



L'élargissement des intercommunalités françaises : évolution des frontières rural-urbain et gouvernance territoriale.

Gwénaél DORE
UMR SADAPT (Equipe Proximités)

Contact :
gwenael.dore@yahoo.fr

Résumé

Les liens et frontières entre espaces urbains et ruraux connaissent aujourd'hui une nouvelle actualité au travers des recompositions territoriales à l'œuvre au sein de l'organisation des intercommunalités ou des "territoires de projet". Si l'intercommunalité à fiscalité propre issue de la loi dite "Chevènement" de 1999 a connu un succès quantitatif, les périmètres ont été souvent étroits à l'origine et peuvent confiner à l'entre-soi. Par conséquent, s'est imposé l'impératif d'élargissement des périmètres d'action publique intercommunale. Nous nous proposons donc d'examiner comment les nouveaux périmètres d'action publique prennent en compte les solidarités rurales et urbaines, au travers de trois procédures en 2016 :

- L'extension des périmètres des Etablissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI) à fiscalité propre (les "communautés"),
- L'évolution des Pays, regroupement de communautés,
- L'évolution des périmètres des GAL ("Groupes d'Action Locale") du programme européen LEADER de la période 2014/2020, dont les contours épousent souvent ceux des Pays.

Mots clefs

Recomposition territoriale, intercommunalité, territoires de projet, gouvernance, lien rural/urbain

Code JEL : R 59

Table des matières

Introduction	2
1 L'extension des intercommunalités	4
1.1 L'élaboration de nouveaux SDCI (Schémas Départementaux de Coopération Intercommunale) en 2016.....	5
1.2 La constitution de communautés XXL.....	6
1.3 Près de la moitié de l'ensemble des communautés "mixtes" (urbain/rural)	7
1.4 L'évolution des communautés à caractère urbain	9
2 L'avenir des Pays	13
2.1 La typologie spatiale (rurale/urbaine) des Pays actuels	13
2.2 La faible évolution issue des SDCI de 2012	16
2.3 Une évolution plus substantielle dans les SDCI de 2016.....	16
3. Les territoires LEADER 2014-2020	19
3.1 La sélection des projets 2014-2020 par les Régions.....	19
3.2 La prise en compte des villes	22
Conclusion	23
Bibliographie	23
Liste des figures	24

Introduction

Les liens et frontières entre espaces urbains et ruraux connaissent aujourd'hui une nouvelle actualité au travers des recompositions territoriales à l'œuvre au sein de l'organisation des intercommunalités ou des "territoires de projet". Dans un contexte de grand nombre de communes en France, même si le caractère exceptionnel de la trame française peut être en partie relativisé en Europe (Grison, 2016), la voie privilégiée est la coopération intercommunale. L'intercommunalité à fiscalité propre issue de la loi dite "Chevènement" de 1999 a connu un succès quantitatif. Toutefois, les périmètres ont été souvent étroits à l'origine et peuvent confiner à l'entre-soi (selon P. Estèbe, 2004, seules 30 aires urbaines, sur plus de 350, disposaient d'une intercommunalité couvrant la totalité de l'aire urbaine, et 70% des intercommunalités à fiscalité propre apparaissent comme homogames, c'est-à-dire réunissant d'un côté des communes riches et de l'autre des communes pauvres). Par conséquent, s'est imposé l'impératif d'élargissement des périmètres d'action publique intercommunale et on assiste par conséquent aujourd'hui à la recomposition et au dépassement des frontières rural-urbain.

Nous nous proposons d'examiner comment les nouveaux périmètres d'action publique prennent en compte les solidarités rurales et urbaines, au travers de trois procédures en 2016¹ :

¹ Ce travail est en cours, dans la mesure où la mise en œuvre des SDCI (Schémas Départementaux de Coopération Intercommunale) n'interviendra que fin 2016. Il a été rendu possible grâce au concours (fourniture, analyse de données et cartographie) de l'AdCF (Nicolas Portier et Benjamin Mittet) et de l'ANPP (Michaël Restier et Grégory Huyghe), que je remercie.

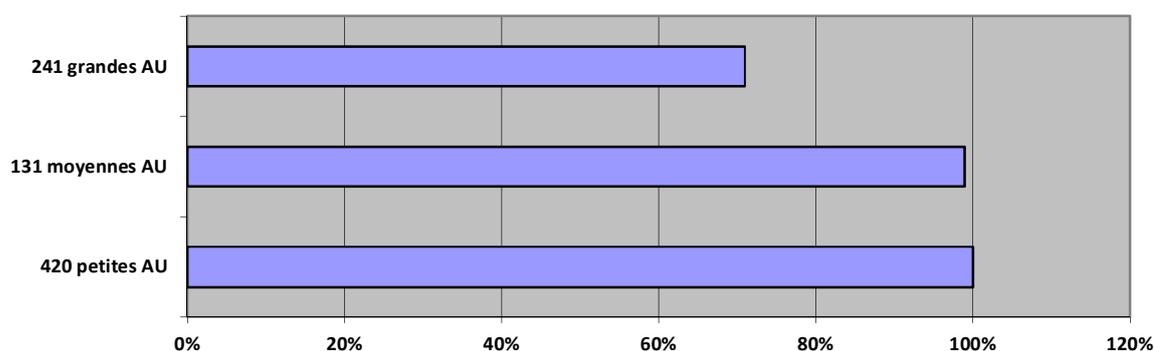
- L'extension des périmètres des Etablissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI) à fiscalité propre (les " communautés "),
- L'évolution des Pays, regroupement de communautés et visant selon la loi Voynet (LOADDT de 1999) à favoriser la coopération d'espaces ruraux et urbains,
- L'évolution des périmètres des GAL (" Groupes d'Action Locale ") du programme européen LEADER de la période 2014/2020, dont les contours épousent souvent ceux des Pays et qui sortent ainsi d'un cadre strictement rural initial.

Un point doit être d'emblée clarifié : celui de la définition du "rural" utilisée. Le rural de référence dans ce texte est basé sur le Zonage en Aires Urbaines (ZAU) de 2010 (INSEE) qui repose sur la prise en compte de 40% des actifs travaillant dans l'Aire Urbaine. A partir de là, on distingue au sein des pôles urbains :

- Les pôles urbains majeurs comptant plus de 10 000 emplois, structurant 241 grandes aires urbaines mais comportant 71% de communes rurales (au sens morphologique, c'est-à-dire hors unité urbaine de 2000 habitants agglomérés),
- Les pôles urbains de 5 000 à 10 000 emplois, représentant 131 aires moyennes, constituées de 99% par des communes rurales (au sens morphologique),
- Les petits pôles de 1 500 à 5 000 emplois, structurant 420 petites aires composées entièrement de communes rurales (au sens morphologique). Ces petits pôles restent souvent assimilés à des espaces ruraux (Perrier-Cornet, 2014).

L'aire d'influence de la ville (aire urbaine) donne une plus grande ampleur au phénomène urbain que la stricte morphologie urbaine (unité urbaine). Selon le nouveau zonage en aires urbaines de 2010 (Brutel, Levy, 2011), 95% vit sous l'influence de la ville (en incluant les communes multipolarisées), au sens des migrations domicile-travail. Selon cette approche, on ne trouve que 5% de la population hors influence des villes, représentant 7 400 communes rurales ou petites villes. Si l'on passe au découpage en unités urbaines de 2010 (Clanché, Rastol, 2011), les villes ne représentaient plus en 2007 que 77,5% de la population (et donc les communes rurales, 22,5%, soit 14 137 851 habitants).

Figure 1 : Part des communes rurales (définition : hors unité urbaine 2000 hab. agglomérés) au sein des couronnes et des communes multipolarisées des aires urbaines (AU)



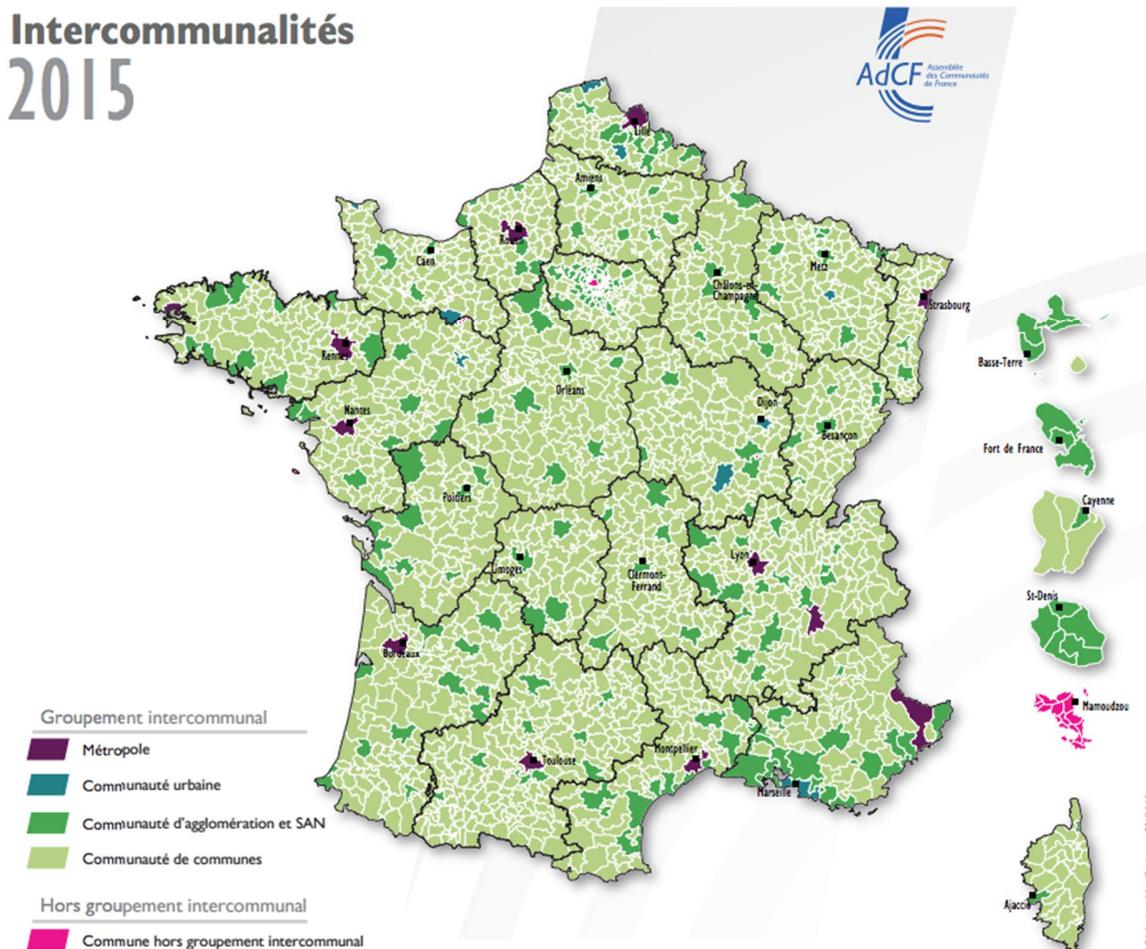
Source : INSEE, Réalisation Auteur

1 L'extension des intercommunalités

Rappelons tout d'abord quelques données sur les communes et l'intercommunalité en France, en 2015 :

- La France était constituée de 36 783 communes françaises², dont 57,5% de communes de moins de 500 habitants (mais ne représentant que 8% de la population), et 87% de communes de moins de 2000 habitants.
- Les Etablissements Publics de Coopération Intercommunale à Fiscalité Propre (EPCI-FP, souvent simplement dénommées EPCI) représentaient 2 133 entités, soit 1 884 communautés de communes (85% des communes et 40% de la population totale), 226 communautés d'agglomération et 3 syndicats d'agglomération nouvelle, 9 communautés urbaines et 11 métropoles.

Figure 2 : Les intercommunalités à fiscalité propre en 2015



² Depuis le 1er janvier 2016, la France ne compte plus que 35 885 communes, du fait de l'instauration de "communes nouvelles" : 317 ont vu le jour en 2016, regroupant 1090 anciennes communes, en particulier en Normandie (Manche : 36 communes nouvelles, Calvados, Eure, Orne) et en Maine-et-Loire.

(Source : cartographie AdCF)

1.1 L'élaboration de nouveaux SDCI (Schémas Départementaux de Coopération Intercommunale) en 2016

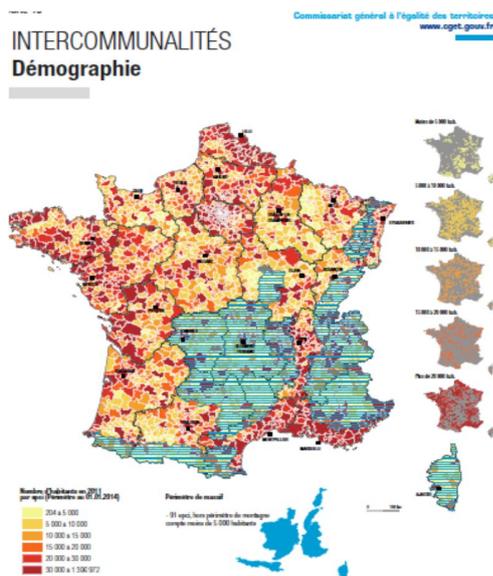
La loi NOTRe (Nouvelle Organisation Territoriale de la République) du 7 août 2015 a prévu l'extension des périmètres des EPCI à fiscalité propre. Selon l'Article 33 de la loi NOTRe, la constitution d'EPCI à fiscalité propre devra désormais regrouper au moins 15 000 habitants. Ce seuil de 15 000 habitants n'est pas dépassé dans la "diagonale aride française" et dans la zone des massifs (cf. Figure 3).

Toutefois, ce seuil est adaptable, sans pouvoir être inférieur à 5 000 habitants dans les EPCI à fiscalité propre, pour des raisons de faible densité (cf. Figure 4) :

- densité démographique inférieure à la moitié de la densité nationale, au sein d'un département à la densité démographique inférieure à la densité nationale (le seuil démographique applicable est alors déterminé en pondérant le nombre de 15 000 habitants par le rapport entre la densité démographique du département auquel appartient la majorité des communes du périmètre et la densité nationale),
- densité démographique inférieure à 30 % de la densité nationale,
- "comprenant une moitié au moins de communes situées dans une zone de montagne délimitée en application de l'article 3 de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne ou regroupant toutes les communes composant un territoire insulaire",

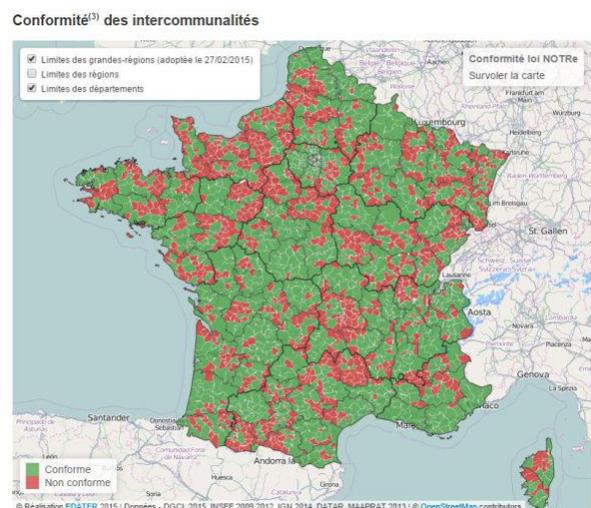
ou de temps d'apprentissage, c'est-à-dire "incluant la totalité d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre de plus de 12 000 habitants issu d'une fusion intervenue entre le 1er janvier 2012 et la date de publication de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République".

Figure 3 : Carte des intercommunalités en fonction du seuil de population (2014)



(Source : cartographie CGET)

Figure 4 : Les intercommunalités non conformes à la loi (seuil de 15 000 habitants + dérogations)



(Source : cartographie EDATER)

On remarquera que les intercommunalités non conformes à la loi (seuil des 15 000 habitants, plus les dérogations) se situent dans la diagonale aride mais également dans l'Ouest intérieur de la France, et tout particulièrement aux limites départementales. Environ 768 communautés de communes (soit 36%) ne respectaient pas les critères de la loi (cf. Figure 4, en rouge : non conformes).

Les fusions et les extensions des intercommunalités sont décidées dans le cadre de SDCI (Schémas Départementaux de Coopération Intercommunale) en 2016 : proposées par les préfets, elles doivent être adoptées par des CDCI (Commissions Départementales de Coopération Intercommunale) composés d'élus et approuvées par les communes concernées pour être mises en œuvre à partir de 2017. Les préfets avaient jusqu'au 15 juin pour déposer les arrêtés de périmètres relatifs aux projets de fusion de communautés inscrits dans les SDCI. La publication de ces arrêtés ouvrait une période de 75 jours durant laquelle les communes étaient invitées à délibérer, ce qui fixait l'échéance ultime au 30 août pour la France entière. C'est donc au cours de l'automne que l'on devait connaître la réalité des fusions qui vont être effectives au 1er janvier 2017.

Les préfets ont eu tendance à dépasser le seuil de 15 000 habitants, rendu parfois nécessaire par la fusion de deux intercommunalités en dessous du seuil de 15 000 habitants. Le mouvement actuel devrait aboutir à la disparition de 40% du nombre des EPCI à fiscalité propre. Selon le ministère de l'Intérieur (avril 2016), il y a aujourd'hui 2 062 communautés qui seraient appelées à devenir 1 242 communautés au 1er janvier 2017, réparties comme suit : 14 métropoles (+ 1), 12 communautés urbaines (+ 1), 213 communautés d'agglomération (+ 17), 1 003 communautés de communes (- 839) (Darnaud et alii, 2016). Seulement 253 intercommunalités demeureraient sous le seuil de 15 000 habitants, du fait des mesures dérogatoires (notamment du fait de la faible densité).

1.2 La constitution de communautés XXL

L'une des caractéristiques des schémas arrêtés est l'accroissement du nombre d'EPCI à fiscalité propre de grande taille, généralement dénommées "XXL" (cf. Figures 5 et 6). Le nombre d'EPCI à fiscalité propre comprenant plus de 50 communes s'établirait à environ 160 au 1^{er} janvier 2017, contre 47 au 1^{er} janvier 2016 (soit un tiers déjà existantes). En revanche, les EPCI à fiscalité propre de très grande taille (plus de 100 communes) demeureraient un phénomène minoritaire, même si leur nombre progresserait également et s'établirait à 14 au 1^{er} janvier 2017, contre cinq aujourd'hui, et 2 auraient plus de 200 communes. Selon le ministère de l'Intérieur, ce mouvement vers des EPCI de grande taille semble notamment motivé, dans un certain nombre de territoires ruraux, par la volonté de faire entendre leur voix au sein des régions élargies³, "avec le sentiment que les communautés constituaient des intermédiaires naturels dans la nouvelle grande région" (témoignage du président de la CDCI de Haute-Vienne, rapporté par Darnaud et alii, 2016). Ces communautés XXL se retrouvent dans la plupart des régions : elles peuvent s'expliquer dans certains cas par la petite taille des communes.

Dans la plupart des cas, les contours des intercommunalités dites "XXL", c'est-à-dire composées d'au moins 50 communes, proposées par les préfets, ont été modifiées seulement à la marge par les CDCI,

³ En particulier, la loi MAPTAM de 2014, pour permettre un meilleur exercice coordonné des compétences au sein d'une même région, a créé les Conférences Territoriales de l'Action Publique (CTAP), composés de représentants de la région, des départements, des communes et de leurs EPCI-FP. Or, la loi dispose que les EPCI-FP de plus de 30 000 habitants auront de droit un représentant au sein de cette instance. Ce dernier point est de nature à inciter des EPCI-FP, dans le cadre de leurs recompositions, à dépasser les 30 000 habitants.

selon l'AdCF. Au Pays basque et dans le Cotentin, les deux plus grandes, de 158 communes pour l'un, de plus de 200 municipalités pour l'autre, restent en lice.

Figure 5 : Nombre de communes par EPCI, prévus par les SDCI 2016

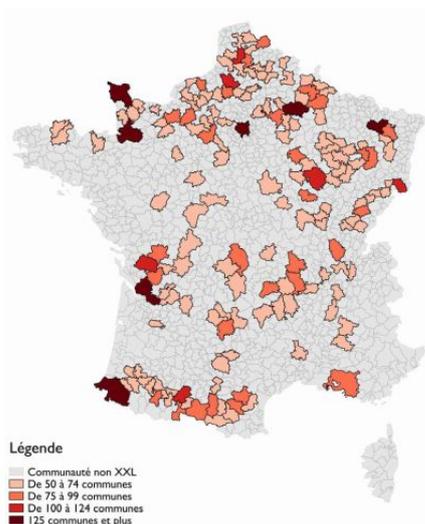
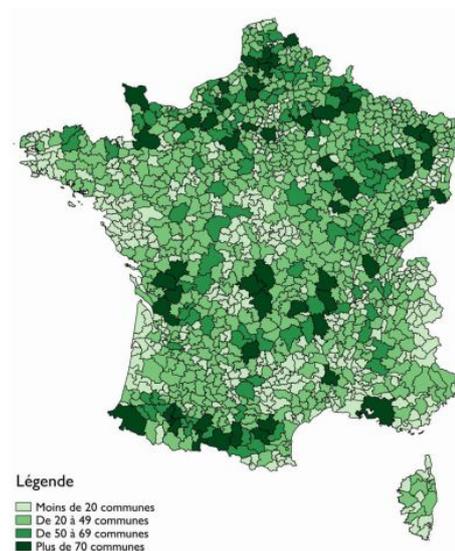


Figure 6 : Communautés XXL, prévus à l'issue des SDCI



(Source : cartographie AdCF)

1.3 Près de la moitié de l'ensemble des communautés "mixtes" (urbain/rural)

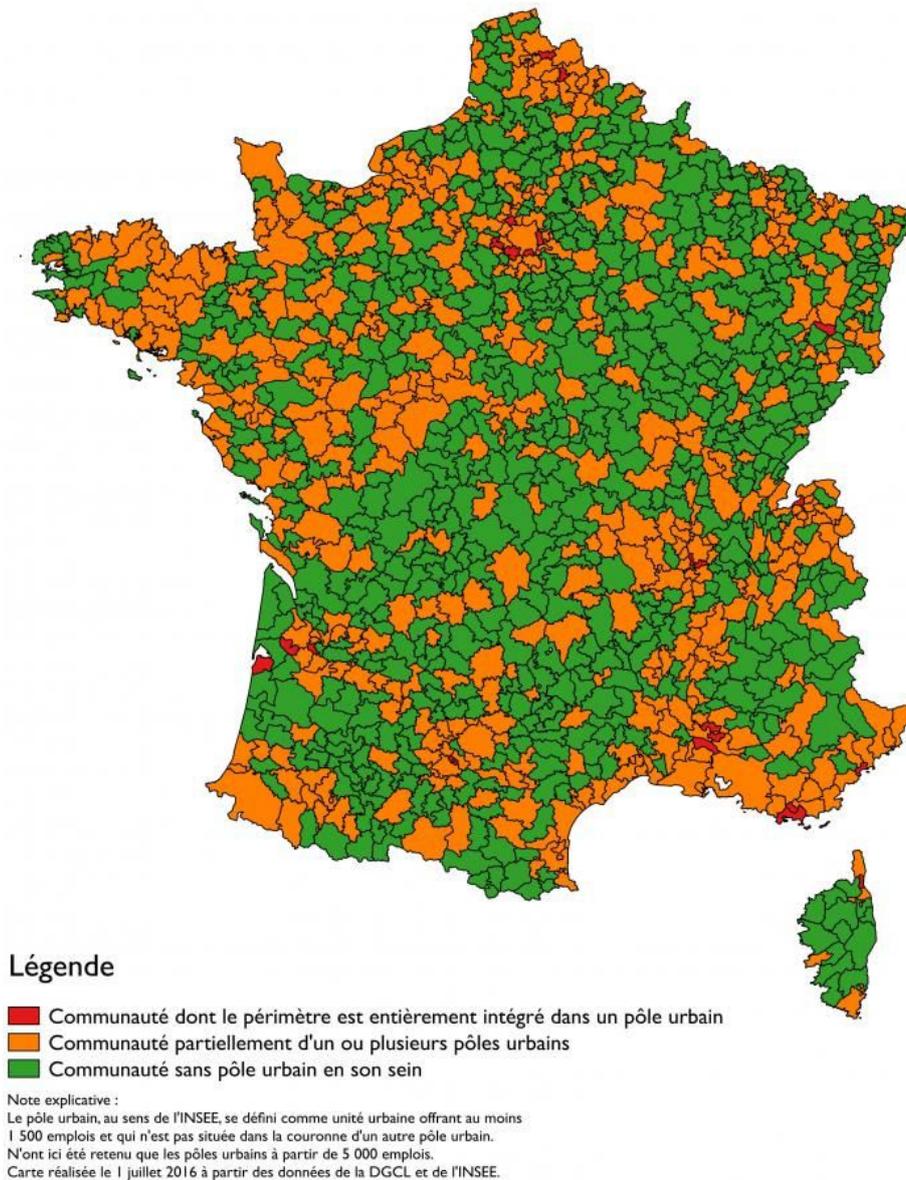
La carte suivante traduit la place des " pôles urbains ", des grandes et moyennes aires urbaines au sens de l'INSEE (unité urbaine qui compte au moins 5000 emplois et qui n'est pas placée sous l'influence d'une autre unité urbaine), au cœur de l'ensemble des intercommunalités (y compris les communautés de communes) projetées en 2017. La carte met en exergue les communautés exclusivement urbaines, celles qui regroupent en leur sein à la fois un pôle urbain et des espaces périurbains ou ruraux, et enfin celles qui restent dénuées de pôle urbain. Il apparaît que les communautés " mixtes " atteignent près de la moitié de l'échantillon (508 communautés à l'horizon 2017 sur 1250 projetées par les SDCI soit près de la moitié). Elles regrouperont la majeure partie de la population française (49,7 millions d'habitants).

Les communautés et métropoles qui seront issues des fusions programmées par les SDCI vont donc amplifier les associations, au sein d'une même intercommunalité, des communes urbaines, périurbaines et rurales. Ce qui conduit l'AdCF à écrire (AdCF Direct, 08/07/2016) : "ce renforcement de la mixité urbain-rural appelle à repenser les solidarités, les politiques territoriales et l'exercice de certaines compétences (transports, réseaux...)". Comme l'observe un rapport sénatorial (Darnaud et alii, 2016), "certaines fusions, en effet, devraient regrouper des communautés exerçant actuellement des compétences fort différentes l'une de l'autre, ce qui suppose de les harmoniser au sein du futur périmètre", et une difficulté réside "dans le rapprochement d'intercommunalités urbaines et rurales, présentant une grande hétérogénéité des compétences transférées par leurs communes membres", et "pour certains, une communauté urbaine a vocation à gérer les grands équipements, les grandes infrastructures mais pas les services de proximité". Or, de nombreux périmètres entendent "marier" agglomérations et communautés rurales qui, pour beaucoup, assurent des services de proximité (scolaire, services à la personne). Paradoxalement, alors que la réforme en cours a pour objectif de mettre en place

des communautés plus intégrées, "l'élargissement des périmètres pourrait aboutir à la restitution de certaines compétences aux communes", voire à l'abandon de certains services. Par ailleurs, la création, le cas échéant, de structures infracommunautaires (par exemple, syndicats) pour gérer ces compétences "orphelines", apparaît "contradictoire avec l'objectif assigné à la réforme territoriale de simplifier l'organisation locale" (Darnaud et alii, 2016).

Figure 7 : Ensemble des intercommunalités à fiscalité propre au regard des Pôles urbains, SDCI 2016

Communautés et métropoles au regard des pôles urbains,
après mise en oeuvre des SDCI 2016



(Source : cartographie AdCF)

1.4 L'évolution des communautés à caractère urbain

En 2015, pour 2115 EPCI, sur les 241 grandes aires urbaines, seulement 249 EPCI ne regroupaient que des communes de grand pôle urbain et 170 EPCI associaient des communes de l'aire périurbaine aux grands pôles, cependant qu'au sein des moyennes (131) et petites (420) aires urbaines, les pôles regroupent des communes relativement dispersées dans 361 EPCI (Aubert et alii, 2016).

Or le mouvement actuel comprend de nombreux élargissements de communautés à caractère urbain (communautés d'agglomération, communautés urbaines, métropoles) à des communes rurales, aboutissant à créer des espaces de gouvernance et de solidarité entre espace urbain et espace rural, alors que le précédent exercice de SDCI en 2012-2013 (suite à la loi RCT-Réforme des Collectivités Territoriales de 2010) avait donné lieu à de faibles absorptions de communes périurbaines par des communautés d'agglomération (Lépicier et alii, 2014).

1.4.1 L'extension de presque la moitié des communautés à caractère urbain

Plus de la moitié des communautés à caractère urbain conserve un périmètre identique (Figure 7), cependant qu'on observe l'extension de 47% du périmètre des communautés à caractère urbain (35% de cas de fusions et 12% d'extensions) et alors que se créent par ailleurs 14 communautés d'agglomération supplémentaires. Sur les 83 cas de fusions, 72% sont constituées par 2 EPCI (44%) ou 3 EPCI (28%) : cf. Figure 8.

Figure 8 : Evolution de 240 communautés à caractère urbain

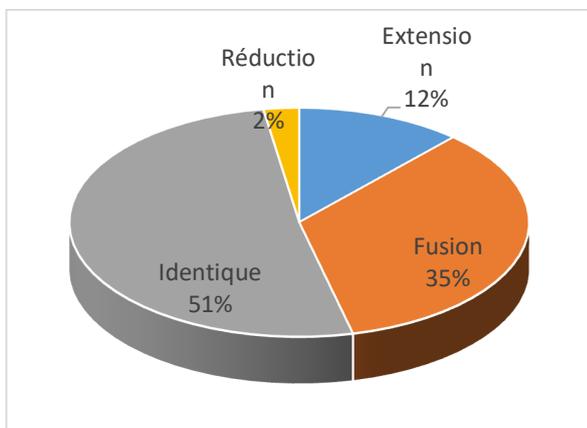
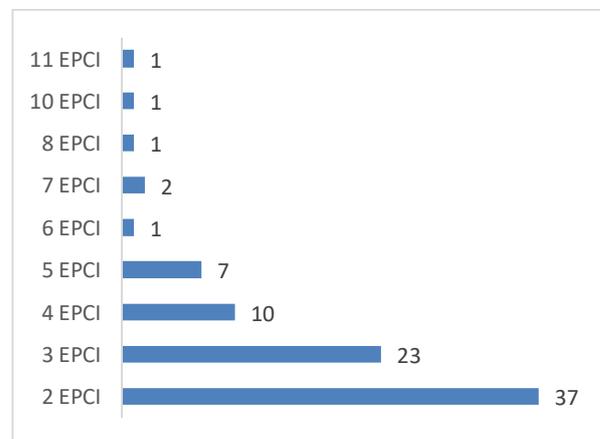


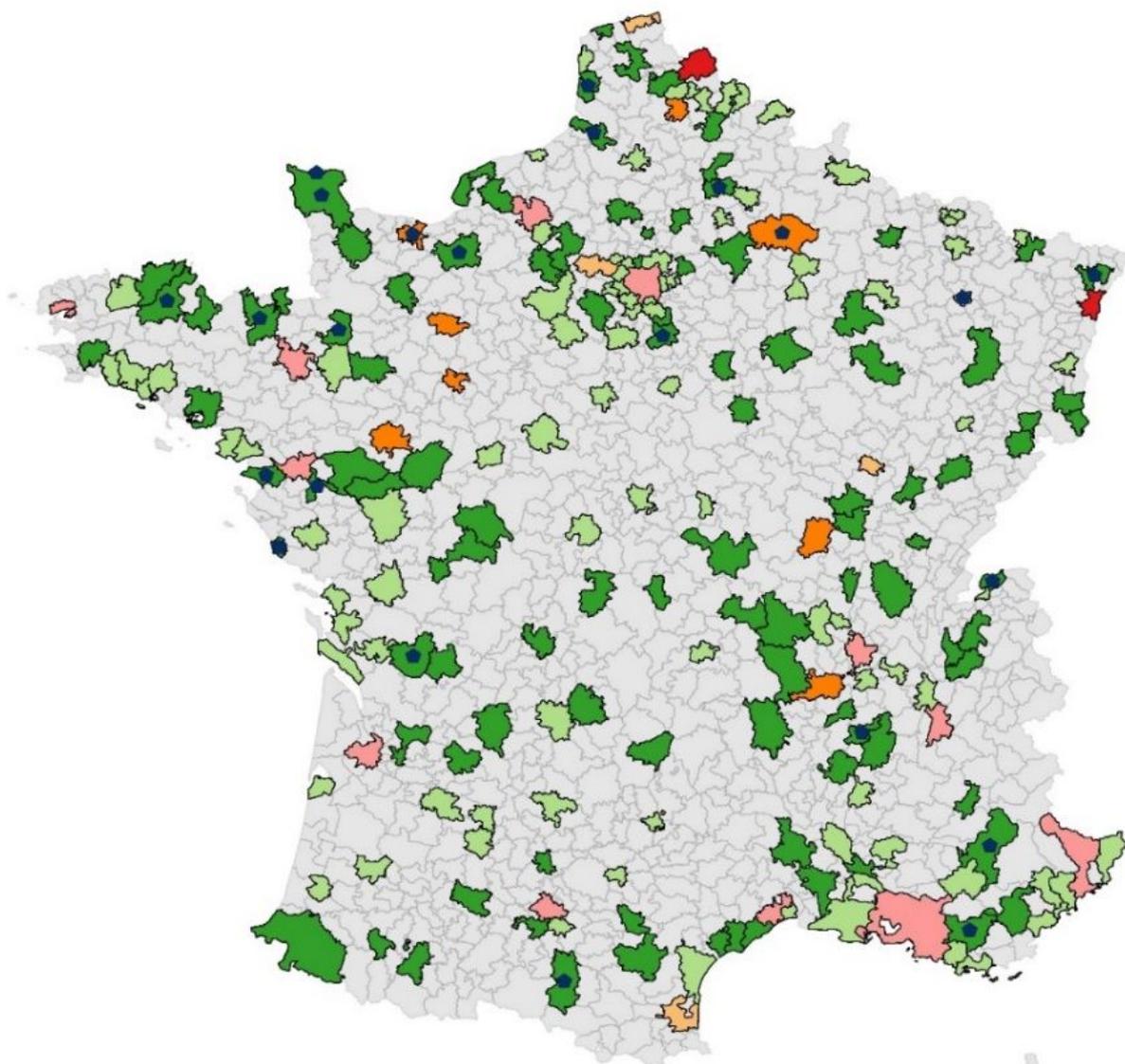
Figure 9 : Nombre d'EPCI fusionnés pour 83 communautés à caractère urbain



(Source : AdCF. Réalisation Auteur)

Figure 10 : Evolution des périmètres des communautés à caractère urbain

Représentation des communautés à statut urbain A l'horizon 2017, suite à la mise en oeuvre des SDCI



Légende

- Changement de statut
- Métropoles avec évolution du périmètre
- Métropoles sans évolution du périmètre
- Communautés urbaines avec évolution du périmètre
- Communautés urbaines sans évolution du périmètre
- Communautés d'agglomération avec évolution du périmètre
- Communautés d'agglomération sans évolution du périmètre
- Communautés de communes

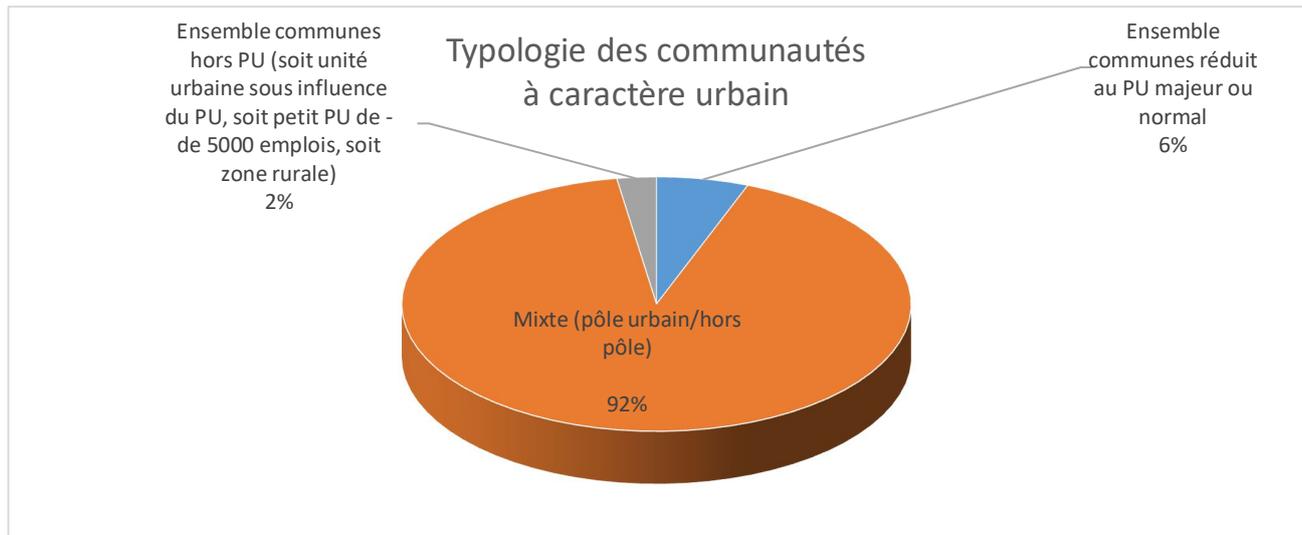
Carte réalisée le 1 juillet par l'AdCF, à partir des données de l'AdCF et de la DGCL, grâce au logiciel QGIS.
Echelle 1 : 4800000

(Source : cartographie AdCF)

1.3.2. Vers la généralisation de la mixité (urbaine/rurale) des communautés à caractère urbain

Sur 240 EPCI à caractère urbain, 92% (la totalité des métropoles et des communautés urbaines) constitueraient désormais des territoires mixtes (c'est-à-dire comprenant des pôles urbains de 5 000 emplois et plus, et des communes hors pôles).

Figure 11 : Prise en compte du PU (Pôle Urbain) et hors Pôle dans les communautés à caractère urbain



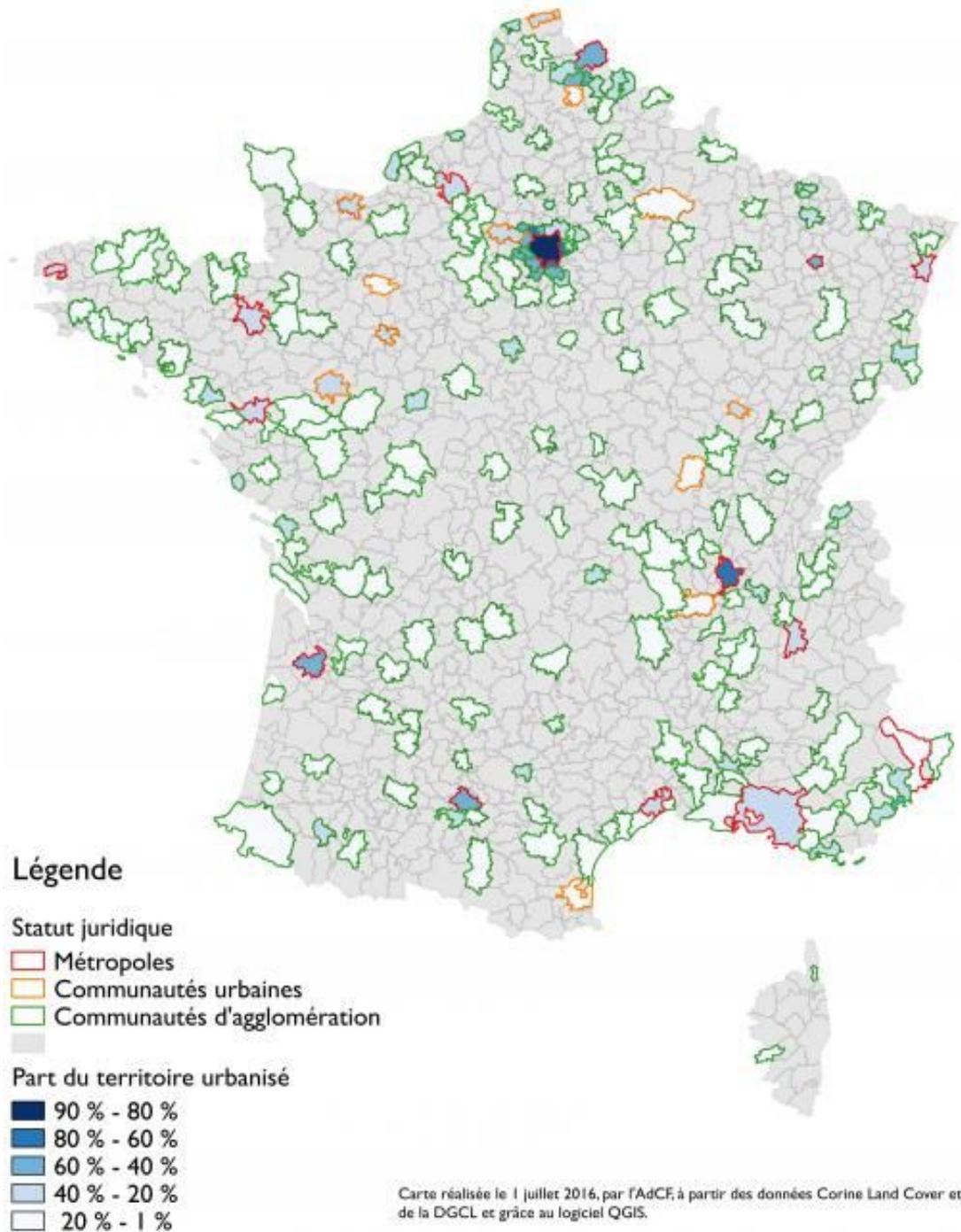
(Source : AdCF. Réalisation : Auteur)

Le taux d'urbanisation des sols des futurs périmètres a pu être établi également par l'AdCF (AdCF Direct, 08/07/2016) en croisant les données des SDCI avec celles de la base Corine land cover. La carte suivante illustre le mode d'occupation des sols (issues du programme Corine Land Cover) au sein des nouveaux ensembles à statut urbain (communauté d'agglomération, communauté urbaine, métropole). A été ainsi calculé pour chaque périmètre projeté en 2017 la proportion des superficies urbanisées, par distinction de superficies utilisées à des fins agricoles ou laissées à l'état naturel. Il en ressort que très rares seront les futures communautés de statut urbain à comprendre un taux d'urbanisation de leur superficie supérieur à 50 %. C'est particulièrement marqué pour les communautés d'agglomération, pour lesquels le taux d'urbanisation est même souvent inférieur à 20%.

De plus, comme l'observe l'AdCF, les évolutions géographiques des communautés tendent à estomper les différences entre catégories juridiques de communautés. Comme cas les plus extrêmes, l'AdCF cite la Métropole d'Aix-Marseille-Provence dont le taux de surface urbanisée n'est que de 41 %, quant à l'opposé, plusieurs communautés de communes (Sorgues du Comtat, Flandres Lys...) sont pleinement intégrées dans des pôles urbains, même si elles ne le recouvrent pas entièrement.

Figure 12: Le taux d'urbanisation des sols dans les intercommunalités à caractère urbain

Part de territoire urbanisé dans les communautés à statut urbains, après mise en oeuvre des SDCI 2016



(Source : cartographie AdCF)

2 L'avenir des Pays

Le passage à une nouvelle carte intercommunale devrait relancer la question des périmètres de coopération à l'échelle des projets de territoires du type Pays. Rappelons qu'alors que les communautés sont des Etablissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI) à fiscalité propre, c'est-à-dire des regroupements de communes reposant sur une mise en commun de compétences et des ressources fiscales, les Pays regroupent quant à eux plusieurs communautés autour de projets de développement, selon une formule souple de coopération, et ils sont constitués sous diverses formes juridiques : syndicat pour 68% (reposant sur des contributions financières des membres et non sur des ressources fiscales perçues par le syndicat), association pour 24%, groupement d'intérêt public pour 2% (entité regroupant des structures publiques et parfois privées), voire simple convention entre communautés pour 6%. (ANPP, 2016). Les Pays se centrent sur des missions de planification stratégique du développement du territoire dans une perspective globale et transversale (charte de territoire) et d'animation du territoire en vue de la mise en œuvre d'un plan d'action (contrat de pays) par les acteurs économiques, associatifs et publics locaux, selon la LOADDT (Loi d'Orientation d'Aménagement et de Développement Durable du Territoire), dite Loi Voynet.

Les Pays ont retrouvé une certaine légitimité par la création de Pôles d'Equilibre Territoriaux et Ruraux par la Loi de Modernisation de l'Action Publique Territoriale et d'Affirmation des Métropoles (MAPTAM) de 27 janvier 2014 et visant à créer un syndicat mixte regroupant plusieurs communautés pour mettre en œuvre un projet de territoire. Mais l'avenir des Pays se transformant en Pôles est désormais fortement conditionné par le nouvel élargissement des intercommunalités à fiscalité propre, résultant de la loi NOTRe d'août 2015.

2.1 La typologie spatiale (rurale/urbaine) des Pays actuels

Les Pays sont des territoires fondés sur l'adhésion volontaire des communes et sont construits sur un registre essentiellement politique (Aubert et alii, 2006). Il en résulte des formes très variées de configurations territoriales de Pays. Une typologie établie par le CESAER (Centre d'Economie et de Sociologie appliquées à l'Agriculture et aux Espaces Ruraux) de Dijon (Lépicier et alii, 2014) conduit à observer un plus grand nombre de territoires structurés au sein des aires urbaines, soit plus d'un Pays sur deux alors qu'il en représentait qu'un sur trois en 2004 (Aubert et alii, 2006), une nette augmentation du nombre de territoires composites et une très forte diminution des territoires ruraux (au sens de hors aire urbaine) dont la proportion passe de plus de quatre Pays sur dix en 2004 (Aubert et alii, 2006) à moins de un sur dix en 2011. Si les Pays ont été longtemps associés aux territoires ruraux, ce n'est plus le cas aujourd'hui. Ceci peut s'expliquer par deux phénomènes complémentaires :

- tout d'abord, une extension progressive de la couverture des Pays au cours des années 2000 : 109 nouveaux Pays ont été créés entre 2004 et 2011, parmi lesquels près de 70% sont des Pays urbains.
- ensuite, l'adoption du zonage en aires urbaines (ZAU) de 2010, qui prend en compte les petites aires urbaines (très proches des pôles ruraux, unités urbaines de 2000 à 5000 emplois, et à leur périphérie de l'ancien espace à dominante rurale du zonage précédent (ZAU-ER) (Perrier-Cornet, 2014), et qui reflète une accentuation nette de l'influence des métropoles, agglomérations et villes moyennes, au travers des pratiques de mobilité domicile-travail.

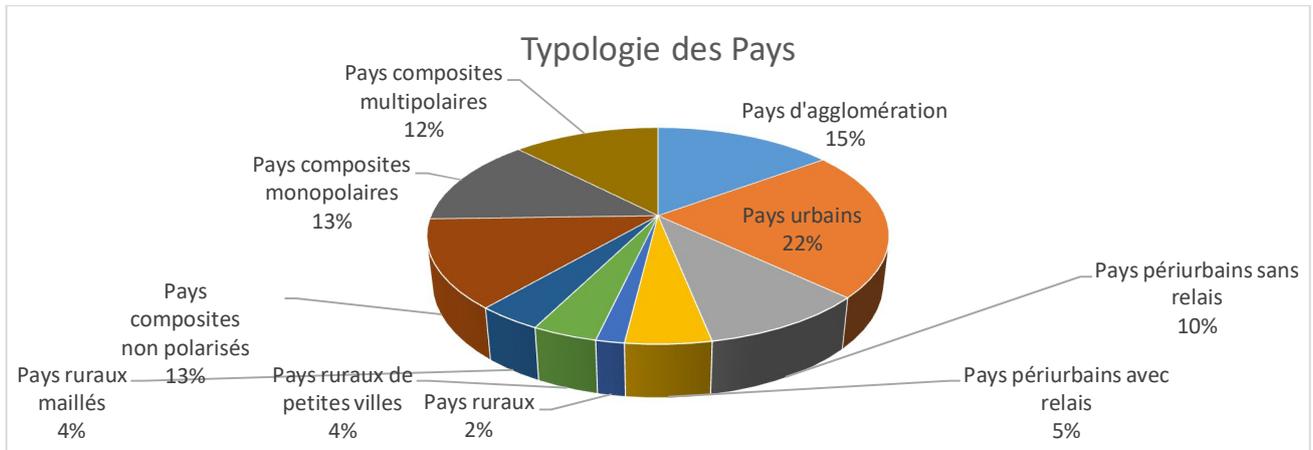
La typologie spatiale des 400 Pays⁴ établie par le CESAER distingue 10 types spatiaux regroupés en 4 grands types (Pays d'agglomération et urbains, périurbains, ruraux et composites) selon 2 critères : part des populations communales agrégées du Pays localisée dans chaque classe du ZAU en 2010, nombre de grands, moyens et petits pôles dans le Pays d'après le ZAU 2010. Ainsi 82% des 356 grands et moyens pôles urbains appartiennent à un Pays. La forte extension du nombre de communes périurbaines mise en évidence par le nouveau zonage fait évoluer un grand nombre de Pays ruraux vers une configuration spatiale composite mixant villes moyennes, petites villes, communes périurbaines et communes rurales. Les pôles ruraux (petits pôles) sont encore plus systématiquement structurant des Pays (92% d'entre eux sont dans des Pays), mais le sont le plus souvent sous la forme d'un maillage de petites villes de Pays ruraux ou de petites villes avec une ville moyenne dans le cas des pays composites.

- a. Les Pays d'agglomération et urbains (le plus souvent constitués autour de communautés d'agglomération) représentent aujourd'hui la configuration spatiale de Pays la plus fréquente (37% des Pays) qui regroupe 60% de la population totale appartenant à un Pays et plus de 130 000 habitants en moyenne. 40% d'entre eux concernent des agglomérations de plus de 50 000 habitants et leur couronne périurbaine mais rarement au-delà, alors que les Pays urbains sont structurés autour de villes moyennes, de leur couronne périurbaine et débordant parfois sur l'arrière-pays rural.
- b. Les Pays périurbains sont quant à eux de dimension plus réduite, en population logiquement du fait de la plus faible densité et du plus faible nombre de communes regroupées. Ces Pays occupent une position spatiale excentrée au sein des aires urbaines, débordant souvent sur l'espace à dominante rurale le plus proche. Leur organisation en "marguerite" autour des aires urbaines relève d'une logique plutôt défensive (Aubert et al. 2006), profitant de leur forte dynamique démographique nettement supérieure aux autres types.
- c. La structuration en Pays de l'espace rural est plus ancienne car la politique de Pays impulsée par la loi Pasqua visait implicitement plus spécifiquement ces espaces. Cette configuration spatiale caractérisée par le regroupement de communes rurales hors de l'influence de pôles moyens et grands pôles urbains s'est fortement raréfiée. Les Pays ruraux sont logiquement de faible dimension, mais relativement vastes en nombre de communes. L'ambition de la loi Voynet de renforcer l'articulation ville-campagne a contribué à la structuration d'une grande majorité des Pays ruraux autour d'un petit pôle (unité urbaine de 1500 à 5000 emplois) ou de plusieurs (Pays ruraux maillés), les Pays ruraux ne comptant aucun pôle dans leur périmètre sont de l'ordre de l'exception (7 recensés sur les 400).
- d. Les Pays composites dépassent le clivage urbain/rural en regroupant des espaces urbains et ruraux dans de larges périmètres (ce sont ces Pays composites qui regroupent le plus grand nombre de communes en moyenne) favorisant le développement de complémentarités entre et avec les villes moyennes. Cette configuration, permettant aux espaces ruraux de bénéficier potentiellement d'effets d'agglomération, peut apparaître comme la plus proche de l'esprit de la LOADDT.

En résumé, les Pays sont des territoires de plus en plus urbains : alors que les Pays d'agglomération et urbains représentent 37%; les Pays ruraux ne sont que 10%, les Pays composites : 38% et les Pays périurbains : 15%.

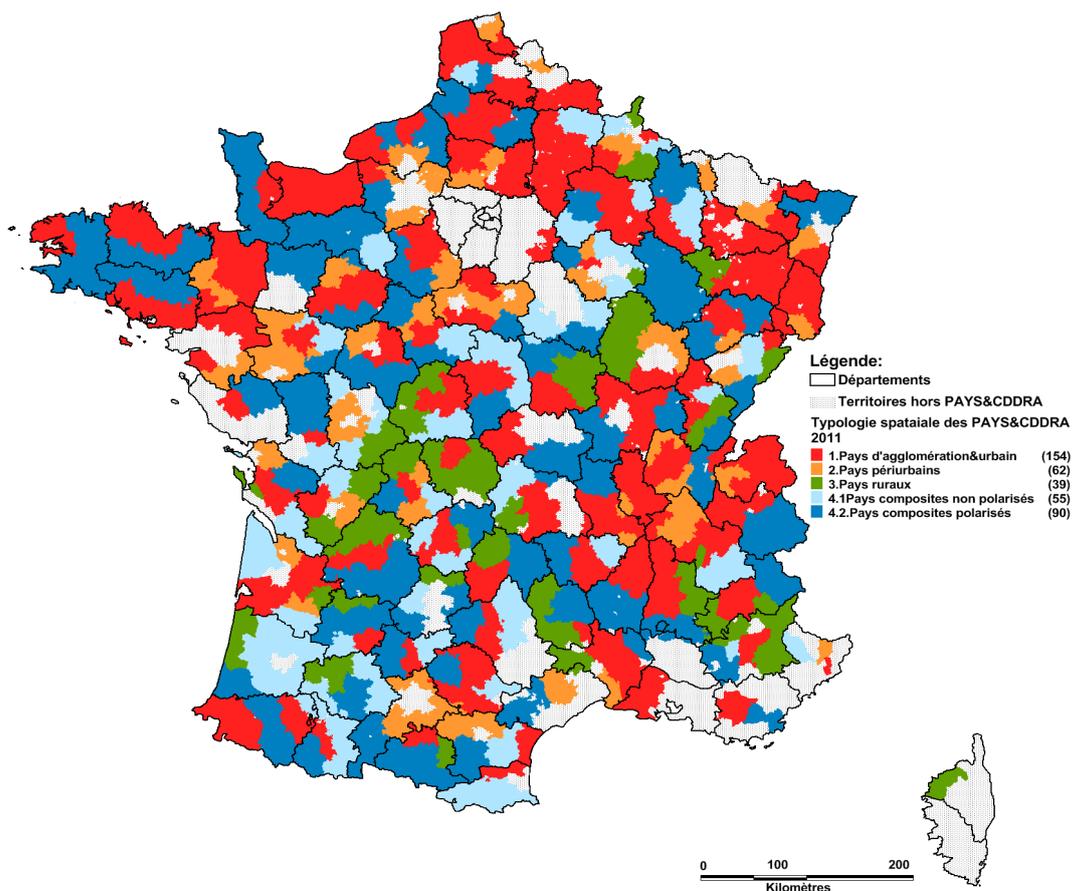
⁴ Dont 25 contrats de développement durables de Rhône-Alpes (CDDRA) non officiellement labellisés Pays. Nous les englobons sous le vocable de Pays dans le reste de l'article.

Figure 13 : Répartition par type spatial (rural/urbain) des Pays



(Source : CESAER. Réalisation Auteur)

Figure 14 : Carte de la typologie spatiale des Pays



Source:©IGN2011, INSEE-DATAR 2010
CESAER-DIJON2014

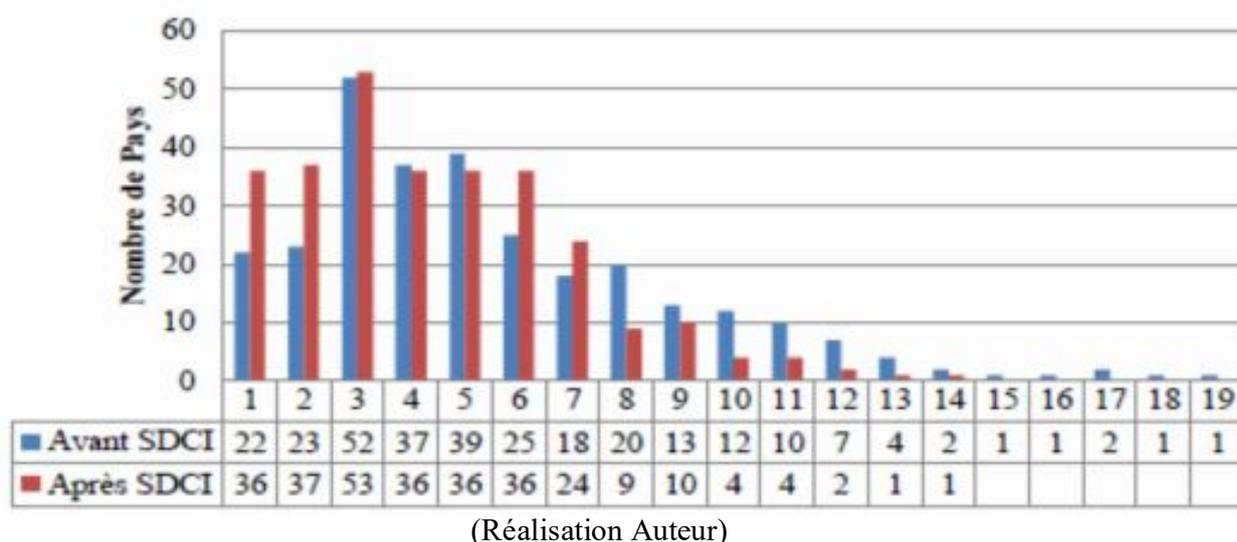
(Source : cartographie CESAER)

2.2 La faible évolution issue des SDCI de 2012

En application de la loi RCT (Réforme des Collectivités Territoriales) de décembre 2010, des SDCI avaient été prévus. Sur 63 SDCI étudiés et adoptés en 2012, on avait observé (Lépiciier et alii, 2014) la diminution de 21% du nombre d'EPCI, faisant passer le nombre moyen d'EPCI par Pays de 5,6 avant les SDCI à 4,4 après.

Avant et après SDCI, le nombre de communautés par Pays avait progressé dans la catégorie des Pays à 1 et 2 communautés et de 6 et 7 communautés, mais était resté à peu près équivalent dans la catégorie de 3 à 5, cependant qu'il régressait à partir de 8 (avec la disparition de la catégorie des Pays de 15 à 20 communautés).

Figure 15 : Communautés par Pays (sur 290 Pays et CDRA des 63 SDCI analysés), SDCI 2012-2013



Pour les 38 Pays d'agglomération étudiés (au sens de la typologie du CESAER, cf. supra) des SDCI étudiés, il en ressort des évolutions très modérées : 13 Pays connaissaient le statu quo, 14 voyaient la disparition d'une seule communauté, généralement par intégration d'une communauté périurbaine dans la communauté d'agglomération. Dans certains cas, le maintien du statu quo était justifié par des pratiques de coopération récentes au niveau de ces communautés "périphériques" ou un souci d'équilibre.

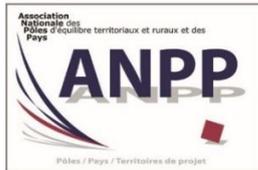
2.3 Une évolution plus substantielle dans les SDCI de 2016

L'examen des SDCI 2016 fait apparaître sur 369 Pays/Pôles les évolutions suivantes prévues au 1^{er} janvier 2017 (selon un recensement effectué par l'ANPP : cf. carte suivante) :

- 73 Pays au périmètre superposé à celui d'un seul EPCI (20%), ce qui rendra superflue l'organisation de deux structures sur un même périmètre,
- 103 correspondant à 2 EPCI (28%),
- 193 comptant plus de 2 EPCI (52%).

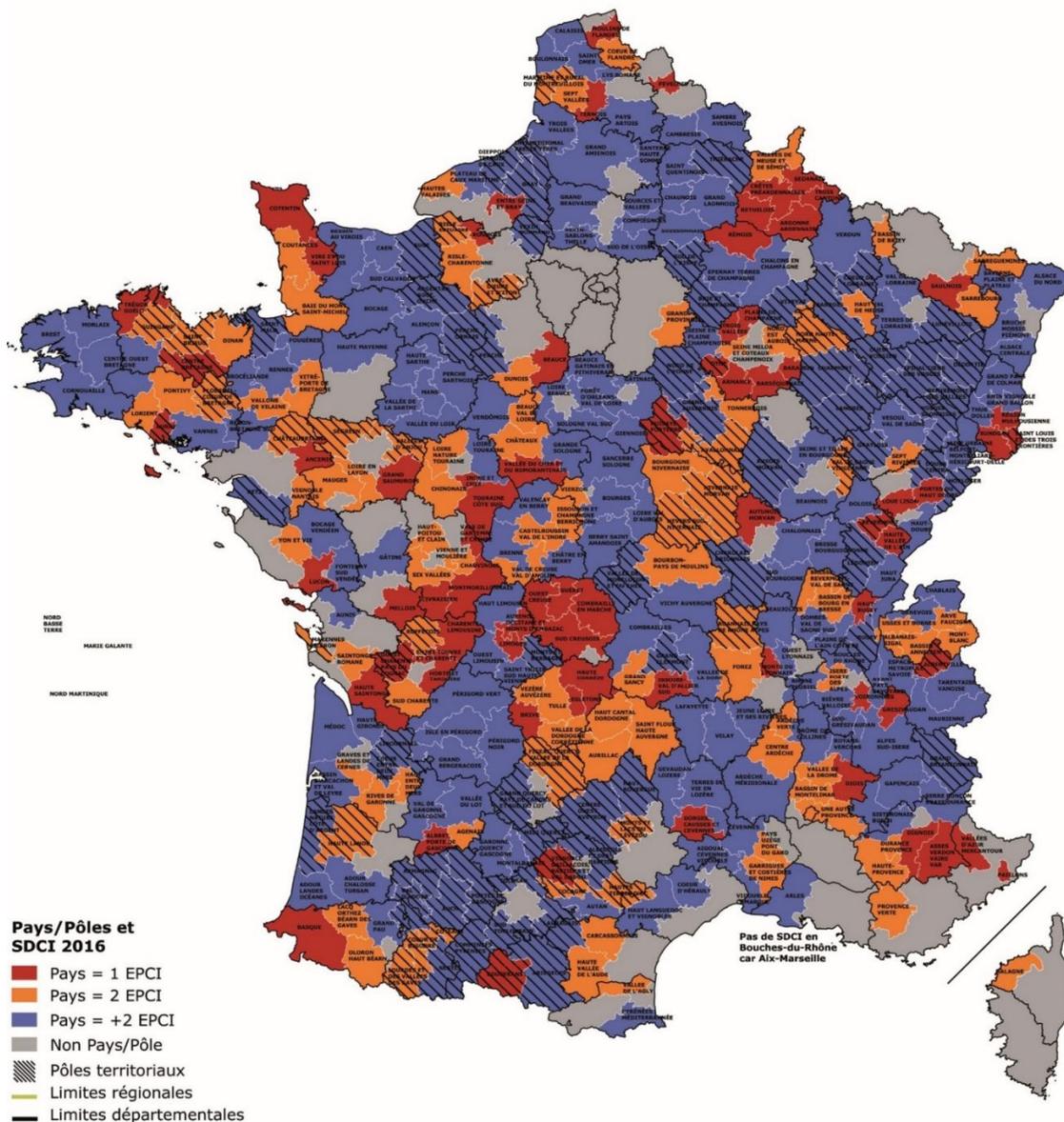
On peut observer le caractère très hétérogène des évolutions, quelque soit le type de Pays : la fusion en un EPCI concerne d'abord des pays périurbains sans relais (14 = 1 EPCI), les Pays d'agglomération et urbains restant majoritairement à trois EPCI.

Figure 16 : L'évolution de la composition intercommunale des Pays et des Pôles au regard des SDCI 2016



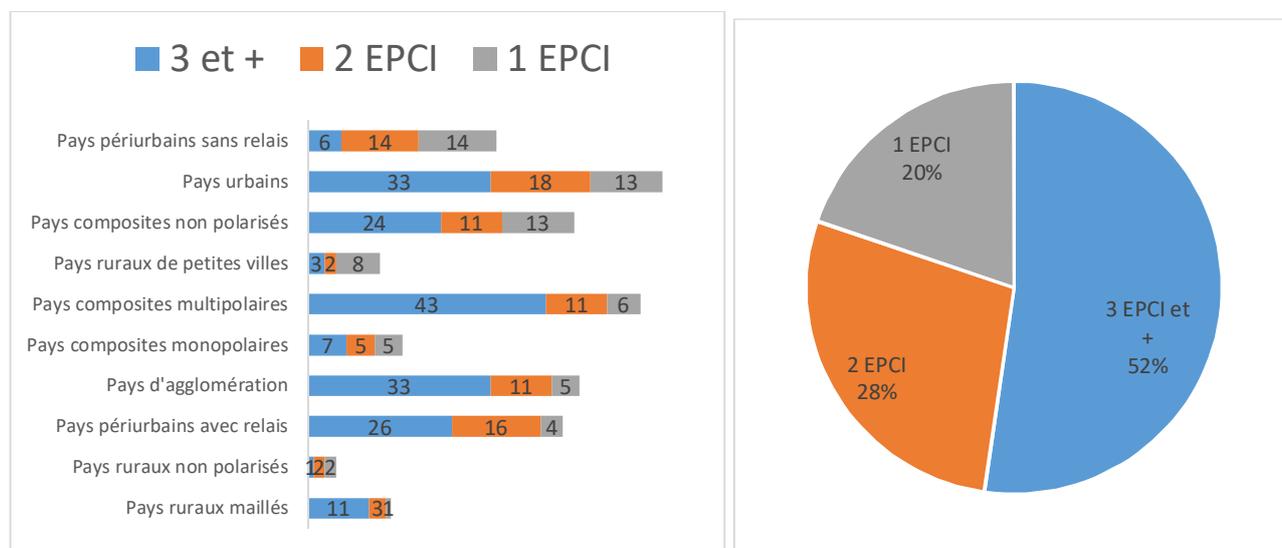
Pays/Pôles et SDCI 2016

Sous réserve de modifications



(Source : cartographie ANPP)

Figure 17 : Nombre d'EPCI après fusions/extensions 2016



(Source : ANPP et CESAER. Réalisation Auteur)

Ainsi, alors que certains Pays devraient se transformer en une seule grande intercommunalité, de nombreux Pays et Pôles devraient s'avérer encore utiles pour fédérer plusieurs communautés de communes et d'agglomérations et dans certains cas, on pourrait envisager "que les EPCI élargis puissent constituer de nouveaux PETR, à une nouvelle échelle, en s'adaptant à la réalité du territoire concerné", comme l'affirmait un message d'A. Vallini, secrétaire d'Etat à la réforme territoriale, aux Etats Généraux des Pôles territoriaux et des Pays (Tours, 9 décembre 2014)⁵.

Enfin, l'existence des Pays est largement dépendante des financements régionaux au travers de la contractualisation et du soutien à l'ingénierie (Doré, 2014a). D'ores et déjà, certains conseils régionaux, partenaires privilégiés des Pays au travers de la contractualisation, revoient leur position, en orientant leurs financements vers les intercommunalités à fiscalité propre (Communautés). En effet, à l'issue des élections régionales de décembre 2015, certaines Régions passées d'une majorité de gauche à une majorité de droite ont décidé soit de supprimer leur politique de contractualisation, à l'instar de la nouvelle Région Auvergne-Rhône Alpes qui a décidé la fin des contrats et du financement de l'ingénierie des Pays ou de leur équivalent, ou de contractualiser directement avec les communautés de communes, à l'instar des Pays de la Loire ou de la Normandie (cette dernière Région pouvant toutefois prendre en compte des demandes conjointes de communautés organisées en Pays ou en Pôles). La difficulté sous-jacente d'une contractualisation directe avec les communautés sera de devoir gérer un nombre d'interlocuteurs plus important malgré la réduction de leur nombre à la suite du processus de restructuration intercommunale opéré en 2016.

⁵ <http://bigbangterritorial.unblog.fr/2015/10/28/gwenael-dore-relevement-du-seuil-de-population-des-intercommunalites-et-necessite-dinstances-de-coordination-des-projets-inter-communautaires/>

3. Les territoires LEADER 2014-2020

3.1 La sélection des projets 2014-2020 par les Régions

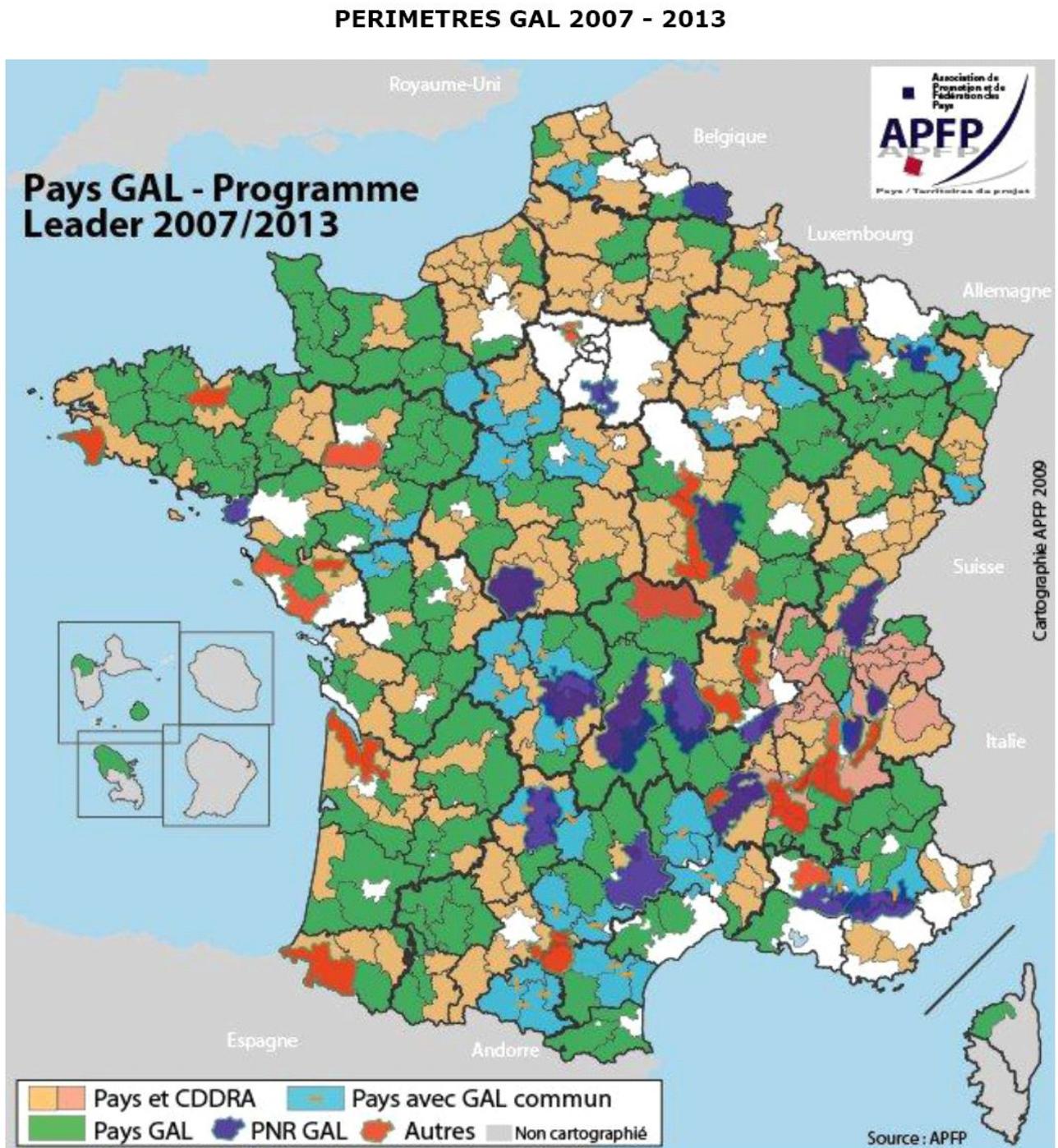
Du côté des "territoires de projet", la nouvelle donne est également marquée par la délimitation des nouveaux territoires bénéficiaires du programme européen LEADER pour la période de programmation 2014-2020, dans le cadre d'une sélection aujourd'hui opérée par les conseils régionaux (Doré, 2014b).

Près de 80% des 223 GAL de la période 2007-2013 correspondaient à des Pays ou CDDRA (procédure Rhône Alpes), ou à un regroupement de Pays (Figure 18). Sur 2014-2020, seraient retenus en France (métropolitaine), 311 GAL (sélection pas terminée au 1^{er} janvier 2016 par la Région Picardie), dont (Figure 19):

- 273 portés par un ou plusieurs Pays ou PETR regroupés (88%),
- 10 portés par des Pays associés à d'autres structures,
- et 28 par d'autres structures (9%) telles que des EPCI, des PNR, voire un Pôle métropolitain (Loire Angers).

On observe ainsi la tendance de nombreuses Régions, désormais chargées de la sélection, de couvrir à sélectionner l'ensemble des territoires de contractualisation soutenus par les conseils régionaux, à savoir dans de nombreux cas des territoires mixtes urbain/rural organisés notamment dans le cadre des Pays. Par ailleurs, de nombreuses Régions ont prévu de faire accéder au programme rural LEADER des villes petites et moyennes, selon des tailles variées. Ceci devrait encourager des stratégies de développement rural arrimées sur un maillage urbain et faire converger les financements européens et régionaux, mais avec le risque de diluer ce programme européen à finalité innovante.

Figure 18 : Périmètres des GAL 2007-2013 et Pays

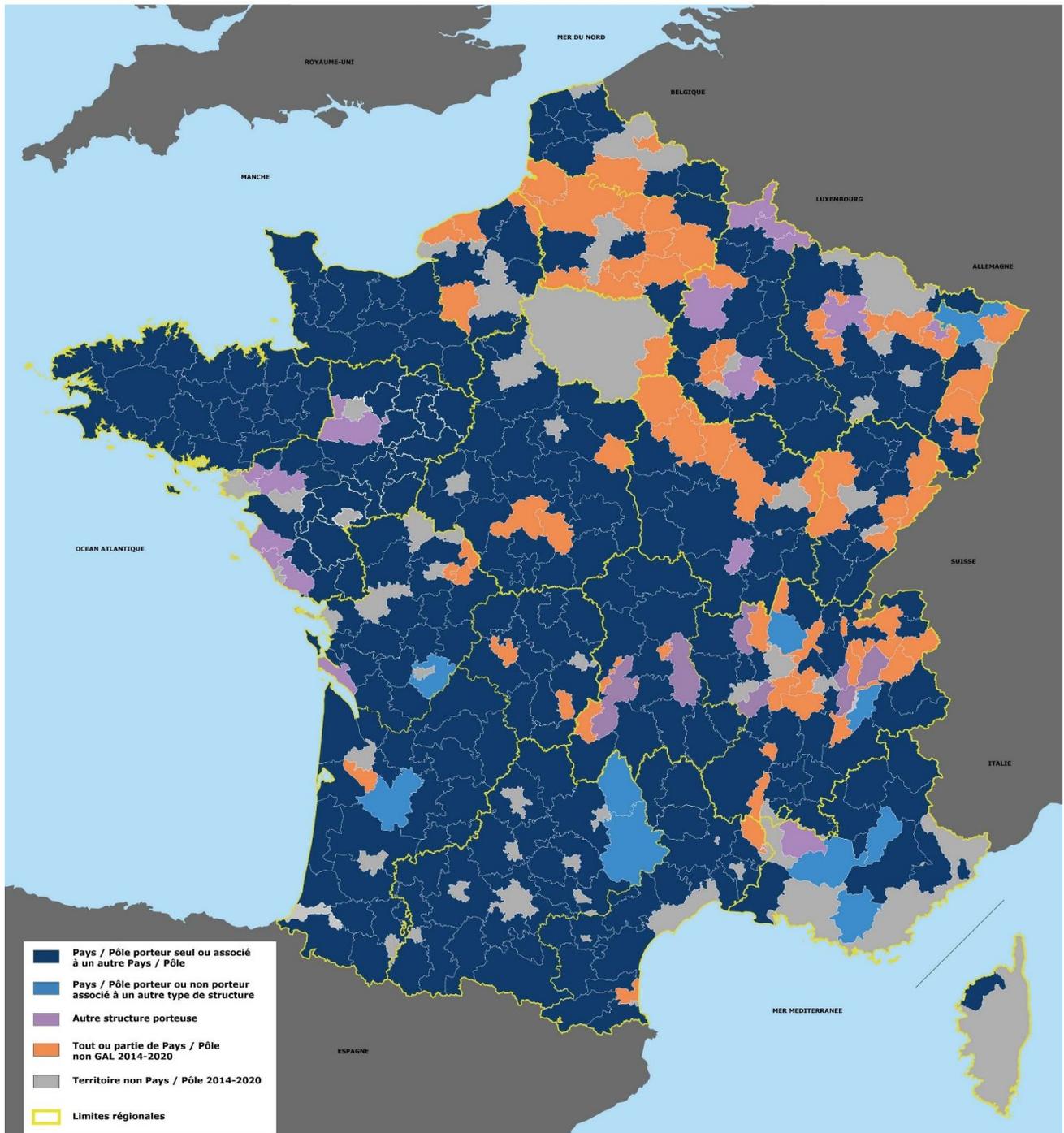


(Source : cartographie ANPP)

Figure 19 : Périmètres des GAL LEADER 2014-2020 et Pays et Pôles

PAYS-GAL : LEADER 2014-2020

SOUS RÉSERVE DE MODIFICATIONS

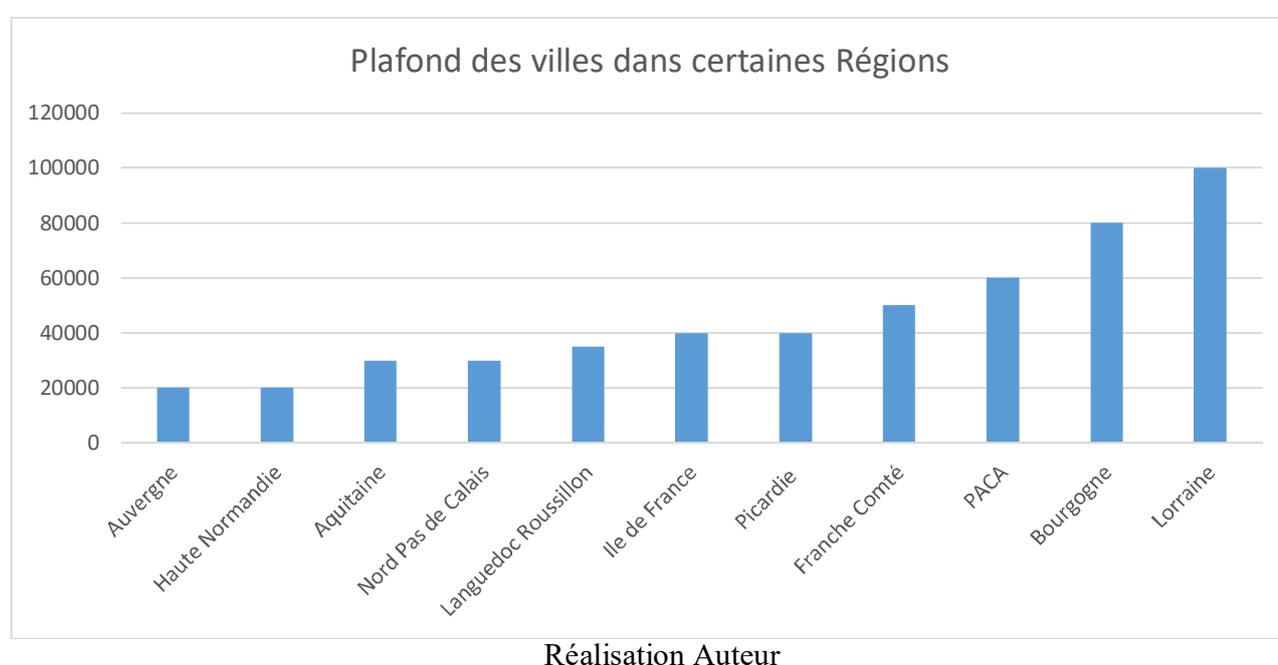


(Source : cartographie ANPP)

3.2 La prise en compte des villes dans LEADER

Sur 2007-2013, la prise en compte des villes comme pôle d'entraînement ou de services a été encouragée par le "cadre méthodologique national" du Ministère de l'Agriculture et de la Pêche (Doré, 2014b), même si cette approche a été réservée aux villes les plus petites dans certaines régions. Sur 2014-2020, dans de nombreuses régions, la place des villes petites et moyennes est prise en compte comme pôle de centralité de services et au titre du lien rural-urbain. La taille maximale de ces villes moyennes peut varier : investissement dans les communes de plus de 10 000 habitants non éligibles à l'exception d'opérations au profit du rural en Rhône Alpes, 20 000 en Auvergne et en Haute Normandie, 30 000 en Aquitaine et en Nord Pas de Calais, 35 000 en Languedoc Roussillon, 40 000 en Ile de France, Picardie, 50 000 en Franche Comté, 60 000 en PACA, 80 000 en Bourgogne, 100 000 en Lorraine.

Figure 20 : Taille maximum des villes éligibles à LEADER dans certaines Régions



D'autres Régions excluent les villes les plus importantes :

- grands pôles urbains de Mulhouse et de Strasbourg en Alsace,
- Caen et Cherbourg en Basse Normandie,
- agglomération de Limoges en Limousin,
- communautés d'agglomération chefs de lieux de départements en Poitou Charentes),

ou l'ensemble des communautés d'agglomération ou urbaines (Corse, Midi Pyrénées, Pays de la Loire), ou encore les communes appartenant aux 7 pôles urbains de plus de 25 000 emplois (Bretagne).

Un plafond de dépenses est fixé en faveur d'opérations dans ces centres urbains et au profit d'opérations profitant au milieu rural. Généralement, ce plafond est de 20% (Aquitaine, Centre, Ile de France, Nord Pas de Calais, Picardie, Poitou Charentes) mais peut ne pas dépasser 15% (Franche Comté, Lorraine) ou 10% (Languedoc Roussillon), voire 5% ((Bourgogne, PACA).

Conclusion

Ainsi est engagé un processus d'extension des intercommunalités et de renforcement des solidarités rural-urbain. Les avantages du poids (notamment dans des régions élargies), de la plus grande capacité financière et fiscale, de la réalisation d'économies d'échelle et de la rationalisation et de la plus grande qualité de services, peuvent être confrontés à différents risques : taille et superficie trop grande, gouvernance (nombre d'élus communautaires, conseil communautaire pléthorique, représentation des communes), possibles lourdeurs de gestion et d'administration (renforcement de la technocratie, coût d'extension de services) et problème éventuel de proximité (divergence entre besoins urbains et ruraux). "De manière générale, le périmètre économique pertinent d'un EPCI peut être défini comme le périmètre qui maximise les bénéfices d'agglomération et en minimise les coûts" : "lorsque plusieurs communes coopèrent pour la production d'un bien public local, cela peut générer des coûts de congestion que les communes ne supportaient pas auparavant. Ces coûts d'accessibilité et de congestion peuvent ainsi constituer un frein à la coopération intercommunale et peser sur la taille géographique et démographique des intercommunalités" (Aubert, Frère, 2012). En particulier, deux défis doivent être relevés par de grands périmètres articulant espace urbain et rural : la capacité à harmoniser l'hétérogénéité des compétences transférées par leurs communes membres (et notamment à prendre en compte les services de proximité, spécificité davantage développée en milieu rural) et la capacité à concilier la gestion des services (particularité des EPCI) et la conduite de projet global, stratégique et prospectif (davantage porté par un échelon fédératif comme les Pays). En tout état de cause, le côté "club des maires" constitué par l'intercommunalité s'estompé⁶, notamment dans la mesure où la fin des vice-présidences exercée par pour tous les maires de l'EPCI laisse la place à des conférences des maires instituée en parallèle.

Bibliographie

- AdCF Direct, 2016, "Périmètres intercommunaux : vers la généralisation d'un modèle mixte rural-urbain", 08/07/2016.
- ANPP, *Panorama des Pôles territoriaux et des Pays 2016*, www.anpp.fr.
- Aubert F., Breuillé M.-L., Piguet V., 2016, "Quelle place pour les espaces ruraux dans le millefeuille territorial", in Blancart S., Détang-Dessendre C., Renahy N., (coord.), 2016, *Campagnes contemporaines. Enjeux économiques et sociaux des espaces ruraux français*, Editions Quæ.
- Aubert F., Frère Q., 2013, "La montée en puissance de l'intercommunalité, entre gestion rationnelle et renforcement des identités", *Rapport d'information, actes du colloque du 19 décembre 2012 : Les représentations et les transformations sociales des mondes ruraux et périurbains*, Sénat.
- Aubert F., Lépicié D., Perrier-Cornet P., 2006, "Structure économique des territoires : une analyse des disparités micro-régionales à l'échelle des Pays en France", *RERU*, n°2.
- Brutel C., Levy D., 2011, "Le nouveau zonage en aires urbaines de 2010", *Insee Première*, N° 1374 - octobre 2011.
- Clanché F., Rascol O., 2011, "Le découpage en unités urbaines de 2010", *Insee Première*, N°1364 – août.

⁶ Entretien avec N. Portier, délégué général de l'AdCF, octobre 2016

- Darnaud M., Vandierendonck R., Collombat P.-Y., Mercier M., 2016, *Rapport d'information sur la mission de suivi et de contrôle des dernières lois de réforme des collectivités territoriales*, Sénat.
- Grison J.-B., 2016, "Les découpages municipaux en Europe : la France est-elle vraiment une exception ?", *EchoGéo*, <http://echogeo.revues.org>.
- Doré G., 2014a, "La contractualisation territoriale des régions françaises", *RERU (Revue d'Economie Régionale et Urbaine)*, juin, 2014/1.
- Doré G., 2014b, "Le devenir du programme européen LEADER 2014-2020", *8èmes journées de recherches en sciences sociales*, Université Pierre Mendès France, Grenoble, 11-12 décembre.
- Doré G., 2013, "Les territoires de projets entre intégration intercommunale et démarches de développement durable", in Carrière JP., Demazière C., Petrea R., Filimon L. (ed.), *La mise en oeuvre du développement territorial durable : déclinaisons franco-roumaines*, University of Oradea (Romania) & IPA-PE/CITERES, Université de Tours, L'Harmattan.
- La Gazette des communes*, 2015, "Intercommunalité : l'Etat voit grand", 28 octobre.
- Estèbe P., 2004, " Le territoire est-il un bon instrument de la redistribution ? Le cas de la réforme de l'intercommunalité en France ", *Lien social et Politiques*, n° 52.
- Lépicier D., Doré G., Diallo A., 2014, "Pays et intercommunalités, quelles conséquences de la réforme des collectivités territoriales", *Revue d'Economie Rurale*, n° 344, novembre-décembre 2014.
- Perrier-Cornet P., 2014, "Définitions et délimitations statistiques du rural et de l'urbain dans les nomenclatures spatiales françaises", in Jeanneaux P., Perrier-Cornet P. (coord.), 2014, *Repenser l'économie rurale*, Ed. Quae.

Liste des figures

Figure 1 : Part des communes rurales (définition : hors unité urbaine 2000 hab. agglomérés)	3
Figure 2 : Les intercommunalités à fiscalité propre en 2015	4
Figure 3 : Carte des intercommunalités en fonction du seuil de population (2014)	5
Figure 4 : Les intercommunalités non conformes à la loi (seuil de 15 000 habitants + dérogations)	5
Figure 5 : Nombre de communes par EPCI, prévus par les SDCI 2016.....	7
Figure 6 : Communautés XXL, prévus à l'issue des SDCI.....	7
Figure 7 : Ensemble des intercommunalités à fiscalité propre au regard des Pôles urbains, SDCI 2016	8
Figure 8 : Evolution de 240 communautés à caractère urbain	9
Figure 9 : Nombre d'EPCI fusionnés pour 83 communautés à caractère urbain.....	9
Figure 10 : Evolution des périmètres des communautés à caractère urbain.....	10
Figure 11 : Prise en compte du PU (Pôle Urbain) et hors Pôle dans les communautés à caractère urbain	11
Figure 12: Le taux d'urbanisation des sols dans les intercommunalités à caractère urbain.....	12
Figure 13 : Répartition par type spatial (rural/urbain) des Pays.....	15
Figure 14 : Carte de la typologie spatiale des Pays.....	15
Figure 15 : Communautés par Pays (sur 290 Pays et CDRA des 63 SDCI analysés), SDCI 2012-2013	16
Figure 16 : L'évolution de la composition intercommunale des Pays et des Pôles au regard des SDCI 2016.....	17
Figure 17 : Nombre d'EPCI après fusions/extensions 2016	17
Figure 18 : Périmètres des GAL 2007-2013 et Pays.....	20
Figure 19 : Périmètres des GAL LEADER 2014-2020 et Pays et Pôles	21
Figure 20 : Taille maximum des villes éligibles à LEADER dans certaines Régions.....	22