



HAL
open science

Caractérisation de l'intercommunalité dans les aires d'attraction et dynamiques socio-économiques des EPCI

Sylvie Charlot, Francis Aubert, Denis Lépicier, Nathalie Lafarge, Abdoul Diallo, Jean-Christophe Harpon

► To cite this version:

Sylvie Charlot, Francis Aubert, Denis Lépicier, Nathalie Lafarge, Abdoul Diallo, et al.. Caractérisation de l'intercommunalité dans les aires d'attraction et dynamiques socio-économiques des EPCI. [Rapport Technique] Agrosup dijon; Inra. 2010. hal-02822850

HAL Id: hal-02822850

<https://hal.inrae.fr/hal-02822850>

Submitted on 6 Jun 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Convention de recherche

SGAR-Préfecture de région Champagne-Ardenne

Centre d'Economie et de Sociologie appliquées à l'Agriculture et
aux Espaces Ruraux (CESAER) – UMR INRA-AGROSUP Dijon

Caractérisation de l'intercommunalité dans les aires d'attraction et dynamiques socio-économique des EPCI.

Fascicule 1 : Document de synthèse

**Sylvie Charlot
Francis Aubert
Denis Lépicier**

**Avec la contribution de Nathalie Lafarge, Abdoul Diallo,
et Jean-Christophe Harpon**

Juillet 2010

Introduction

L'organisation territoriale du pays est caractérisée par la dispersion de son échelon élémentaire, communal, à laquelle s'ajoute une disposition complexe de collectivités territoriales aux prérogatives parfois peu lisibles. Périodiquement, le législateur entend réformer et simplifier l'ensemble du dispositif. L'exercice est d'autant plus important que la décentralisation a produit un accroissement notable des compétences des collectivités territoriales et que les transformations socio-économiques modifient sans cesse la géographie humaine des territoires. Les populations se redistribuent dans l'espace, par un phénomène général de desserrement urbain, tandis que les activités demeurent encore soumises aux mécanismes d'agglomération. Les villes-centres, tout en conservant leurs fonctions de centralité, voient se développer des couronnes périurbaines au sein desquelles des zones entières se spécialisent sur des orientations résidentielles, mais aussi commerciales, productives ou récréatives. Les décalages se multiplient entre ces aires spécialisées, qui tendent parfois à l'autonomisation, et l'organisation territoriale de l'agglomération au sein de laquelle se déroulent les flux et les transferts. L'ensemble doit s'organiser dans le respect des prérogatives de chacun en visant la coopération volontaire entre communes.

Si l'intercommunalité est un enjeu central du fonctionnement de la démocratie locale pour tout le pays, les enjeux qu'elle rencontre en contexte périurbain revêtent une intensité et une orientation toute particulière. Les espaces périurbains sont en effet, par leur spécificité liée à leur fonction résidentielle pour une population travaillant essentiellement au centre ville, en forte interdépendance vis-à-vis de ce centre. L'ensemble des liaisons qui les unissent ont des conséquences pour la gestion publique locale, tant urbaine que périurbaine, qu'il s'agisse de fourniture de biens publics, jouant sur la répartition spatiale des équipements et services, compte tenu de la localisation des usagers et de leurs besoins, ou de leur contrepartie, notamment fiscale, faisant peser la prise en charge de cette dotation sur des contribuables qui ne sont pas automatiquement les utilisateurs. Plus les formes urbaines s'étendent et se différencient dans l'espace, plus les décalages se multiplient et les externalités se manifestent. Dans la mesure où l'on fonctionne sur le mode de l'association volontaire de communes pour assurer les compétences qui concernent des aires étendues, supracommunales, la question se pose aujourd'hui du rapport entre les périmètres de l'intercommunalité et les pouvoirs dont elle dispose, avec les espaces sociaux sur lesquels les autorités publiques locales ont mission de production, d'orientation et de régulation.

Le travail dont rend compte cette synthèse a cherché à établir ce rapport communes/intercommunalités dans le cas des aires d'attraction urbaine de la région Champagne-Ardenne. Il reprend des résultats préalables qui posent le phénomène de périurbanisation dans son contexte régional, et repose sur l'analyse d'une production originale de données statistiques et d'enquêtes directes, présentées dans le fascicule technique. La grille de lecture est organisée autour d'une hypothèse centrale qui met en tension les mécanismes spontanés de fragmentation par regroupement d'agents semblables sur des aires circonscrites avec les mécanismes volontaires de l'action publique qui recherchent l'extension de périmètre pour atteindre les leviers efficaces. Les premiers produisent de l'homogénéité, de la spécialisation et de la différenciation spatiale, tendant à privilégier la gestion au plus près des préférences collectives ; les seconds fabriquent de l'hétérogénéité, de la mixité et de la

complémentarité, tendant à promouvoir un horizon large pour passer les effets de seuils et assurer la régulation de l'ensemble social.

Le document est organisé comme suit : dans une première section les dynamiques spatiales et l'action publique locale dans le périurbain de la région sont exposées. Puis, dans une deuxième partie l'analyse socio-économique des enjeux de l'intercommunalité est effectuée à partir de ce constat.

1. Dynamique spatiale et action publique locale dans le périurbain de la région Champagne-Ardenne

1.1 - Le périurbain dans les dynamiques spatiales

L'analyse approfondie du phénomène de périurbanisation en Champagne-Ardenne, menée par l'INSEE et la DREAL, conduit à en relever l'ampleur, malgré la faible urbanisation de la région, ainsi que quelques caractéristiques spécifiques.

La problématique de la périurbanisation n'est pas spontanément au cœur des enjeux de politique régionale de la région Champagne-Ardenne, en raison de sa structure urbaine exempte de très grandes villes et de métropoles. La taille relativement réduite des villes de la région, conjuguée à une démographie en perte de vitesse, réduisent la portée d'un tel phénomène. La Champagne-Ardenne ne connaît pas le même essor de périurbanisation que d'autres régions, en termes de population concernée. Toutefois, le phénomène n'est pas limité aux effectifs de population qui quittent les villes centres pour les communes périurbaines, il concerne aussi les formes d'urbanisation spécifiques qui accompagnent ce desserrement urbain. Les questions en termes de développement durable et d'accessibilité s'y posent peut-être de manière plus cruciale, en raison notamment de l'absence de contrainte forte sur l'étalement physique qui rend ce dernier plus important qu'ailleurs.

On a en effet pu constater que le nombre de communes satellites, au sens défini par l'INSEE, et la surface régionale qu'elles concernent, sont très importants. En outre, l'étalement, en termes de consommation de sol relativement à la population concernée, est plus élevé dans la région qu'en moyenne nationale. Ceci se confirme par une part de logements collectifs dans les logements construits récemment très faible, voire nulle pour les communes satellites. En outre, l'analyse de l'occupation du sol montre que les zones agricoles sont le plus souvent dominantes dans les espaces périurbains. Même si la pression foncière n'est pas aussi importante que dans d'autres régions (à l'exception du sud de Reims, où les zones urbanisées tendent même à se contracter), les mécanismes de capitalisation foncière et de lien entre distance à la ville et prix du foncier fonctionnent en Champagne-Ardenne comme ailleurs : le prix du terrain constructible est d'autant plus élevé que l'on se rapproche du centre ville et que cette ville est grande.

Comme ailleurs, les mécanismes à l'œuvre sur le marché foncier produisent des effets sociaux par une sélection de fait de la population en fonction de la distance à la ville : plus on s'éloigne de la ville plus le revenu médian communal est faible. En revanche, les demandeurs

d'emplois et bénéficiaires du RMI sont fortement concentrés dans les centres villes, à l'exception de Charleville-Mézières.

En termes de rapports entre lieux de résidence et lieux de travail, réglés par les navettes, la construction des aires d'attraction donne une image relativement structurée du marché du travail autour des pôles urbains. Cependant, le périurbain régional est composé de deux principales formes structurelles : un axe Reims - Saint-Dizier, qui possède de fortes interrelations en termes de marché du travail, et des aires d'attraction plus autonomes comme Charleville-Mézières et Troyes.

Enfin, en termes d'équipements et d'accès à ceux-ci, les communes satellites de Champagne-Ardenne, bien que disposant d'un niveau d'équipements de gamme inférieure assez important, souffrent d'un déficit d'équipements de gamme intermédiaire et supérieure, relativement aux communes rurales, ce qui conduit à un temps d'accès réel relativement élevé puisque dépassant souvent les 30 minutes pour les communes satellites les plus éloignées.

1.2 – Une image sociodémographique du périurbain champardennais à partir de l'intercommunalité

Le parti-pris de cette section consiste à utiliser d'emblée les périmètres de l'intercommunalité pour construire une image des aires d'attraction urbaine de la région qui soit, en quelque sorte, affranchie des découpages communaux. L'objectif n'est pas d'ignorer la réalité communale mais de donner à voir une autre réalité territoriale, composée sur un échelon plus élevé et sur un mode volontaire. En complément à la vision sociodémographique fournie par les résultats du recensement de la population et analysée par l'INSEE, cette représentation sur une base intercommunale modifie la distribution des entités selon la taille et l'homogénéité des composantes. Nous dressons d'abord le panorama des structures intercommunales avant de présenter les grandes données sociodémographiques qui les caractérisent.

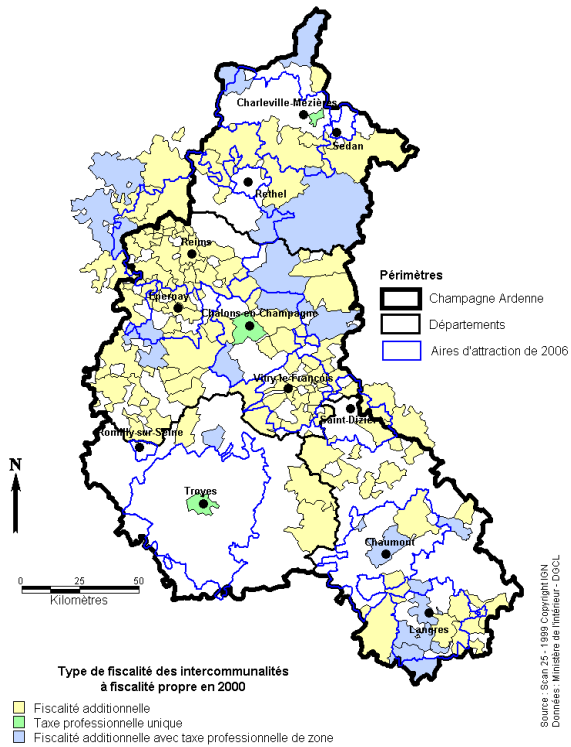
a. Présentation des EPCI de la région

L'intercommunalité s'est développée, en France comme en Champagne-Ardenne, à grande vitesse depuis la loi de 1999, pour concerner près de 9 communes et 9 habitants sur 10 en 2009. La proportion excédait à peine 5/10 en 2000, aussi a-t-il fallu que 665 communes isolées (soit le tiers des communes de la région) intègrent un Etablissement Public de Coopération Intercommunale (EPCI) – les mouvements ont d'abord été très intenses et ont concerné la création de nouvelles structures, entre 2000 et 2006, pour ensuite s'atténuer et tendre à s'intégrer à des périmètres existants. Avec 118 intercommunalités à fiscalité propre en 2009 (114 communautés de communes et 4 communautés d'agglomération), la situation actuelle ne place pas la région dans le peloton de tête des régions françaises, mais elle dépend assez directement des critères de structure qui donnent avantage aux contextes urbains (hors région parisienne) sur les contextes ruraux ; on peut donc juste mentionner qu'aucun volontarisme particulier ne vient amplifier le mouvement intercommunal en région Champagne-Ardenne. En dépit des phénomènes globaux de rattrapage, la carte régionale des

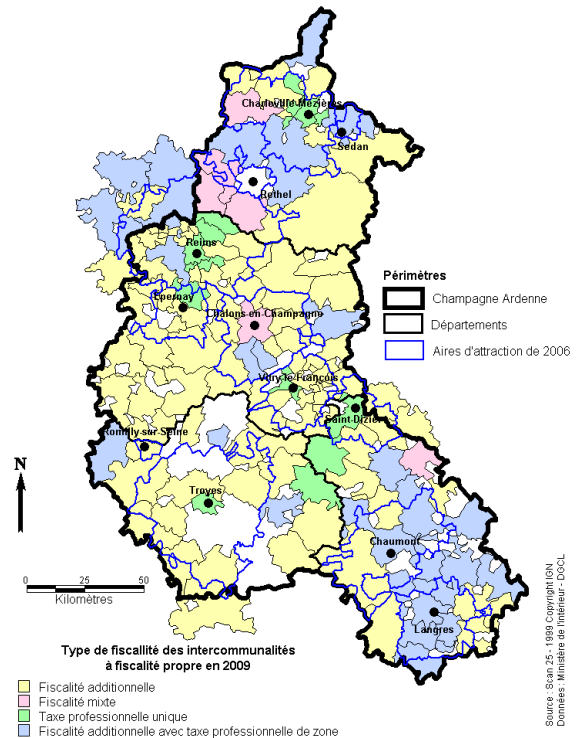
périmètres intercommunaux fait ressortir une hétérogénéité géographique qui distingue le département de l'Aube (un tiers des communes restent hors groupement) et l'agglomération troyenne, ainsi que la ville de Reithel et quelques « zones blanches » ponctuelles.

Si on restreint le champ d'étude aux seules aires d'attraction de la région, on retient 75 EPCI totalement ou partiellement localisés dans ces aires (avec un seuil de 40% de la population appartenant à une commune de l'aire d'attraction). Ils regroupent près d'un million d'habitants soit 71% de la population régionale en intercommunalité.

Régime fiscal des intercommunalités à fiscalité propre en 2000 en Champagne Ardenne



Régime fiscal des intercommunalités à fiscalité propre en 2009 en Champagne Ardenne



La prudence vis-à-vis de l'intercommunalité se vérifie au niveau de la taille des périmètres intercommunaux, du choix du régime juridique et fiscal, ainsi que des compétences transférées. En effet, la région Champagne Ardenne se situe dans les 5 dernières régions en termes de populations regroupées. En parallèle, en moyenne 8 EPCI sur 10 ont opté pour le régime de fiscalité additionnelle et parmi les 10 pôles pouvant prétendre au statut de Communauté d'Agglomération seulement 4 affichent ce statut juridique. De même, le nombre moyen de compétences exercées par ces intercommunalités (16 compétences sur les 84 possibles) est inférieur à la moyenne nationale (18).

b. Les caractéristiques sociodémographiques des périmètres d'EPCI

Afin de distinguer, au sein des aires d'attraction urbaine, les pôles urbains des autres communes, lesquelles appartiennent à la catégorie périurbaine, les Epci ont été scindés en 3 groupes qui partent du centre et s'éloignent en couches successives :

- Epci du pôle : comprend les Epci qui associent le pôle de l'aire d'attraction
- Epci de 1^{ère} couronne : ensemble des Epci contigus à l'Epci du pôle
- Epci de 2^{ème} couronne : les autres EPCI des aires d'attraction

Une telle catégorisation permet de faire apparaître assez directement le rapport entre la périurbanisation et l'intercommunalité, dans la mesure où la catégorie centrale est fortement marquée par les communes du pôle urbain alors que les deux autres catégories, situées en contexte périurbain, se démarquent par la présence ou l'absence de continuité spatiale avec le centre¹. Les valeurs de densité reflètent ces différences morphologiques. En fonction de la géographie régionale et des caractéristiques des villes qui la structurent, la distribution des EPCI des 11 aires urbaines n'utilise pas les 3 classes ainsi constituées dans tous les cas : aucun EPCI n'est classé en couronne sur les sites de Romilly et Sedan, aucun en deuxième couronne sur les sites de Chalons, Epernay et Saint-Dizier.

Tableau 1 – Principales caractéristiques démographiques des EPCI des aires urbaines de la région Champagne-Ardenne selon leur position spatiale

	Nombre d'Epci en 2009	Densité de population en 2006 (hab. /km ²)	Population 2006	Taux de variation annuel moyen de la population 1990-1999	Taux de variation annuel moyen de la population 1999-2006	Solde migratoire 1999-2006
Epci Pôle	11	583	664 247	-0,28	-0,54	-0,90
Epci 1 ^{ère} couronne	35	46	171 531	0,01	0,63	0,36
Epci 2 ^{ème} couronne	29	34	138 704	0,27	0,81	0,60
Total	75	120	974 482	0,07	0,52	0,27

Source: Insee, RP90 dénombrement, RP99-06 exploitation principale

• Une périurbanisation résidentielle bien traduite dans les périmètres intercommunaux

Les EPCI du pôle regroupent la majorité de la population des aires d'attraction (2 fois la population de l'ensemble des EPCI des couronnes périurbaines) ; en même temps, le passage de la ville centre à l'EPCI central ne modifie pas radicalement le rapport de poids démographique, ce qui rend compte d'une simple extension de la ville centre à ses franges immédiates pour constituer l'EPCI du pôle. Ses caractéristiques de pôle urbain sont marquées en termes de dynamique de population, globalement défavorable entre 1999 et 2006 (dans les 11 aires d'attraction, excepté celle de Troyes qui conserve un léger croît démographique) et en

¹ Les notions de première et deuxième couronnes sont fréquemment usitées dans le sens de l'éloignement du centre ou de la chronologie de l'extension urbaine. Dans la perspective d'analyse intercommunale qui prévaut ici, c'est la cohérence territoriale qui sert de critère de classement afin de prendre en compte les possibilités concrètes de coopération entre les communes de l'aire d'attraction, notamment du point de vue de la continuité des infrastructures en réseau et de l'accessibilité aux équipements.

accentuation depuis 1990. Cette évolution résulte d'un solde migratoire particulièrement défavorable, dans tous les cas, et croissant (sauf sur l'aire de Romilly), malgré un excédent naturel général (sauf à Romilly) qui se maintient. Le phénomène est symétrique pour les EPCI des deux couronnes qui présentent un taux de variation démographique favorable grâce à la conjonction d'un solde migratoire et d'un excédent naturel positifs et croissants - c'est moins net en Haute-Marne où les caractéristiques rurales des communes périphériques semblent l'emporter sur les effets de l'influence des petites villes.

C'est donc essentiellement par un mécanisme de redistribution de population que l'évolution périurbaine opère. En examinant dans le détail les aires de Reims et de Troyes entre 1999 et 2006, on estime les flux résidentiels sortants des EPCI du pôle vers les EPCI des couronnes au double des flux entrants. Mais ces derniers mettent en jeu très majoritairement les EPCI du pôle : les migrations lointaines s'effectuent entre centres urbains alors que les migrations de proximité règlent la localisation de la population entre le pôle et les couronnes périurbaines. L'intensité de ces flux internes n'est cependant que du même ordre que celle observée entre aires d'attraction et celle observée avec les communes rurales de la région. Enfin, pour relativiser encore davantage leur importance, il faut noter que l'intensité de flux migratoires avec les communes d'autres régions est, en moyenne, trois fois supérieure à celle des flux internes.

- **Un clivage entre des structures centrales diversifiées socialement et des couronnes « spécialisées »**

Ces mobilités ne concernent pas les groupes sociaux de manière indifférenciée. On connaît la variabilité des préférences vis-à-vis des aménités urbaines ou rurales en fonction des références socioculturelles et de la position dans le cycle de vie, et le caractère inégal des capacités des ménages à soutenir les enchères sur le gradient de prix du logement qui décroît du centre vers la deuxième couronne. Du point de vue des classes d'âge, la part des ménages avec jeunes enfants est plus forte et croissante dans les EPCI de première et plus encore de deuxième couronne et inversement pour ménages d'une seule personne ainsi que pour les classes âgées. En termes de catégories socioprofessionnelles, les emplacements centraux semblent réservés aux classes les plus aisées mais sans qu'une relation univoque puisse être établie entre le niveau social et la centralité. En effet, les cadres sont fortement représentés dans les EPCI de première couronne alors que les ouvriers le sont, inversement, dans les EPCI du pôle. L'histoire des sites comptent (par exemple, sur le site de Sedan les ouvriers représentent 40% des actifs de l'EPCI du pôle alors que leur proportion est de 25 % à Reims) et les effets de quartier produisent des différenciations socio-spatiales à l'intérieur des communes et des EPCI. La nature des logements construits dans la période contemporaine donne une indication sur ces phénomènes. Si le taux d'évolution est corrélé à l'évolution démographique, les logements individuels sont pratiquement la forme exclusive en EPCI de couronne alors qu'ils concernent moins d'un logement sur 2 dans les EPCI de pôle, où les HLM sont fréquents (un logement sur 3, moins de un sur 20 en couronne). Le même commentaire peut être développé au sujet des revenus des habitants, plus élevés en moyenne en première couronne (sauf sur les aires de Chaumont et Langres). La question se pose de l'influence des regroupements intercommunaux sur l'hétérogénéité sociale des périmètres constitutifs des aires d'attraction.

L'hétérogénéité sociale (mesurée par l'indice de Theil sur les effectifs de cadres et d'ouvriers), assez basse dans les EPCI des pôles, croît d'un coefficient 3 lorsque l'on passe aux EPCI des 1^{ère} et 2^{ème} couronnes². Si l'on isole la part de cet indice due à l'hétérogénéité interne aux EPCI concernés, celle-ci est élevée à très élevée (expliquant de 60 à 90% de la valeur globale), confirmant une différenciation forte du profil social aussi bien entre les EPCI que au sein de ceux-ci, dans les couronnes périurbaines. L'aire de Reims fait exception à cette règle, l'hétérogénéité globale y est expliquée en termes comparables par les différences internes aux EPCI et par les différences entre les EPCI. En revanche, l'hétérogénéité des EPCI portant sur les types de logements (individuels *versus* collectifs) est très élevée dans les pôles et s'amenuise fortement dans les couronnes, même si ce niveau d'hétérogénéité est plus élevé qu'en termes de catégories sociales. Cette hétérogénéité des types de logement est plus forte entre les EPCI qu'au sein de ces EPCI (l'hétérogénéité interne ne représente que de 20 à 40% de la valeur globale de l'indice). Si l'on utilise d'autres variables, rendant compte de la taille des ménages et des foyers fiscaux imposables, on n'évalue pas de forte hétérogénéité ni de forte variabilité de l'indice selon la position spatiale des EPCI. Ces résultats nous disent que l'hétérogénéité sociale mesurée au niveau des EPCI croît du centre vers la périphérie et inversement pour l'hétérogénéité des logements ; on peut en inférer l'idée que les intercommunalités des pôles urbains fabriquent de l'homogénéité sociale relativement aux différences préexistantes dans les communes adhérentes, alors que les intercommunalités des couronnes périurbaines ne procèdent pas par atténuation des différences communales.

- **Des emplois concentrés dans les structures des pôles urbains qui attirent les actifs des couronnes**

Les EPCI des pôles urbains regroupent une majorité de la population des aires d'attraction (68%) mais leur prépondérance est nettement accentuée pour ce qui concerne les emplois (80%). L'orientation résidentielle est plus marquée pour les deuxièmes couronnes périurbaines (leur poids en population est presque deux fois plus élevé que leur poids en emplois) que pour les premières (coefficient de 1,5). Le constat habituel de persistance de la polarisation de l'emploi face à la déconcentration de la population est confirmé dans le cas des aires d'attraction de la région (le niveau de concentration de l'emploi dans les structures des pôles est différente selon les sites – variant de 75 à 87%, mais dans des rapports avec la concentration de la population qui restent voisins de 1,2) et le découpage en 3 classes d'EPCI en permet une bonne retranscription. Cela signifie inversement que les périmètres des EPCI n'associent pas ou peu des communes aux vocations complémentaires entre la localisation des entreprises et des ménages.

Les ajustements s'opèrent par navettes entre lieux de résidence et lieux de travail, de la périphérie vers le centre. Les flux sont très importants en provenance des premières couronnes, où les sortants représentent plus des deux tiers des actifs ayant un emploi, mais également des secondes, où la dépendance aux emplois du centre s'atténue toutefois avec un taux de sortie des actifs ayant un emploi qui reste inférieur à 50% (le taux est, par construction, supérieur à 40%). Les emplois des EPCI des pôles sont occupés de manière significative quoique variable selon les sites par des actifs résidents dans les couronnes (21% à Reims et 13% à Troyes).

² L'indice de Theil, tel que nous l'avons construit, permet de comparer la situation d'une zone (un EPCI) à ce qu'elle serait dans le cas où, dans chaque communes qui constitue cet EPCI, il n'y aurait qu'une des catégories étudiées.

La question qui se pose face au constat d'évolution divergente des localisations des emplois et de la population est celle de la stabilité de la situation, qui passe notamment par une hypothèse de déconcentration des emplois. Les taux d'évolution de l'emploi dans les EPCI de 1ère couronne (plus de 14% en moyenne entre 1999 et 2006) donne une indication de tendance. Il peut s'agir de desserrement des activités au plus près des pôles pour continuer à profiter de la proximité des marchés et des externalités d'agglomération, tout en desserrant la contrainte de prix et d'enclavement des centres. La croissance de l'emploi industriel en 1^{ère} couronne (à l'exception de Chaumont, Vitry et Saint-Dizier) peut correspondre à des mouvements de ce type en contexte de déclin généralisé de l'emploi des branches concernées. Plus généralement, un afflux de population nouvelle génère des besoins locaux en termes de services publics et privés. Dans ce cas également, le taux de croissance de l'emploi dans les services administrés (santé, action sociale...) en première couronne semble attester d'un effet d'entraînement de la dynamique démographique sur la dynamique d'emploi.

Cet examen des données factuelles caractérisant les aires d'attraction urbaine de la région Champagne-Ardenne nous montre l'existence de phénomènes massifs et généralisés de périurbanisation, à l'instar de ce qui se passe sur l'ensemble des agglomérations françaises. Les spécificités locales se rajoutent à ces mouvements de fond, en marquant les dynamiques spatiales des différents sites en fonction de leur histoire sociale, de leur taille et des interventions publiques les concernant. Le fait de rendre compte de ces évolutions à partir des périmètres des intercommunalités conduit à perdre l'exhaustivité de la couverture que permet la maille communale (mais les communes isolées sont maintenant très peu nombreuses) mais ouvre sur une vision territoriale adaptée aux conditions actuelles de l'action publique locale. On peut notamment en tirer l'idée d'un accroissement important des spécialisations locales, tout particulièrement en termes résidentiels, qui rendent de plus en plus fortes les interdépendances entre les localités constitutives des aires d'attraction et indissociables les relations qui les unissent.

L'intercommunalité apparaît alors au cœur des enjeux de gestion de cette extension urbaine, en particulier en termes de gestion des biens publics en réseaux mais aussi des services publics urbains et de gamme élargie. L'intercommunalité devrait également pouvoir être un outil de gestion de l'hétérogénéité sociale. L'élargissement des périmètres d'action publique devraient, en effet, permettre d'élargir et diversifier les ressources publiques mais comporte, parallèlement, le risque de voir les attentes des acteurs économiques se diversifiées de plus en plus, voire devenir antagonistes au sein d'une même intercommunalité.

2. Des intercommunalités volontaires pour aménager leur territoire mais réservées face aux questions sociales

2.1 – Les grands enjeux de l’intercommunalité dans les zones périurbaines

L’intensité et la forme de la prise en main de l’action publique locale par les intercommunalités dépendent de la structure interne des EPCI mais aussi de leur positionnement spatial. En premier lieu l’intercommunalité a pour objectif d’exploiter des rendements d’échelle croissants dans la production de biens et services publics locaux caractérisée par de forts coûts fixes. De même pour les services en réseaux, l’élargissement de la taille, non plus en termes de population, mais de superficie, doit permettre d’internaliser la gestion des externalités propres à ce type de services. La gestion collective des services publics à l’échelle de l’intercommunalité, doit permettre de mobiliser une plus grande capacité contributive pour gérer les questions de redistribution et d’action sociale. Enfin, la mise en cohérence de l’offre de services publics, en particulier des infrastructures, doit bénéficier aux activités économiques qui sont implantées sur le territoire et peuvent de plus bénéficier d’une politique cohérente d’aide au développement économique.

Cependant, on voit bien que, dans le cadre des espaces urbains et périurbains, et plus particulièrement en Champagne-Ardenne, ces avantages au déploiement de l’intercommunalité ne sont pas si clairs. En effet, la tendance de fond est peu favorable à de fortes délégations de compétences et de moyens de la commune vers l’intercommunalité puisque l’histoire et les mouvements contemporains accroissent généralement les spécialisations locales (infra-communautaires, voire infra-communales) et renforcent l’expression à ces échelles de préférences relativement univoques au sein des communes voire des quartiers, de plus en plus homogènes en termes d’orientation et de caractéristiques sociales. Ce mouvement spontané produit deux tendances qui ne sont pas très favorables à la coopération intercommunale intégrée. D’une part, elle conduit à une augmentation des disparités internes, certaines communes recueillant alors des ressources fiscales élevées et croissantes de leurs activités et populations et inversement, d’autres communes se retrouvent en situation de dépression ou de relégation, en particulier les communes périphériques. D’autre part, le mouvement de spécialisation des territoires contribue à la fuite du centre vers les couronnes périurbaines d’un ensemble de ressources dont l’absence nuit à la couverture des charges de centralité. Les pôles peuvent donc supporter des charges lourdes tout en voyant leurs ressources diminuer. En parallèle ces mêmes pôles gardent un avantage significatif en termes d’organisation des services en réseau et/ou nécessitant une organisation radiale, avantage qu’ils doivent être en mesure d’exploiter.

2.2 – Les modes de gestion publique locale des intercommunalités périurbaines champardennaises

L'intensité et le mode d'appropriation de l'intercommunalité peut s'appréhender, de manière très générale, par le régime fiscal et le coefficient d'intégration fiscale³, du côté de la mise en commun des ressources et par la part du budget intercommunale dans le budget local (intercommunal plus municipal), du côté des dépenses. Les orientations de l'intercommunalité en termes de délégations de compétences en volume mais aussi par grandes fonctions donnent également des indicateurs forts du positionnement des communes vis-à-vis de l'outil intercommunal.

En Champagne-Ardenne et en se référant aux grandes problématiques de l'intercommunalité décrites précédemment, on observe des positionnements relativement différenciés. D'un côté dans les deux grandes agglomérations, Reims et Troyes les coefficients d'intégration fiscale sont relativement élevés (respectivement 30 et 40 %) mais ce ne sont pas les plus importants. Ces Communautés d'Agglomération ne possèdent pas les champs de compétences les plus importants. En effet si les intercommunalités des pôles possèdent toujours des compétences plus importantes que les intercommunalités périurbaines, ce nombre n'est pas directement proportionnel à la taille du pôle. Les villes moyennes comme Châlons-en-Champagne, Charleville et Epernay ont des compétences plus larges que les deux grandes agglomérations régionales. Dans ces dernières, l'intercommunalité est essentiellement mobilisée pour gérer les fonctions de réseau, en particulier de transport et les fonctions d'investissement en biens et services sensibles aux économies d'échelle. Dans les villes de taille moyenne, la mutualisation des ressources fiscales est relativement élevée, voire très élevée (pour Vitry), l'intercommunalité est fortement mobilisée pour gérer un nombre important et une gamme large de compétences qui mettent souvent l'accent sur le développement économique.

On peut donc supposer que dans les pôles, l'importance des compétences exercées relève d'abord de l'organisation de la centralité de la ville sur son environnement proche et que cet enjeu serait autant voire plus crucial pour les villes de taille moyenne que pour les grandes agglomérations. Pour ces dernières, l'enjeu semble effectivement se restreindre à la possibilité de partager les coûts des charges de centralité alors que dans les villes de taille moyenne il s'agit aussi de s'organiser collectivement pour devenir attractif, et ce d'autant plus que ces villes doivent faire face à un contexte difficile.

Dans les petites villes, en particulier Chaumont et Langres, l'intégration fiscale des ressources est faible. Et si pour l'EPCI du pôle de Chaumont les compétences de

³ Le coefficient d'intégration fiscale mesure la part des produits fiscaux des quatre taxes directes locales incombant à l'EPCI dans l'ensemble des produits fiscaux (communaux et intercommunaux) dans le territoire intercommunal.

développement économique et de gestion de réseaux sont larges, il n'existe pas de mobilisation intercommunale autour des services sujets à rendement d'échelle ou liés à la gestion des services sociaux.

Dans les zones périurbaines, les taux d'intégration fiscale sont, en moyenne, plus faibles dans les premières couronnes que dans les deuxièmes (lorsqu'elles existent). De même, le champ des compétences gérées par l'intercommunalité est plus large dans les EPCI les plus périphériques. Cet écart est souvent lié à la prise en charge de compétences liées à l'action sociale plus nombreuses dans les EPCI de deuxième couronne (sauf dans les aires d'attraction de Reims et Vitry), mais aussi de compétences permettant l'exploitation d'effets de réseau (sauf dans les aires de Troyes et Vitry).

De manière générale, la mobilisation de l'intercommunalité est donc fortement axée sur la gestion des économies d'échelle et des effets de réseaux et a contrario, est faiblement investie sur les questions sociales, y compris dans les territoires confrontés à une situation difficile.

Les effets d'un accroissement potentiel de l'hétérogénéité sociodémographique sur la manière de mobiliser l'intercommunalité semblent être ambigus dans le territoire observé. En effet la corrélation, entre le coefficient d'intégration fiscale des EPCI et l'hétérogénéité au sein de ces EPCI est toujours négative, qu'il s'agisse d'hétérogénéité en termes de classes sociale, de nombre de foyer fiscaux imposables *versus* non imposables et d'hétérogénéité en termes de taille des ménages. Cette corrélation reste cependant dans l'ensemble faible. On observe en outre, une corrélation négative non négligeable entre l'hétérogénéité en termes de foyers fiscaux imposables *versus* non-imposables et les compétences liées à l'action sociale. Enfin, l'influence positive du taux de chômage sur le nombre de compétences tendrait à montrer que l'intervention forte des EPCI dans le développement économique viserait en particulier des territoires à fort taux de chômage. Il semble, au regard des axes de compétences choisies, que les EPCI privilégient le développement de l'emploi au traitement social du chômage.

Si les compétences retenues par les EPCI donnent une indication forte du volontarisme des élus locaux à s'engager ou non dans des politiques ambitieuses, la mise en œuvre effective de ces compétences est plus complexe à observer. L'analyse budgétaire de quelques intercommunalités et communes tendent à confirmer l'absence d'appropriation forte de l'intercommunalité en Champagne-Ardenne. Les 8 exemples étudiés montrent que l'intensité des dépenses totales des EPCI par habitants est inférieure à la moyenne nationale, qu'il s'agisse des EPCI urbain ou périurbains. Comme au plan national, on constate que l'intensité des dépenses par habitant est croissante avec la taille de l'EPCI, ce qui conduit à relativiser la finalité d'économie d'échelle de l'intercommunalité, ou tout du moins l'importance budgétaires que peut représenter l'exercice des compétences sujettes à économies d'échelle.

Les faibles coefficients d'intégration fiscale évoqués plus haut expliquent logiquement ce constat, mais c'est en agrégeant les dépenses communales avec celles des EPCI que nous pouvons être en mesure d'appréhender globalement l'intensité des dépenses publiques locales. Or, l'information disponible en la matière est à ce jour très limitée. La mise en œuvre

d'une démarche d'agrégation (d'après la méthode de la DGFIP) sur l'EPCI de Reims montre, outre les enseignements méthodologiques, que la structure des dépenses des EPCI sont moins contraintes par les dépenses structurelles leur permettant de dégager des marges de manœuvre effectives pour intervenir auprès des acteurs socio-économiques.

Pour conclure, les modes de mobilisation de l'intercommunalité semblent prendre trois grandes options, elles-mêmes fonction des conditions historiques et sociales des territoires concernés :

- *Une option « classique » dans laquelle les collectivités de base assurent les fonctions collectives élémentaires, fondamentales, et délèguent des compétences qui permettent de mieux conduire certaines actions sur un échelon supérieur (économies d'échelle et de réseau). On observe ce schéma dans les grandes agglomérations de la région qui cherchent à optimiser le partage de la charge fiscale et l'organisation d'une gamme large de services urbains, souvent en réseaux. Ce schéma central peut donner lieu à des réactions de repli communaux et/ou sur les fonctionnalités de base dans les EPCI, au sein des couronnes de ces grandes agglomérations.*
- *Une option volontariste qui mobiliserait l'intercommunalité comme outil d'intervention sur le développement économique et d'attractivité du territoire. Cette position est plutôt caractéristique des pôles de taille moyenne qui doivent faire face à une restructuration et une réorientation économique ainsi que dans certaines de leur couronne. Vitry-le-François et Charleville-Mézières sont caractéristiques de ce positionnement.*
- *Une option également relativement volontariste qui consiste à la fois à mieux conduire certaines actions sur un échelon supérieur mais aussi à tendre à gérer l'hétérogénéité que cette échelle supérieure implique, en particulier dans les secondes couronnes périurbaines.*