis le 1^{er} janvier 2011. Le nombre de groupements de collectivités territoriales s'élève ainsi à 17 368. Les syndicats de communes, au nombre de 11 529 dont 1 345 syndicats à vocation multiple (SIVOM), constituent la catégorie la plus importante. Le nombre de syndicats mixtes s'élève quant à lui à 3 258 : 2 280 syndicats mixtes fermés dont 1 pôle métropolitain créé courant 2011 - le pôle métropolitain du Sillon lorrain - et 978 syndicats mixtes ouverts.

Répartition des syndicats au 1^{er} janvier 2012

Catégorie	Nombre	% du total de syndicats	% du total de gpts.
Syndicat de communes	11 529	78,0	66,4
Syndicat mixte fermé	2 280	15,4	13,1
Syndicat mixte ouvert	978	6,6	5,6
Total	14 787	100	85,1

Source : BANATIC

Un département regroupe en moyenne 148 syndicats au 1^{er} janvier 2012 contre 151 au 1^{er} janvier 2011. L'effectif de syndicats excède 200 dans 23 départements, voire 300 dans 3 d'entre eux. A l'exception des départements franciliens, c'est dans les départements peu denses et

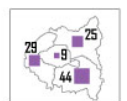
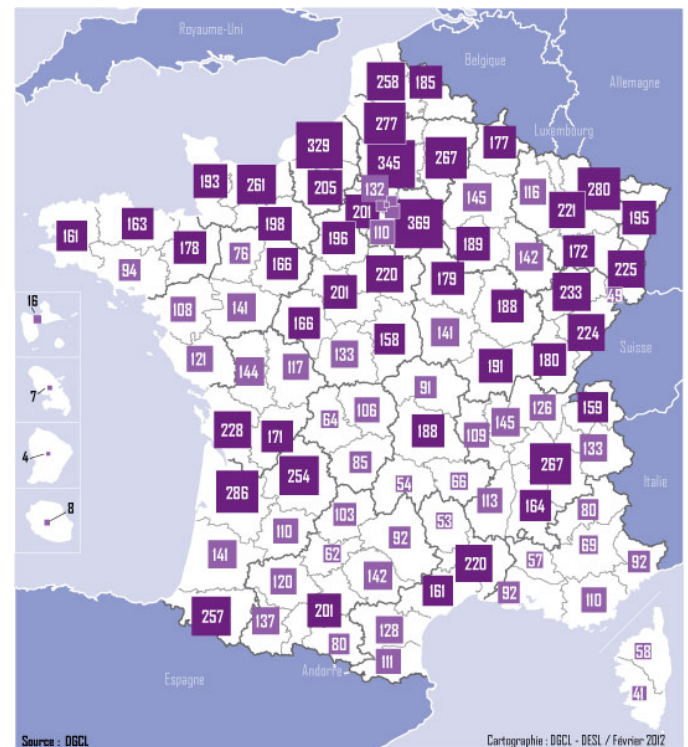
Une commune adhère à 4 syndicats en moyenne

La quasi totalité des communes françaises (99,6 %) est membre d'un syndicat de communes ou d'un syndicat mixte au 1^{er} janvier 2012. Les deux tiers des communes françaises adhèrent à un syndicat de communes et à un syndicat mixte. Près d'un tiers des communes françaises est soit exclusivement membre d'un ou plusieurs syndicats de communes (28,4 %) soit exclusivement membre d'au moins un syndicat mixte (4,6 %).

Sur l'ensemble du territoire, une commune adhère en moyenne à 4,2 syndicats quelque soit leur catégorie juridique : 2,8 syndicats de communes et 1,3 syndicat mixte. Ce chiffre reste stable depuis le 1^{er} janvier 2010.

peu peuplés que les syndicats sont les moins nombreux, notamment les départements de montagne. Il en est de même pour les départements du Sud, où les communes plus étendues sont moins nombreuses.

Nombre de syndicats par département



Nombre moyen de syndicats auxquels adhère une commune

Catégorie de syndicat	Nb moyen de syndicats auxquels adhère une commune
SIVU	2,3
SIVOM	0,5
Syndicat de communes	2,8
Syndicat mixte fermé	0,8
Syndicat mixte ouvert	0,5
Syndicat mixte	1,3
Total	4,2

Source : BANATIC

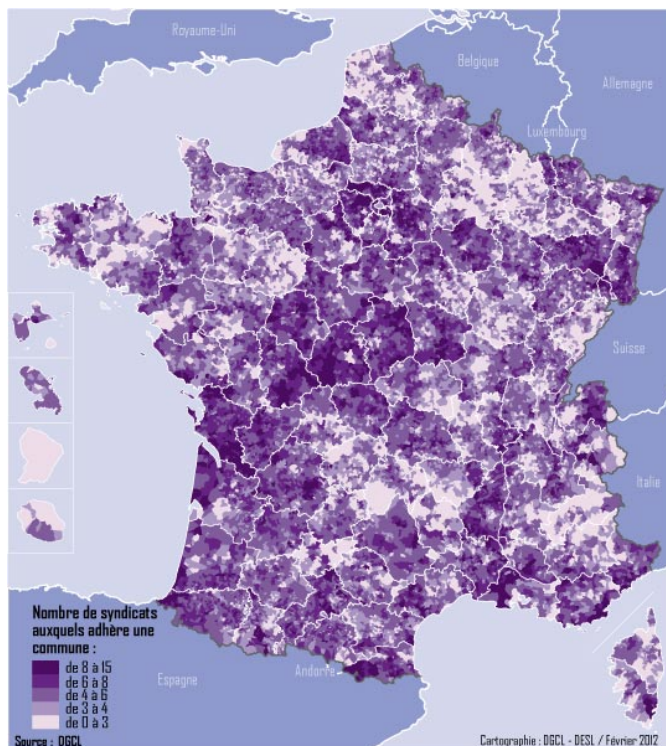
Mais les situations sont diverses : quand certaines communes n'adhèrent à aucun syndicat, d'autres sont membres de 15 syndicats au maximum.

18 % des communes adhèrent à 1 voire 2 syndicats, 21,6 % à 3 syndicats. C'est donc 60 % des communes qui sont membres d'au moins 4 syndicats dont 1 % d'au moins 10 syndicats.

Les communes de 11 départements adhèrent à moins de 3 syndicats en moyenne. A l'opposé, dans 9 départements, les communes sont membres de plus de 6 syndicats. Ces départements se situent principalement en Île-de-France et notamment dans les départements de la « petite couronne ». Cette situation s'explique par le développement moins important dans ces départements de l'intercommunalité à fiscalité propre.

Ni la population communale ni l'adhésion à un EPCI à fiscalité propre ne semblent expliquer le nombre d'adhésions à un syndicat. Des communes de taille variée ou adhérant à un EPCI à fiscalité propre très intégré par exemple sont susceptibles d'adhérer à un nombre considérable de syndicats.

Nombre de syndicats auxquels adhère une commune



BILAN DES SDCI ARRÊTÉS AU PLUS TARD AVANT LE 31 DÉCEMBRE 2011

L'article 37 de la loi n°2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales dispose que le schéma départemental de coopération intercommunale (SDCI) doit être arrêté par le préfet au plus tard avant le 31 décembre 2011.

La loi de réforme des collectivités territoriales s'est traduite par la création au 1^{er} janvier 2012 de la première métropole française Nice Côte d'Azur et du premier pôle métropolitain du Sillon Lorrain.

Au 31 décembre 2011, 66 SDCI ont fait l'objet d'un arrêté préfectoral sur les 99 départements concernés (hors Paris et Mayotte) soit près des deux tiers des départements. Ces schémas concernent environ 40 millions d'habitants (65 % de la population nationale) et plus de 70 % des communes.

Les SDCI arrêtés ont pour effet de répondre aux obligations législatives en matière d'EPCI à fiscalité propre de :

- couverture intégrale du territoire,*
- suppression des enclaves et des discontinuités,*
- constitution d'EPCI à fiscalité propre d'au moins 5 000 habitants (à l'exception des intercommunalités dont le territoire est situé en zone de montagne et des EPCI dont les caractéristiques géographiques sont particulières).*

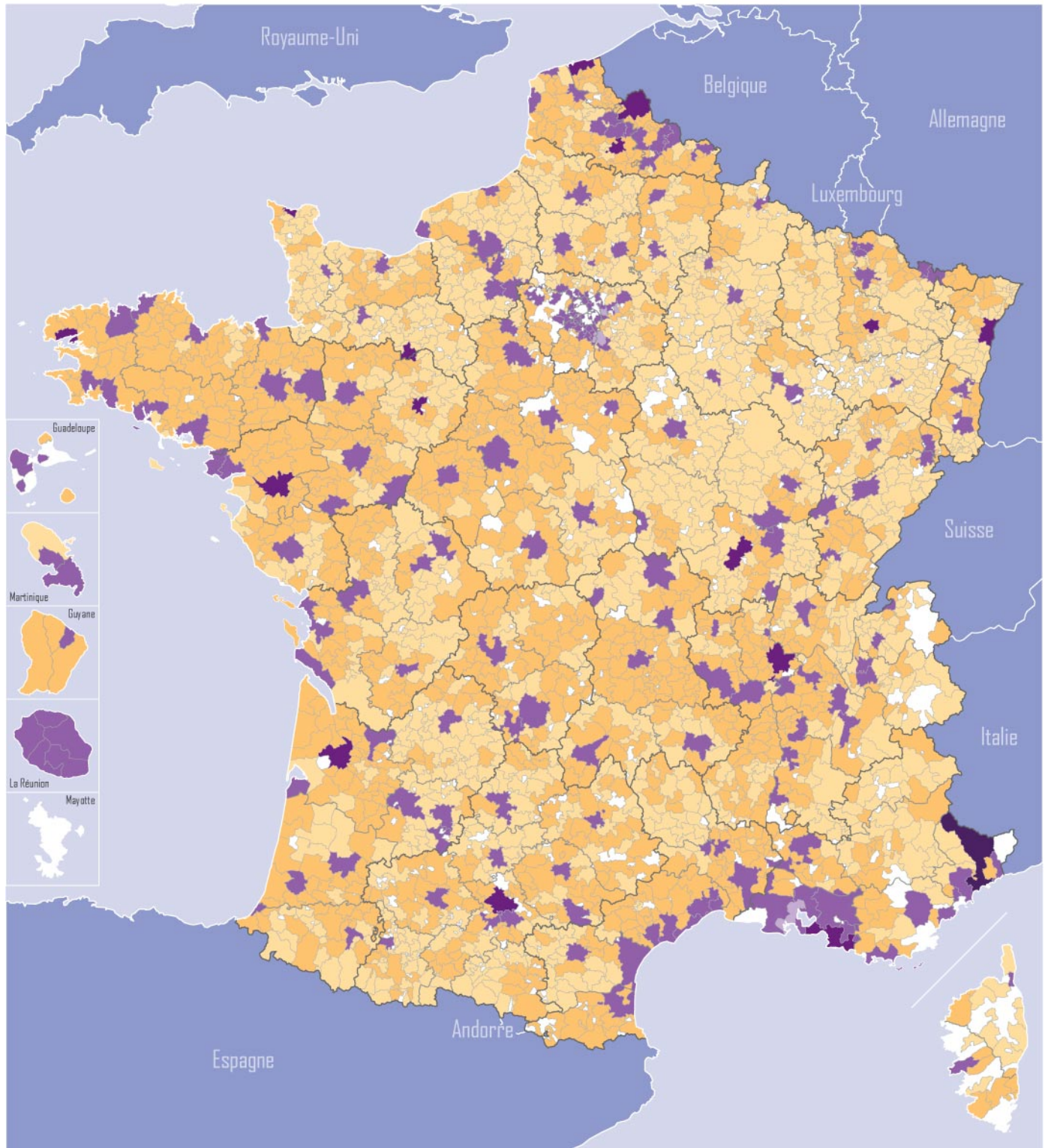
Dans les 66 départements, en application des SDCI, le nombre d'intercommunalités tout comme celui des syndicats intercommunaux devrait être réduit de près de 20% d'ici le 1^{er} juin 2013 et le nombre de communautés de communes de moins de 5 000 habitants de plus de 70 %. Sont également prévues les créations de 13 communes nouvelles et d'au moins 8 pôles métropolitains sur les années 2012 et 2013.

La loi n° 2012-281 du 29 février 2012 visant à assouplir les règles relatives à la refonte de la carte intercommunale introduit des modifications à certaines des dispositions issues de la loi n°2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales.

La loi introduit notamment 2 dérogations :

- une dérogation au principe de couverture intégrale du territoire en EPCI à fiscalité propre au bénéfice des îles composées d'une seule commune,*
- une dérogation au principe de continuité territoriale pour les EPCI à fiscalité propre dont certaines communes membres appartiennent au département de rattachement de l'EPCI mais qui sont néanmoins situées dans un autre département.*

L'INTERCOMMUNALITÉ À FISCALITÉ PROPRE AU 1^{ER} JANVIER 2012



Métropole
 Nombre : 1
 Nombre de communes : 46
 Population totale regroupée : 536 378

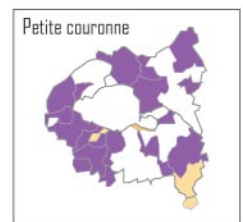
Communauté urbaine
 Nombre : 15
 Nombre de communes : 398
 Population totale regroupée : 7 176 105

Communauté d'agglomération
 Nombre : 202
 Nombre de communes : 3 600
 Population totale regroupée : 24 109 018

Syndicat d'agglomération nouvelle
 Nombre : 5
 Nombre de communes : 29
 Population totale regroupée : 329 844

Communauté de communes à fiscalité professionnelle unique
 Nombre : 1 117
 Nombre de communes : 14 736
 Population totale regroupée : 16 609 893

Communauté de communes à fiscalité additionnelle
 Nombre : 1 241
 Nombre de communes : 16 494
 Population totale regroupée : 10 559 399



Sources : Ministère de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration - DGCL / Insee (Population totale en vigueur en 2012 - millésimée 2009)

Cartographie : Direction générale des collectivités locales - DESL / Février 2012
 © IGN - 2010 / Tous droits réservés