



*Comprendre  
l'intercommunalité:*  
CARTES ET DONNÉES

# édito

Sébastien Martin  
Président d'Intercommunalités de France

**Incontournable, l'intercommunalité l'est désormais dans de nombreux domaines de l'action publique territoriale. Mais elle reste mal connue.**

Pas tellement des citoyens qui observent quotidiennement les réalisations de leur intercommunalité au plus près de chez eux, et sont 85 % à estimer que l'intercommunalité a un impact positif pour leur commune (Ifop, 2022). Ce sont plutôt certains acteurs nationaux qui mésestiment la portée du mouvement intercommunal en France.

Savent-ils que trois intercommunalités sur quatre sont responsables de la politique de la petite enfance? Ont-ils perçu que l'urbanisme intercommunal, déjà mis en œuvre dans la moitié des territoires, permet un aménagement plus sobre et responsable? Ont-ils réalisé la portée du programme Territoires d'industrie, qui mobilise une intercommunalité sur deux et démontre le volontarisme de cet échelon pour notre reconquête industrielle?

L'idée de *Comprendre l'intercommunalité : cartes et données* est d'offrir à tous un outil didactique et synthétique pour éclairer les débats et informer les décisions des responsables publics. C'est aussi un outil pour se projeter, car le mouvement intercommunal poursuit sa course tranquille et à n'en pas douter, bénéfique à notre pays. C'est enfin le témoignage de la grande diversité du paysage intercommunal, qui fait sa richesse mais porte aussi en germe de nombreux défis.

Qu'est-ce que l'intercommunalité? C'est une communauté de volonté et d'action, protectrice des communes, entièrement tournée vers le développement soutenable et équilibré de nos territoires, et soucieuse de délivrer à tous leurs habitants, urbains comme ruraux, un service public de proximité et de qualité. L'intercommunalité, c'est faire ensemble, entre urbains et ruraux, par-delà les différences partisanes ou les querelles de clocher. C'est aussi permettre à toutes les communes d'avoir accès à davantage de services publics de proximité et des outils d'ingénierie pour mettre en œuvre leurs projets. C'est la force du commun.

**Bonne lecture!**

# intro



Avec l'organisation de 1264 intercommunalités en 2024, rassemblant 99,9 % des communes françaises, la généralisation de l'intercommunalité à fiscalité propre constitue l'une des réformes institutionnelles les plus significatives qu'ait connu notre pays sous la V<sup>e</sup> République.

Ce modèle intercommunal ne se résume pas à la simple association de communes pour «faire ensemble ce qu'aucune ne peut faire seule». Car à la différence des syndicats de communes constitués pour un objet limité (gérer en commun un équipement ou un service public) et dépendant des contributions de ses membres, l'intercommunalité à fiscalité propre fédère les communes pour réaliser ensemble un «projet de territoire». Ceci implique une plus forte intégration des communes dans l'ensemble intercommunal, plus de solidarité entre les communes (notamment entre villes et communes rurales) et surtout la capacité à faire des choix politiques. C'est pourquoi la gouvernance intercommunale, devenue un enjeu stratégique, tire depuis 2014 sa légitimité d'une élection au suffrage universel direct, par fléchage et dans chaque commune, des membres du conseil intercommunal. Loin d'un outil technique, l'intercommunalité est devenue en trente ans une véritable institution politique dans notre pays.

## → L'intercommunalité, pour quoi faire ?

- Relancer la politique d'aménagement du territoire et favoriser le développement économique. Pour cela, l'intercommunalité dispose de compétences propres (en matière d'aménagement, d'immobilier d'entreprise, de développement commercial et touristique...) et se dote d'outils de planification (plans locaux d'urbanisme, schémas de cohérence territoriale...).
- Conduire la transition écologique dans les territoires, à l'appui de compétences structurantes (eau, déchets, énergie...).
- Développer et coordonner l'offre de services publics de proximité, en particulier en zone rurales. On pense notamment aux services de mobilité, de petite enfance ou aux maisons France services.
- Appuyer les communes dans la conduite de leurs projets, via des fonds de concours, des services mutualisés, mais aussi en contractualisant directement avec leurs interlocuteurs départementaux, régionaux et nationaux (contrats de relance de la transition écologique avec l'État, conventions territoriales globales avec la CNAF...).

## → La réalité du «bloc local»

Le renforcement et la généralisation de la coopération intercommunale rend indissociable le couple formé par l'intercommunalité et ses communes. La densité des relations politiques, des transferts financiers ou des mutualisations de services appelle à penser notre premier niveau d'action territoriale comme un «bloc». Les décisions nationales qui concernent les communes affectent nécessairement l'intercommunalité, et inversement. Il faut donc que les responsables publics nationaux – parlementaires, administrations, gouvernement – prennent la pleine mesure de la réalité du bloc local.

**Tableau synthétique des compétences obligatoires des intercommunalités\***

	Communautés de communes (1/3 de la population française)	Communautés d'agglomération (1/3 de la population française)	Communautés urbaines et métropoles (1/3 de la population française)
Zones d'activités économiques	X	X	X
Aides à l'immobilier d'entreprise	X	X	X
Commerce	X	X	X
Promotion du tourisme	X	X	X
Opérations d'aménagement	X	X	X
Déchets ménagers et assimilés	X	X	X
Gens du voyage	X	X	X
Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations	X	X	X
Schéma de cohérence territoriale	X	X	X
Eau et assainissement	en 2026	X	X
Organisation de la mobilité	si délibération en 2020	X	X
Plans locaux d'urbanisme	sauf minorité de blocage		X
Habitat	**	X	X
Politique de la ville	si QPV	X	X
Gestion des eaux pluviales urbaines		X	X
Voirie communale	***		X
Services d'intérêt collectif			X
Protection de l'environnement			X
Soutien à l'enseignement supérieur			X

\* Noter que 80 % des intercommunalités, tous statuts confondus, exercent une compétence d'action sociale d'intérêt communautaire pouvant emporter: l'aide sociale, les services à domicile, les maisons et centres de santé, les maisons de retraite, la petite enfance, etc. (Source: BANATIC, ministère de l'Intérieur).

\*\* env. 60 % des communautés de communes exercent de manière non-obligatoire des compétences pour l'élaboration d'un programme local de l'habitat, d'une politique du logement social ou d'opérations d'amélioration de l'habitat (Source: BANATIC, ministère de l'Intérieur).

\*\*\* env. 75 % des communautés de communes exercent de manière non-obligatoire tout ou partie de la compétence voirie (Source: BANATIC, ministère de l'Intérieur).

# sommaire

8

## Institutions

- 10** L'intercommunalité avant/après 2017
- 12** Taille des intercommunalités
- 14** Typologie des communautés de communes
- 16** Mandats municipaux des présidents
- 18** Périmètres des CRTE
- 20** Mutualisations

22

## Finances

- 24** Fiscalité
- 26** Péréquation

28

## Économie

- 30** Industrie
- 32** Commerce
- 34** Agriculture

36

## Environnement

- 38** Eau & assainissement
- 40** Sobriété foncière
- 42** Énergie
- 44** Mobilités

46

## Cohésion

- 48** Petite enfance
- 50** Santé
- 52** Politique de la ville



# 1



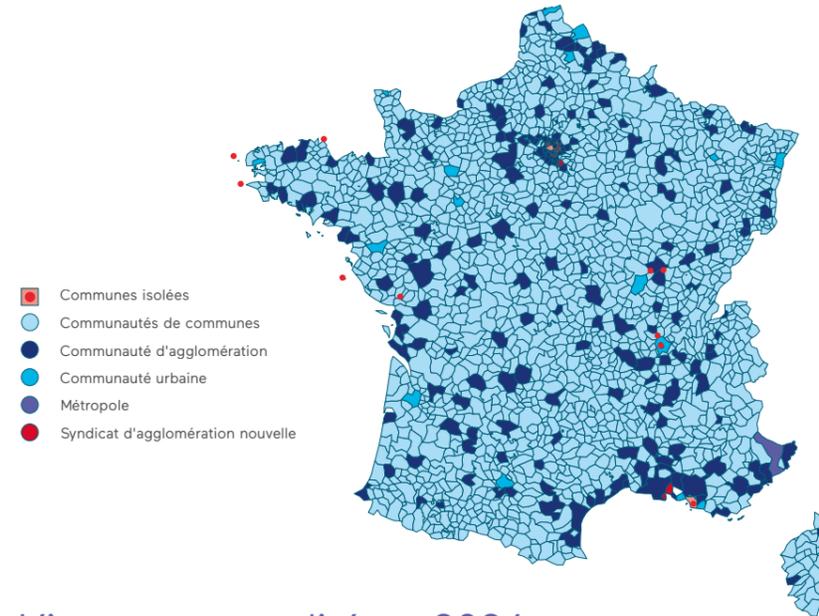
## Institutions

Après les réformes majeures des années 2010, oscillant entre expansion et renforcement de l'intercommunalité d'une part, puis assouplissements de l'autre, l'intercommunalité dessine un paysage stabilisé. Le nombre d'intercommunalités est quasi-inchangé depuis 2020, la quasi-totalité des communes françaises sont membres d'une intercommunalité.

Les 1264 intercommunalités fédèrent chacune en moyenne 28 communes et 55000 habitants.

# Un nouveau paysage intercommunal depuis 2017

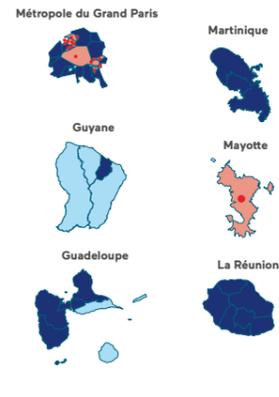
## L'intercommunalité en 2014



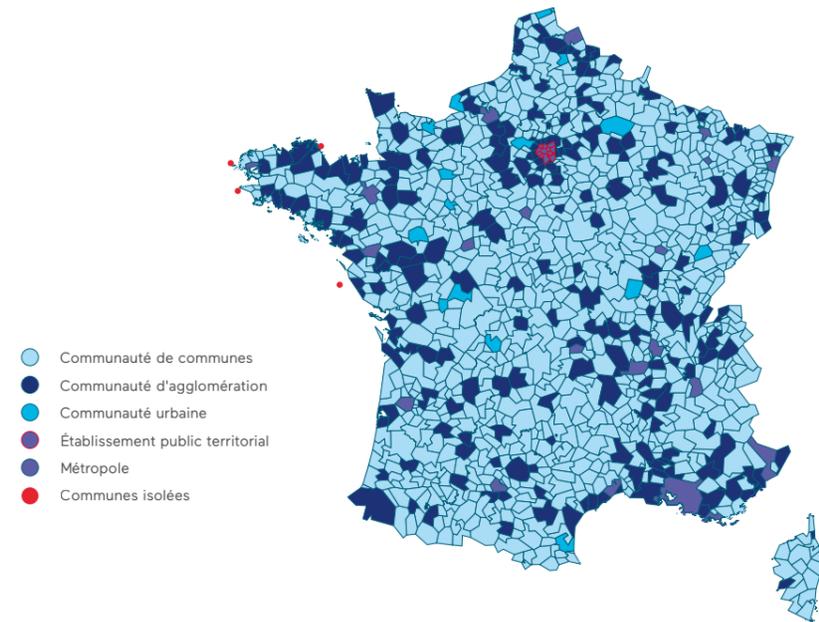
### Géographie

IGN GEOFLA (2014),  
IGN Admin Express (2024)

Source:  
Insee, Table d'appartenance géographique des communes (2014, 2024),  
Base des EPCI à fiscalité propre (2014, 2024)



## L'intercommunalité en 2024



Au 1<sup>er</sup> janvier 2017, une seconde réforme de la carte intercommunale, plus ambitieuse, **réduit de 40 % le nombre d'intercommunalités**. Les 1264 intercommunalités actuelles comptent chacune 28 communes et 55000 habitants en moyenne. La population française se répartit équitablement entre communautés de communes (pour un tiers), communautés d'agglomération (pour un tiers) et métropoles et communautés urbaines (pour un tiers).

Entre 2010 et 2014, une première réforme a fait passer le nombre d'intercommunalités de 2611 à 2145. **Les communes isolées sont presque toutes rattachées**. Il n'en reste alors que 56, principalement en première couronne parisienne et destinées à rejoindre la Métropole du Grand Paris qui sera créée en 2016.

**E**n 10 ans, le paysage intercommunal s'est profondément transformé. **Les réformes successives, sans précédent par leur ampleur et leur rapidité, permettent d'achever la carte intercommunale, d'en stabiliser les catégories juridiques et les compétences** (avec la disparition des syndicats d'agglomération nouvelle et le renforcement des compétences obligatoires). De quoi mettre fin à certaines situations critiquées (intercommunalités dites « de circonstance » ou « coquilles vides », communes isolées) et faire de l'intercommunalité un échelon d'action publique mature.

### → En chiffres

**-891**

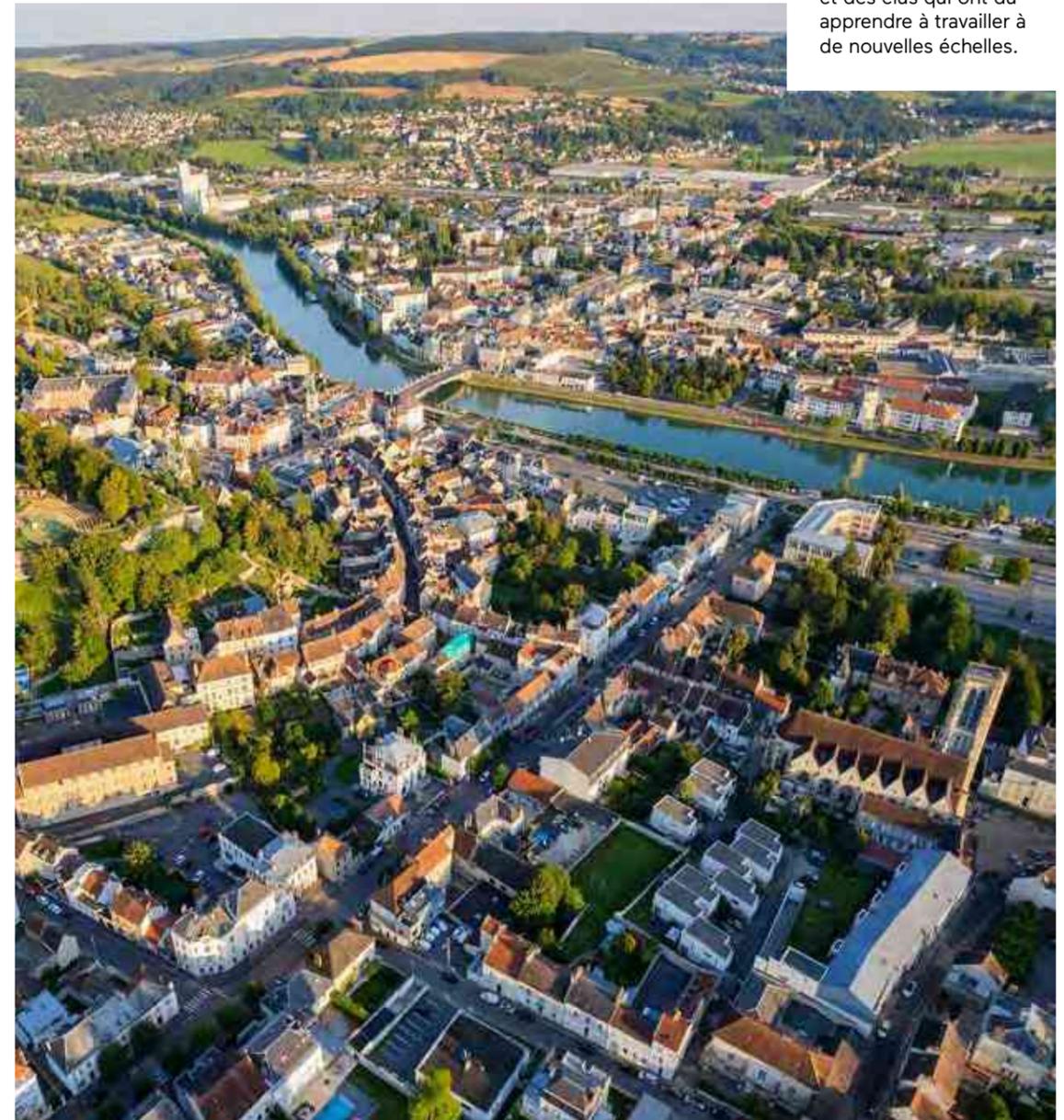
réduction du nombre d'intercommunalités sur la décennie (soit une diminution de 42 %)

**99 %**

les intercommunalités couvrent la quasi-totalité de la population française (hors îles mono-communales et certaines collectivités ultramarines)

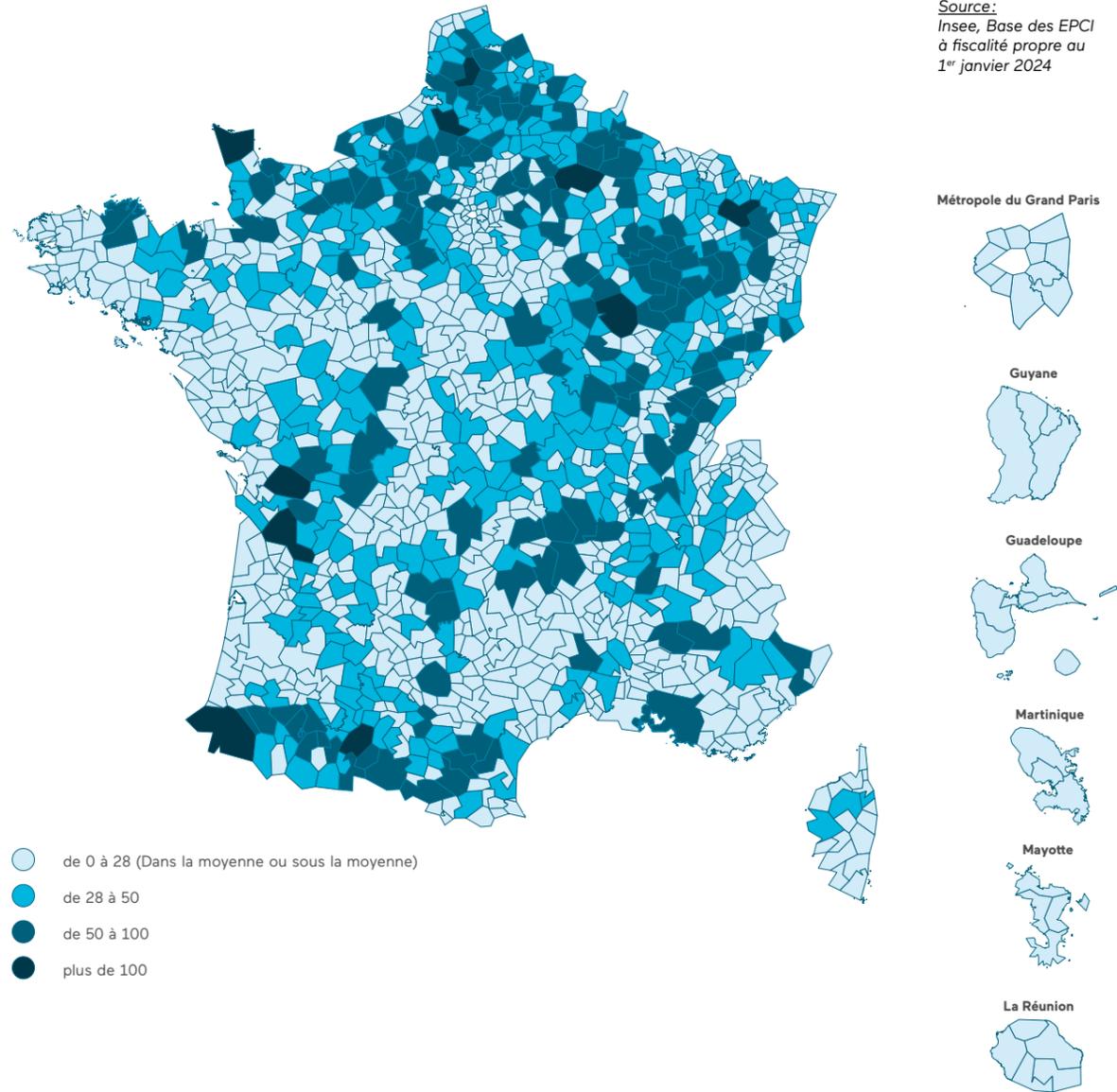
### → Et demain?

Les fusions d'intercommunalités de la décennie précédentes ont-elles été trop ambitieuses ou pas assez? Si le débat reste ouvert, les cartes ci-contre démontrent que beaucoup a déjà été fait. **Une pause dans les réformes semble bienvenue** pour que les élus puissent agir. Depuis 2017, l'intercommunalité s'est transformée avec des compétences sensiblement renforcées et des élus qui ont dû apprendre à travailler à de nouvelles échelles.



# Des intercommunalités XXL très minoritaires

## Nombre de communes par intercommunalité



La taille des intercommunalités résulte des choix politiques et des arbitrages préfectoraux opérés dans le cadre des schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI) qui ont redessiné la carte intercommunale en 2013-2014 et en 2017. Le législateur avait souhaité couvrir l'intégralité du territoire national en intercommunalité, en définissant des seuils minimaux de population (5000 habitants puis 15000 habitants hors territoire peu dense). Accords locaux, débats en commission départementale de coopération intercommunale ou interventions directes des préfets ont abouti à la carte actuelle, qui ne connaît que des évolutions marginales depuis 2017.

La géographie est aussi un facteur: historiquement, les communes sont plus étendues qu'ailleurs en Bretagne, dans les Pays de la Loire, dans le Centre-Val de Loire, dans les Landes, dans les Alpes et en Provence. Mécaniquement, les intercommunalités tendent à y regrouper un nombre restreint de grandes communes. C'est l'inverse dans le quart Nord-Est de la France et dans les Pyrénées.

Après les fusions des années 2010, évoquées aux pages précédentes, des interrogations ont émergé sur la taille des intercommunalités. La figure de l'intercommunalité «XXL», regroupant plus de 50 communes, est entrée dans le débat public.

Toutefois, ce phénomène est loin d'être généralisé: il ne concerne que 159 intercommunalités (13 %) en 2024. Il n'est pas nouveau non plus: en 2014, 49 intercommunalités comptaient plus de 50 communes, dont 37 communautés de communes. Il n'est pas certain non plus qu'il pose systématiquement un problème de gouvernance. La loi Engagement et Proximité du 27 décembre 2019 a facilité les scissions d'intercommunalité – or cette procédure n'a jamais été utilisée dans les intercommunalités de grande taille.

### → En chiffres

**15%**  
des intercommunalités comptent plus de 50 communes

**28**  
Nombre moyen de communes par intercommunalité

**12**  
intercommunalités comptent plus de 100 communes

### → Et demain?

Une nouvelle phase de rationalisation de la carte intercommunale semble peu probable dans un avenir proche, surtout si elle devait s'appuyer, comme sur la période 2010-2017, sur un pouvoir exorbitant du préfet lui permettant de redessiner les périmètres intercommunaux en passant outre le choix des élus.

Le travail reste en revanche inachevé concernant la carte des syndicats de communes, qui sont encore 5732 en 2024. Ce nombre pourrait continuer à diminuer naturellement (il a été divisé par deux en 10 ans) à mesure que les communes transfèrent des compétences à l'intercommunalité, par exemple dans le domaine de l'eau (1000 syndicats) et dans les domaines liés à l'école (le périscolaire, l'entretien des écoles et le transport scolaire représentent plus de 1000 syndicats).

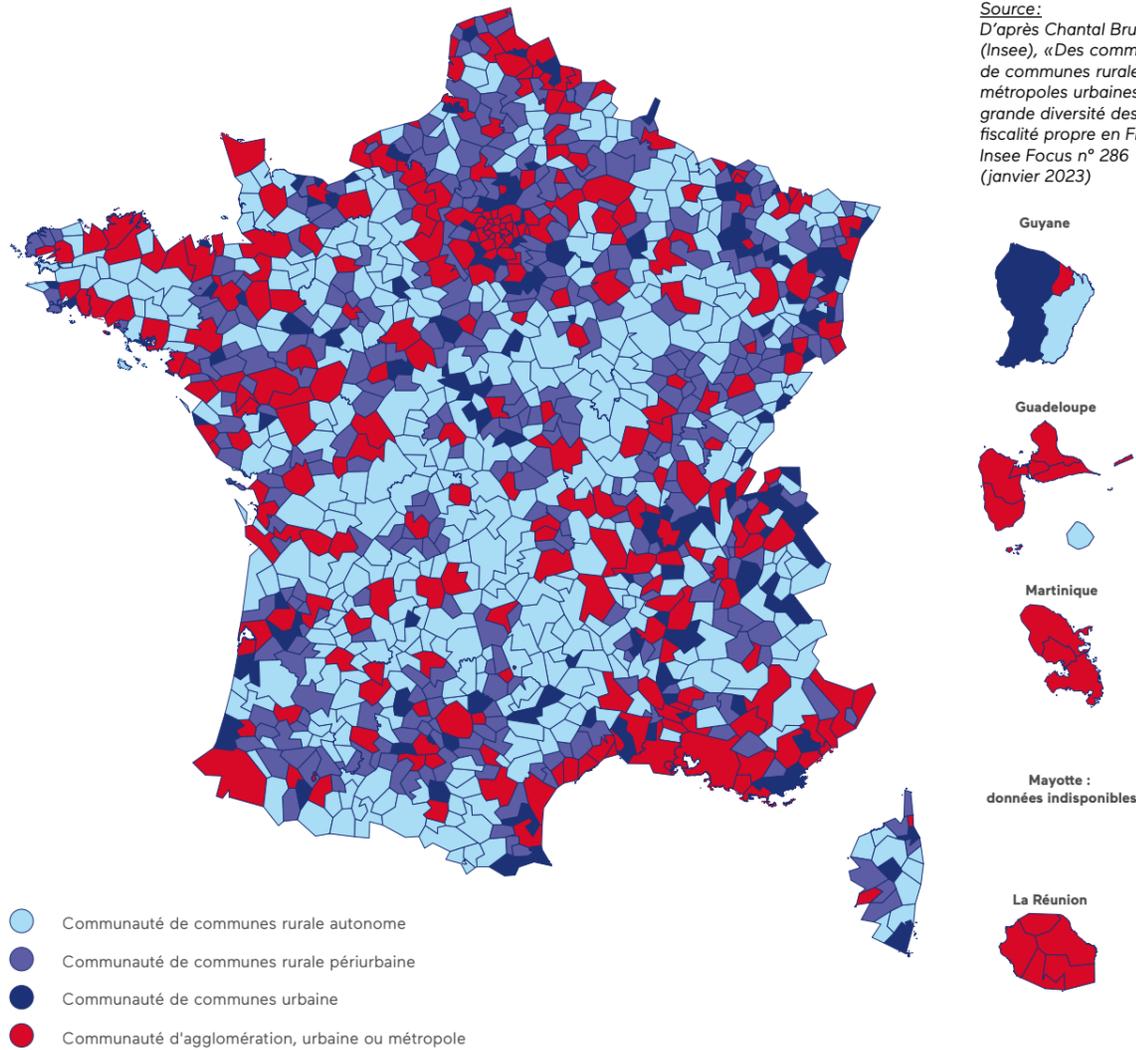
Une question plus sensible est celle de l'adaptation des règles de gouvernance intercommunale aux grandes intercommunalités. L'existence de ces ensembles XXL alimente des argumentaires en faveur d'un transfert de compétences à la carte et d'un renforcement des prérogatives du maire dans ces ensembles. Toutefois, aucune évaluation objective et précise des intercommunalités XXL ne permet à ce jour d'établir un lien entre leur taille et des difficultés spécifiques dans l'exercice de leurs compétences. Par ailleurs, les pactes de gouvernance locaux permettent déjà d'établir des règles de fonctionnement adaptées lorsque les élus choisissent d'en adopter un.

Sans compter sur l'autre versant de la problématique: la fusion des communes en communes nouvelles, dont la dynamique est quasiment à l'arrêt depuis plusieurs années (seulement 71 communes ont fusionné depuis 2021).



# La grande diversité des communautés de communes

## Profils territoriaux des communautés de communes



Il est difficile de faire entrer les communautés de communes dans un profil-type, tant prévaut la diversité des situations, à l'image de la diversité des territoires qui composent la France.

D'après l'Insee<sup>1</sup>, les communautés de communes peuvent avoir un profil à dominante urbaine (172 CC), rurale autonome (457 CC) ou rurale périurbaine (358 CC). Cette diversité se retrouve dans les projets de territoire portés par ces communautés, et dans les compétences que leurs communes membres ont choisi de leur transférer.

<sup>1</sup> BRUNEL, Chantal, «Des communautés de communes rurales aux métropoles urbaines: la grande diversité des EPCI à fiscalité propre en France», Insee Focus, n° 268, janvier 2023.

L'intercommunalité dite «de projet» s'est longtemps limitée au monde urbain avec les districts urbains, les communautés urbaines puis les syndicats d'agglomération nouvelle. La loi Administration territoriale de la République adoptée en 1992 marque un tournant et s'oriente vers la généralisation d'une intercommunalité rurale plus fédérative et plus solidaire.

Le succès sera progressif: 1000 communautés de communes sont créées volontairement dans les cinq années qui suivent la publication de la loi. Le véritable essor quantitatif des communautés de communes viendra avec l'entrée en vigueur de la loi dite «Chevènement» en 1999. Après les importantes réformes conduites au cours des années 2010, pour faire davantage coïncider leur périmètre avec celui des bassins de vie et généraliser des transferts de compétence, la communauté de communes s'est imposée comme une réforme majeure et irréversible de l'organisation locale de notre pays. Elle a permis d'offrir des services essentiels à la population et les moyens d'un développement économique, social et environnemental indispensable à ces territoires. La communauté de communes est également ce qui permet à notre pays de conserver ses près de 35000 communes. Sans la coopération intercommunale, les territoires ruraux n'auraient pas pu développer autant de services de proximité, ni entretenir et développer leurs patrimoine et aménités.



### → Et demain?

Les défis ne manquent pas pour les communautés de communes dont les responsabilités sont appelées à se renforcer dans les prochaines années:

#### Généraliser les transferts Eau et assainissement

48 % des communautés de communes exercent déjà la compétence eau potable, et 56 % l'assainissement collectif. Les communautés qui n'ont pas encore opéré ces transferts devront obligatoirement l'avoir fait avant le 1<sup>er</sup> janvier 2026.

L'enjeu est de taille, car face aux tensions sur la ressource (fuites, pollution, sécheresses), de lourds investissements sont requis – environ 2 milliards d'euros supplémentaires par an au national.

#### Décarboner les mobilités rurales

53 % des communautés de communes sont désormais autorités organisatrices de la mobilité (AOM) locales. En coopération avec la région, elles organisent le transport scolaire, gèrent des services de transport à la demande, promeuvent le covoiturage, les mobilités douces ou aménagent des itinéraires cyclables.

Beaucoup d'autres intercommunalités souhaiteraient pouvoir devenir AOM: l'ouverture d'une nouvelle période de délibération permettrait à chaque territoire de débattre des besoins locaux en matière de mobilités.

#### Développer les PLUi pour une sobriété foncière apaisée

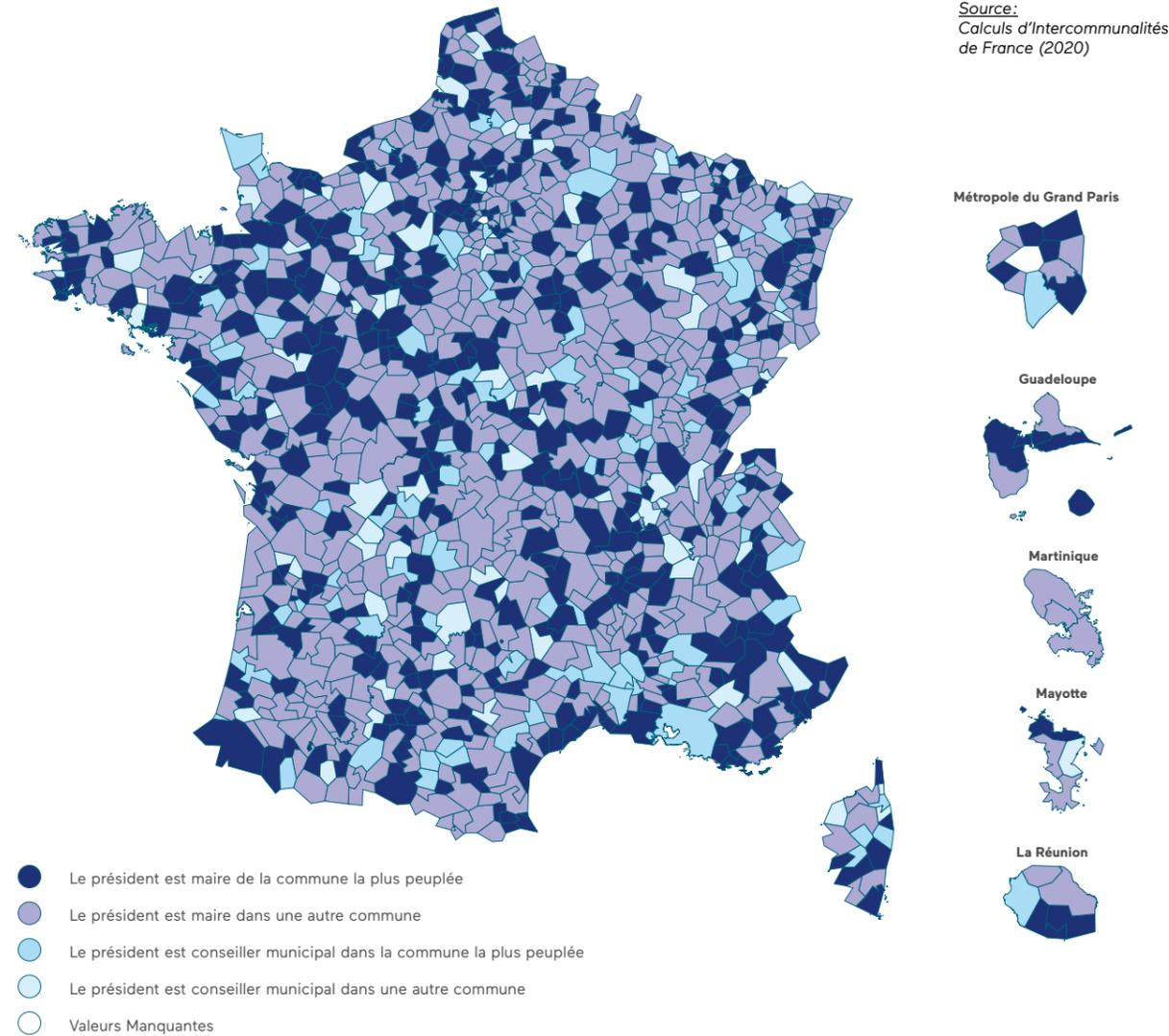
52 % des communautés de communes sont compétentes en matière d'urbanisme. Cette compétence est obligatoire depuis 2014, mais le législateur a souhaité mettre en place une possibilité de blocage de ce transfert de compétence. Malgré cela, 22 % des communes françaises sont déjà couvertes par un plan local d'urbanisme intercommunal (ou un PLUi sectoriel) et si toutes les procédures en cours arrivent à leur terme (il faut environ 6 ans pour aller au bout d'une procédure de PLUi), 54 % des communes et 55 % de la population seront bientôt couverts par un PLUi.

#### Numérique: les communautés de communes au-devant des enjeux d'inclusion

La France compte 13 millions de personnes en difficulté avec le numérique. 66 % des communautés de communes ont mis en place un plan d'inclusion numérique pour former et accompagner les publics les plus éloignés du numérique. Elles mènent des actions notamment via leurs réseaux de médiathèques ou de maisons France services (60 % des communautés de communes ont une compétence «maisons de services au public», devenues France services).

# Présidents d'intercommunalité : pas de profil unique!

## Mandats municipaux des présidents d'intercommunalité



Les élections municipales et intercommunales de 2020 montrent un paysage de la gouvernance politique de l'intercommunalité dominé par les maires, avec une nette différence entre communautés de communes et intercommunalités urbaines sur la commune d'élection du président d'intercommunalité.

La très grande majorité des présidents d'intercommunalité sont également maires (dans 86 % des cas). Dans les communautés d'agglomération, les communautés urbaines et les métropoles, le président est le plus souvent élu dans la ville-centre (63 % des cas) alors que dans les communautés de communes, il l'est le plus souvent dans une autre commune que la ville la plus peuplée (66 % des cas).

Ces statistiques appellent deux commentaires. Premièrement, toutes les configurations existent, même si certaines sont plus fréquentes que d'autres, témoignant de la diversité des situations politiques locales et de la souplesse des modèles de gouvernance intercommunaux (dont le statut du président d'intercommunalité ne capture qu'une partie: la composition du bureau exécutif et le fonctionnement des instances, comme les commissions et la conférence des maires, sont tout aussi stratégiques et variés). ...

À l'aune des fusions de 2017, l'intercommunalité a connu une affirmation politique nette, traduite dans les élections intercommunales de 2020 par un nombre important de présidents d'intercommunalités maires de la ville-centre du territoire. Mais ce modèle est loin d'être majoritaire. Marquée par une gouvernance politique de consensus et de compromis, l'intercommunalité peut donner lieu à des accords locaux permettant à des élus municipaux qui ne sont pas maires, ou à des maires de communes plus petites, de devenir présidents d'intercommunalité. La diversité des configurations géographiques – les territoires étant tantôt organisés autour d'une ville-centre, de plusieurs centralités ou sans pôle clairement identifié – a des effets sensibles sur la gouvernance intercommunale.

### → En chiffres

**86 %**  
des présidents d'intercommunalité sont maires

**14 %**  
des présidents d'intercommunalité sont conseillers municipaux

**39 %**  
des présidents sont élus dans la commune la plus peuplée de l'intercommunalité

**60 %**  
des présidents sont élus dans une autre commune

### → Et demain?

Aucun consensus ne se dessine parmi les élus intercommunaux pour faire évoluer substantiellement le mode d'élection de l'exécutif intercommunal. Certaines réformes permettraient toutefois d'améliorer son fonctionnement, par exemple en permettant l'élection du bureau par le conseil intercommunal sur la base d'une liste, plutôt que par un scrutin uninominal distinct pour chaque vice-président. Cela accroîtrait la cohésion du bureau et la lisibilité du projet politique porté par les élus. Ce mode électoral permettrait également d'intégrer des règles de parité pour conforter la place des femmes à la tête des intercommunalités.



... En second lieu dans les intercommunalités urbaines, la ville-centre est mieux affirmée politiquement et dispose souvent d'une majorité relative conséquente au sein du conseil communautaire (mais jamais absolue, en vertu des règles de répartition des sièges fixées par le législateur et le juge constitutionnel). C'est certainement pourquoi le président en est plus souvent issu. Cette réalité politique reflète le rôle structurant de la ville-centre vis-à-vis des communes de sa périphérie.

À l'inverse, dans les communautés de communes ou les centralités urbaines sont moins affirmées, voire inexistantes, la notion de commune la plus peuplée est peu opérante et les écarts de population entre la première commune la plus peuplée, la deuxième, la troisième... sont rarement significatifs.

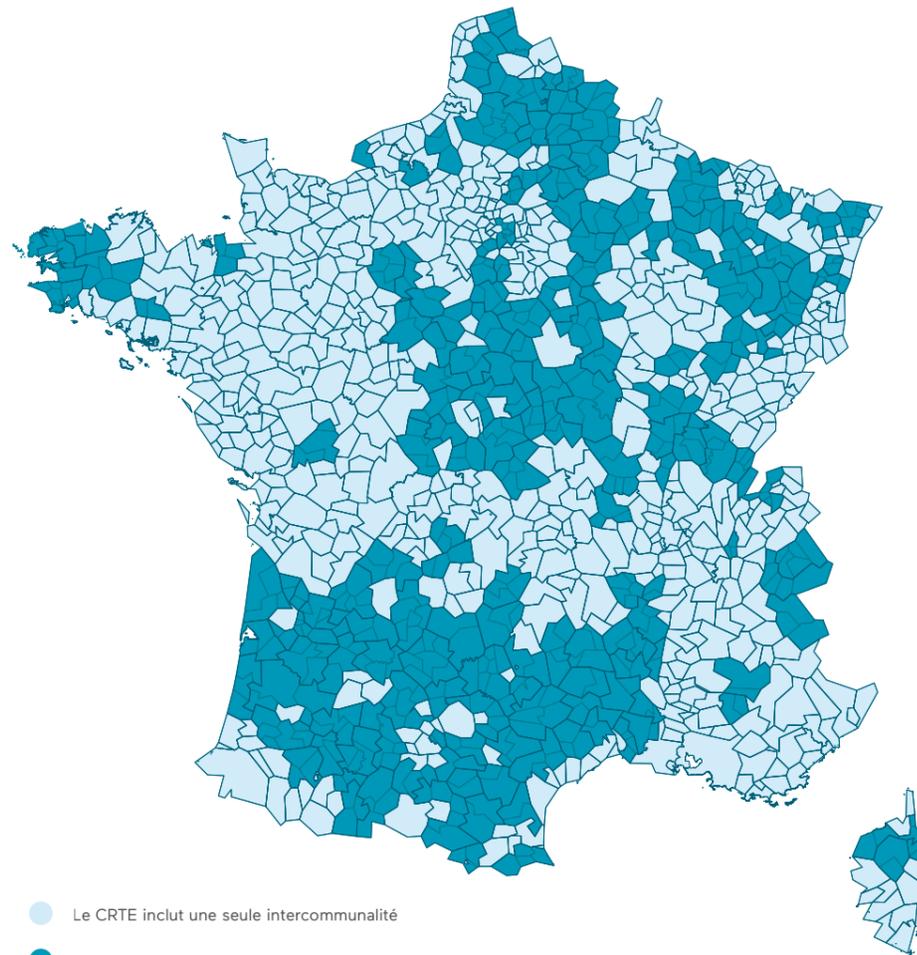
Mandat municipal des présidents d'intercommunalité	Communautés de communes	Intercommunalités urbaines <sup>2</sup>
Maire de la commune la plus peuplée	26 %	54 %
Maire d'une autre commune	59 %	34 %
Conseiller municipal de la commune la plus peuplée	7 %	9 %
Conseiller municipal d'une autre commune	7 %	4 %

Lecture: En 2020, dans 26 % des communautés de commune, le président de l'intercommunalité est également le maire de la commune la plus peuplée.

<sup>2</sup> Communautés d'agglomération, communautés urbaines et métropoles.

# Vers le contrat global État-territoires

Les contrats pour la réussite de la transition écologique



- Le CRTE inclut une seule intercommunalité
- Le CRTE regroupe plusieurs intercommunalités
- Limites des intercommunalités à l'intérieur d'un CRTE

## Géographie

IGN, Admin Express, 2023

Source: ANCT, 2023

Métropole du Grand Paris



Guyane



Guadeloupe



Martinique



Mayotte



La Réunion



Un contrat global, transversal et intégrateur entre l'intercommunalité, l'État et ses opérateurs : c'est ce qu'esquissent les contrats pour la réussite de la transition écologique. En permettant de passer d'une logique descendante et fragmentée (les appels à projet) à une logique partenariale, le CRTE renouvelle les relations entre l'État et les collectivités locales.

Les CRTE ont été établis à l'échelle de 847 intercommunalités et territoires de projet (regroupant plusieurs intercommunalités). Toutes les intercommunalités sont engagées dans un CRTE. Ce seul fait est remarquable dans la mesure où jusque-là, la politique contractuelle de l'État avec les collectivités du bloc local n'était ni systématique (des territoires n'avaient pas accès aux dispositifs contractuels), ni intégratrice (une variété de dispositifs contractuels, couvrant chacun un champ spécifique, coexistait aux côtés de nombreux appels à projets ministériels).

La conception des CRTE relève d'un travail collégial et en étroite collaboration entre tous les maires de l'intercommunalité, via la conférence des maires, les commissions ou des ateliers spécifiques. Des échanges réguliers avec les services de l'État permettent de réactualiser un diagnostic territorial partagé, d'identifier certains axes prioritaires communs, et d'intégrer efficacement les programmes déjà lancés (Petites villes de demain, Territoires d'industrie...). La sollicitation du Conseil de développement ou des démarches de concertation permettent d'associer plus largement la société civile et la population.

### → Et demain?

Pour éviter que la dynamique des CRTE ne s'essouffle, il conviendra d'en réaffirmer la gouvernance nationale et locale pour entretenir la coopération interministérielle et remobiliser les préfets, administrations, agences et partenaires.

Permettre l'adaptation des contrats au fil de l'eau, simplifier le travail des porteurs de projets, améliorer la traçabilité et la transparence des interventions territoriales de l'État et sécuriser les investissements nécessitent de faire progresser le cadre financier et budgétaire des contrats, vers un meilleur suivi, une plus grande fongibilité et la pluriannualité des crédits.

Les objectifs de planification écologique pourraient redonner un sens à la nouvelle génération de ces contrats, qui deviendraient le réceptacle de la déclinaison territoriale des objectifs nationaux et régionaux de transition écologique.



## Caux Seine Agglo: une gouvernance partagée pour un CRTE efficace

Dès 2020, l'agglomération donne la priorité à l'élaboration d'un pacte de gouvernance entre ses élus, puis d'un projet de territoire. Concomitamment sont intervenues les annonces gouvernementales sur les nouveaux contrats globaux. Le choix a donc été fait de lier projet de territoire et CRTE.

Tous les dispositifs contractuels de l'agglomération ont été consolidés. Après quoi tous les maires ont travaillé en ateliers à la définition des orientations stratégiques pour déterminer quel était l'objectif des politiques locales, communales et intercommunales dans plusieurs grandes thématiques (économie, culture, tourisme...). Ces ateliers ont abouti à l'adoption de 5 ou 6 orientations stratégiques par thématique, qui ont été approfondies dans des groupes de travail réunissant des membres du conseil de développement, des élus ainsi que des techniciens de l'intercommunalité.

En parallèle, les orientations stratégiques ont été transmises aux communes afin qu'elles puissent proposer des projets communaux concourant au projet de territoire et au CRTE. Chaque commune a organisé les consultations selon des modalités propres. L'agglomération a de son côté élaboré une grille de critères pondérés pour évaluer et prioriser les projets arrêtés dans les groupes de travail, outil d'aide à la décision puisque ce sont les élus qui ont ensuite fait le choix d'inclure ou non des actions dans le projet de territoire et dans le CRTE.

# Les mutualisations au cœur du projet intercommunal

**D**urant toute la décennie 2010, la mutualisation des services entre les intercommunalités et leurs communes membres s'est développée sous l'impulsion des élus et de leurs équipes techniques, mais aussi en réponse aux incitations législatives. La «boîte à outils» disponible a surtout été sécurisée et étoffée après les incertitudes des années 2006-2010 (évolutions de la jurisprudence européenne sur les questions du contrôle analogue et des relations dites «in house»). Les mutualisations sont devenues une pratique courante et une caractéristique forte de la coopération intercommunale.

**86 % des intercommunalités font état de pratiques de mutualisations avec leurs communes-membres<sup>3</sup>.**

Pour le bloc local, la diversité et la souplesse des cadres de mutualisation est une ressource de premier plan pour :

- Permettre aux plus petites communes d'accéder à une ingénierie jusque-là réservée aux villes;
- Améliorer le niveau de service à l'échelle du territoire en limitant les coûts;
- Offrir des conditions d'emploi et des postes attractifs, permettant de capter des profils de collaborateurs qualifiés ou créant des possibilités d'évolution interne pour les agents.

Pour de nombreuses intercommunalités, le schéma de mutualisation est un élément constitutif de la coopération intercommunale, un pacte fédérateur qui permet de rendre directement sensible pour toutes les communes membres l'utilité manifeste de la coopération intercommunale et la solidarité qui s'établit entre les communes pour permettre la réalisation de leurs projets et faciliter le fonctionnement de leur administration.

Chaque intercommunalité a sa propre doctrine de partage, et cherche à ce que les coûts mutualisés soient répartis de la manière la plus juste. Cette clef de répartition est évolutive : modifications de la législation, recrutements et création de services nouveaux, modification du contexte budgétaire ou politique local, évolution des compétences et des périmètres intercommunaux... contribuent à reposer régulièrement la question des mutualisations.

## → Les principaux services concernés par des mutualisations<sup>4</sup>

- Services techniques : **52 %**
- Demandes d'autorisations d'urbanisme : **48 %**
- Systèmes d'information : **45 %**
- Ressources humaines : **39 %**

- Services juridiques et financiers : **31 %**
- Direction générale : **24 %**
- Commande publique : **24 %**

## → Une diversité de dispositifs<sup>5</sup>

Lorsque des mutualisations existent, elles prennent le plus souvent la forme :

- De services communs dans **76 % des intercommunalités**
- De prestations de services dans **47 % des intercommunalités**
- De mises à disposition de services dans **45 % des intercommunalités**
- De groupements de commandes dans **16 % des intercommunalités**

## → Les nouveaux champs de la mutualisation

Les enjeux climatiques ont créé de nouveaux besoins d'ingénierie dans les communes : conduire les programmes de rénovation énergétique des bâtiments ou de développement des énergies renouvelables, recourir aux nouveaux modes de financements de ces projets (certificats d'économie d'énergie, intracting, financement participatif, partage de la valeur...) nécessitent le recrutement de nouveaux profils, relativement rares : agents de développement des énergies renouvelables, économistes de flux, chefs de projet et conseillers en rénovation énergétique...

La montée du risque cyber et les nouvelles obligations de cybersécurité faites aux collectivités au niveau européen vont également accroître les besoins : data protection officers, responsables en sécurité des systèmes d'information... sont recrutés par des intercommunalités et font bénéficier de leurs compétences l'ensemble des communes.

Les polices intercommunales se développent très progressivement. Elles visent à renforcer les équipes au service des maires et à étendre la couverture territoriale de ces forces de maintien de l'ordre public. Des polices spéciales sont également renforcées grâce aux mutualisations, en particulier dans le domaine de l'environnement.

<sup>3</sup> Intercommunalités de France, Grande enquête auprès des présidents d'intercommunalité, septembre 2023.

<sup>4</sup> Intercommunalités de France, Quelles mutualisations en 2021 ? État des lieux, mise en place, volets ressources humaines et finances, septembre 2021

<sup>5</sup> Id.



## Communauté de communes des Coëvrans : une évaluation à «360 degrés» de la mutualisation des services

La communauté de communes des Coëvrans a conduit une évaluation à «360 degrés» de la mutualisation de services entre 2020 et 2021, afin d'en tirer des conclusions opérationnelles pour le lancement d'un «acte II» de la mutualisation. Plusieurs outils ont été mobilisés en plus d'une prospective financière et fiscale approfondie : des questionnaires aux agents et élus du bloc local, des sondages, la mobilisation de nombreuses données via les pôles territoriaux qui maillent le territoire. Les habitants des communes concernées par la mutualisation ont également été invités à se prononcer sur leur perception du service rendu par les services techniques mutualisés. Quatre dimensions ont été évaluées : l'adaptation du service rendu aux besoins des communes, l'objectif de «mieux faire territoire» politiquement, le développement d'une administration locale partagée, ainsi que l'optimisation comptable et budgétaire.

## Bordeaux métropole : des contrats d'engagements avec les communes membres

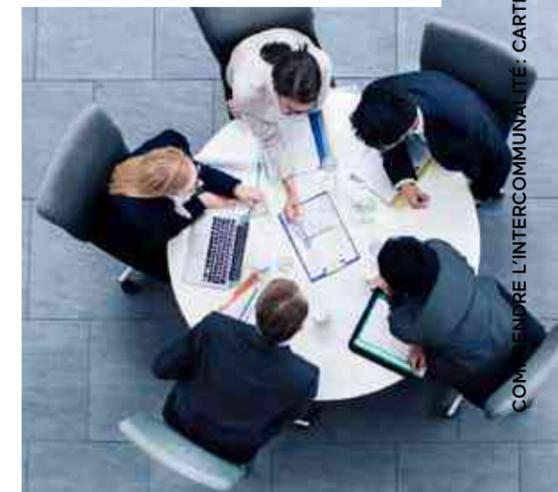
Le schéma de mutualisation adopté en 2016 a institué des «contrats d'engagement» signés avec les communes-membres. Ces derniers établissent un cadre général d'organisation des relations et de l'action en commun, et en définissent la gouvernance. Ils précisent notamment le niveau de service attendu, au regard des ressources mutualisées et visent à garantir la réactivité des services mutualisés aux différentes demandes. Ces contrats et conventions sont validés par les conseils municipaux, puis par le conseil de Bordeaux Métropole après passage en comité technique. Les contrats d'engagement fixent les modalités de saisine des services communs et flèchent les interlocuteurs concernés, en réaffirmant le rôle de la commune comme interlocuteur privilégié de l'utilisateur. Ils confirment également le rôle de donneur d'ordre que conservent les communes pour l'exercice de leurs compétences, bien que le président de Bordeaux Métropole exerce une autorité hiérarchique sur les services mutualisés.

## Val de Garonne agglomération : stratégie RH commune

La mise en commun de la fonction Ressources humaines a permis d'avoir une stratégie commune entre Marmande, Tonneins et les services communautaires, tout en respectant leur singularité. Cette organisation a permis de traiter collectivement les enjeux communs comme le RIFSEEP, le télétravail, le règlement du temps de travail, celui de la formation ou le FiPHFP. De même, les lignes directrices de gestion ont pu être définies de façon coordonnée au niveau de Marmande, Tonneins et de Val de Garonne agglomération. La planification et la structuration des jurys, le calendrier du dialogue social et la réunion des instances paritaires sont aussi articulés grâce à la mutualisation.

## Chinon Vienne et Loire : la mutualisation comme plus-value intercommunale

L'intercommunalité Chinon Vienne et Loire (37) a, dès sa création en 2014, inclus dans son projet de territoire la notion de mutualisation. Ce processus permet des économies mais surtout de proposer aux habitants un niveau de service plus performant. Après les services techniques, RH, communication, les collectivités ont passé un nouveau cap avec la création d'une police municipale intercommunale et celle d'une direction informatique commune. Elle a pour objectif de structurer l'ensemble de l'architecture informatique de l'ensemble des 19 communes. Une plus-value importante pour les communes concernées, alors que les besoins se complexifient, notamment en matière de cybersécurité.





# Finances

# 2

Les ressources fiscales et financières sont essentielles pour permettre le fonctionnement et le développement des services publics gérés par les intercommunalités. Plus de la moitié des ressources de fonctionnement des intercommunalités proviennent des ressources fiscales.

Au gré des réformes imposant des bouleversements importants (suppression de la taxe professionnelle, de la taxe d'habitation, de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises), cette fiscalité a perdu en lisibilité, en prévisibilité et a vu son lien avec les territoires affaibli.

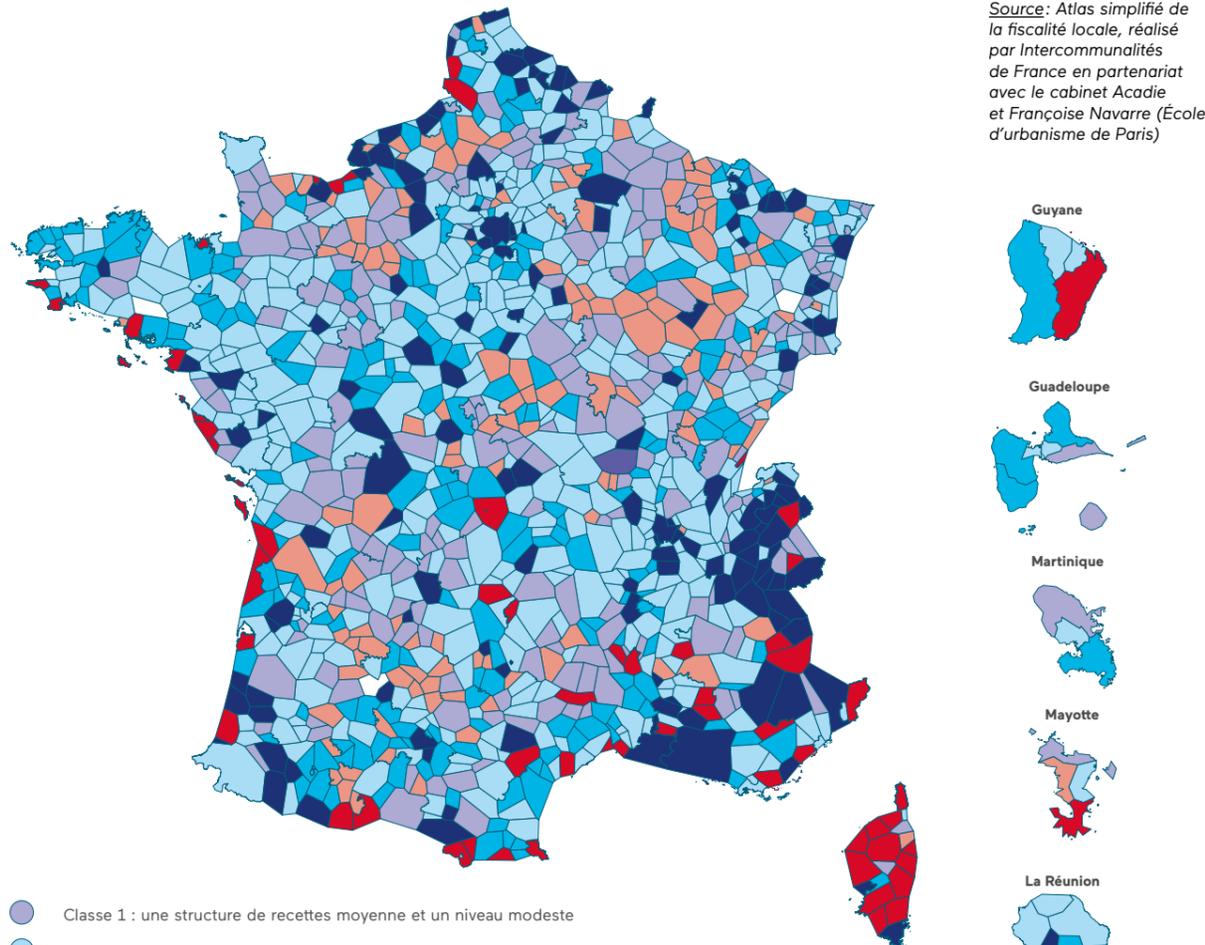
En 2022, le volume financier global des dépenses des collectivités du bloc communal s'est élevé à 112 Md€ pour les communes, soit 1525 € par habitant et 63 Md€ pour les intercommunalités, soit 858 € par habitant.

Ce volume financier regroupe les budgets principaux et les budgets annexes qui pèsent surtout pour les intercommunalités: 43 Md€ pour les budgets principaux et 20 Md€ pour les budgets annexes. Le poids des budgets annexes intercommunaux s'explique en grande partie par leurs compétences environnementales dans les domaines de l'eau, de l'assainissement et des déchets. Il conviendrait d'y ajouter les dépenses des syndicats sans fiscalité propre évaluées à 18 Md€ en 2022.

Au global, le niveau de dépenses du bloc local est resté stable au cours des 10 dernières années, autour de 11 % du PIB.

# La diversité des profils fiscaux intercommunaux

## Profils fiscaux des intercommunalités



- Classe 1 : une structure de recettes moyenne et un niveau modeste
- Classe 2 : le poids des recettes issues des activités économiques
- Classe 3 : poids des compensations figées contribuant à un haut niveau de ressources
- Classe 4 : conjugaison des recettes économiques actuelles et passées
- Classe 5 : recettes modestes
- Classe 6 : le poids des recettes issues du tourisme
- Données manquantes

### Géographie

IGN, Admin Express 2021

Source : Atlas simplifié de la fiscalité locale, réalisé par Intercommunalités de France en partenariat avec le cabinet Acadie et Françoise Navarre (École d'urbanisme de Paris)



Issue de l'Atlas simplifié de la fiscalité locale, cette carte présente le «profil fiscal» de chaque intercommunalité. Ces profils ont été déterminés en fonction du poids des différentes composantes de leur panier fiscal sur la base d'une analyse statistique en composante principale (méthode ACP).

Les ressources fiscales utilisées, issues du fichier de recensement des éléments d'imposition à la fiscalité directe locale (REL) 2020, concernent :

- Le tourisme (TS, THRS), soit en moyenne **7 %** du panier fiscal intercommunal;
- L'économie (CFE, CVAE, IFER, TASCOT), **38 %**;
- Les compensations figées (FNGIR, DCRTP, CPS), **3 %**;
- Les compensations dynamiques (TVA, LI), **39 %**;
- Le foncier bâti, **11 %**;
- Le foncier non-bâti, **2 %**.

À partir des principales tendances, elle a permis de dégager des «profils» ou classes mettant en relation profil fiscal et principales caractéristiques démographiques et socio-économiques. 6 classes ont ainsi été identifiées.

### → Les différents profils

#### Classe 1 : une structure moyenne de recettes et un niveau modeste

Ces 234 intercommunalités regroupent près de 5 millions d'habitants. La classe est composée majoritairement d'intercommunalités de (très) petite taille. Leurs recettes (300 euros par habitant) sont inférieures à celle de l'ensemble (345 euros par habitant). Ce sont, globalement, des intercommunalités à faible dynamique démographique, immobilière, et économique. Ces intercommunalités sont donc, d'un point de vue fiscal et socioéconomique, fragiles, voire précaires pour certaines.

#### Classe 2 : le poids des recettes issues des activités économiques

La classe 2 regroupe 440 intercommunalités et accueille 25 millions d'habitants. Son profil fiscal est dominé par les ressources économiques et par les compensations «figées». Tirée par la présence de villes attractives, cette classe est, d'un point de vue démographique, l'une des plus dynamiques. L'ensemble est en revanche mal placé du point de vue de l'emploi : celui-ci recule de -0,3 % en moyenne entre 2013 et 2019.

#### Classe 3 : le poids des compensations figées, contribuant au haut niveau de ressources

Cette classe regroupe 146 intercommunalités et 26 millions d'habitants. On y trouve les grandes métropoles et la plupart des grandes communautés d'agglomération (CA) et communautés urbaines (CU). Cette classe se distingue à la fois par son haut niveau de recettes fiscales et par la part considérable qu'y prennent les compensations figées. Les taxes foncières en revanche ne pèsent pas lourd dans le panier de ressources fiscales. C'est l'une des catégories pour lesquelles le rapport entre fiscalité et dynamiques socioéconomiques est le plus étroit, bien que cette fiscalité soit progressivement remplacée par des compensations figées sans pouvoir de taux, ni d'intervention sur les assiettes.

#### Classe 4 : conjugaison des recettes économiques actuelles et passées

Les 227 intercommunalités de cette classe regroupent 6,5 millions d'habitants. Cette classe est essentiellement composée d'intercommunalités de taille moyenne à petite, très dépendantes de l'activité économique pour leurs ressources. Mais, à la différence de celles de la classe 3, ces intercommunalités disposent d'une forte part de recettes dynamiques. En dépit de ce profil plutôt dynamique, la recette moyenne par intercommunalité et par habitant est modeste. Les contributions aux compensations figées amenuisent notamment les ressources. Cette situation déjà précaire est menacée par un risque d'effet de ciseaux : la population augmente (+1,5 % en moyenne entre 2013 et 2019) et l'emploi diminue (-0,3 % sur la période).

#### Classe 5 : des recettes modestes

Ces 138 intercommunalités regroupent moins de 2 millions d'habitants. Elles sont toutes de petite taille. Leur produit fiscal (197 euros par habitant) est le plus bas de l'ensemble, dépendant essentiellement du produit de la taxe foncière sur les propriétés bâties (30 % des recettes contre 11 % pour l'ensemble) et non bâties (10 % des recettes contre 2 % pour l'ensemble). Globalement, leur fiscalité repose sur une rente foncière peu productive. Ces intercommunalités sont sans doute les moins dépendantes des recettes issues de la fiscalité locale tout en étant fortement tributaires des compensations dynamiques.

#### Classe 6 : Le poids des recettes issues du tourisme

Cette classe regroupe le plus petit nombre d'intercommunalités et compte 1,7 million d'habitants (permanents). Ce qui les distingue de l'ensemble et correspond à leur géographie est le poids des taxes touristiques dans leur panier de recettes (38 % des recettes contre 7 % pour l'ensemble). Elles sont par ailleurs fortement contributrices aux compensations économiques figées issues de la suppression progressive de la taxe professionnelle. Ces territoires sont largement dépendants de leur attractivité touristique.

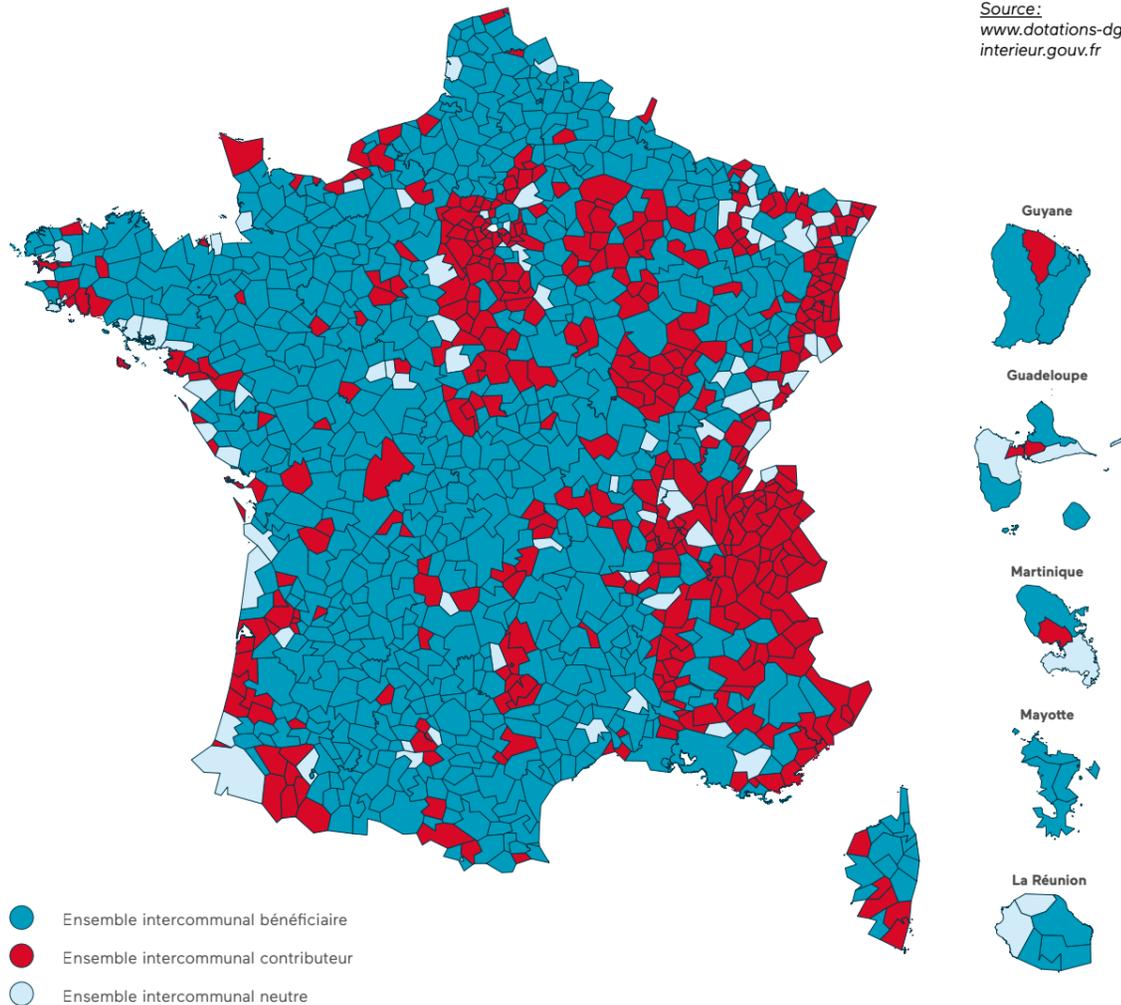
# Le développement de la péréquation horizontale

Répartition du FPIC entre les ensembles intercommunaux

## Géographie

IGN, Admin express (2024)

Source: [www.dotations-dgcl.interieur.gouv.fr](http://www.dotations-dgcl.interieur.gouv.fr)



- Ensemble intercommunal bénéficiaire
- Ensemble intercommunal contributeur
- Ensemble intercommunal neutre

→ **En chiffres**

**1 Md€**

montant annuel du FPIC depuis 2016

**1/3**

des intercommunalités optent pour une répartition dérogatoire ou libre du FPIC

**86 %**

réduction des inégalités de potentiel financier agrégé<sup>6</sup>

<sup>6</sup> Au sens de l'indice de Gini, pour l'année 2020. Source: Sénat, Rapport d'information fait au nom de la commission des finances sur le fonds de péréquation des ressources intercommunales et intercommunales par MM Charles Guéné et Claude Raynal, sénateurs (2021).

Le Fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC), créé en 2012 pour accompagner la suppression de la taxe professionnelle, est le principal outil de péréquation horizontale entre les collectivités du bloc local (communes et intercommunalités). Depuis la révision constitutionnelle de 2003 (dite « Acte II de la décentralisation ») il répond à un objectif à valeur constitutionnelle inscrit à l'article 72-2 de la Constitution: « La loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales. »

La péréquation permet de réduire les écarts de ressources entre collectivités, tout en tenant compte de leurs charges. Elle est un élément important de l'autonomie financière des collectivités.

Le FPIC a été progressivement abondé pour atteindre 1 milliard d'euros à partir de 2016.

### → Comment cela fonctionne-t-il?

Le FPIC tient spécifiquement compte du fait intercommunal: la richesse des collectivités est appréciée de manière consolidée à l'échelle de chaque ensemble intercommunal (communes et intercommunalité). Ceci permet de neutraliser les transferts de ressources entre l'intercommunalité et ses communes membres. Sur cette base sont calculées les contributions et les attributions de chaque ensemble intercommunal.

- **Contributeur:** les ensembles dont le potentiel financier agrégé (PFIA) par habitant est supérieur à 0,9 fois le PFIA moyen national.
- **Bénéficiaire:** 60 % des ensembles les moins dotés classés selon un indice synthétique représentant leurs ressources et leurs charges (revenu par habitant, PFIA, effort fiscal...).

Un ensemble peut être à la fois contributeur et bénéficiaire du FPIC. Des systèmes de plafonnements et d'exemptions encadrent les montants.

Une fois les montants répartis entre les ensembles intercommunaux, une répartition est opérée entre l'intercommunalité d'une part et entre ses communes membres d'autre part suivant une règle de droit commun ou, si l'intercommunalité et ses communes membres le décident, suivant une répartition dérogatoire.

## Communauté de communes des Hauts de Flandres: un pacte pour renforcer la solidarité financière

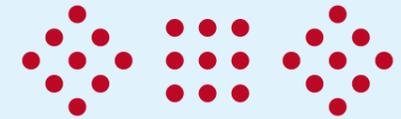
Le volet péréquation du pacte fiscal et financier de la CCHF s'est traduit par la création d'une dotation de solidarité communautaire (DSC) d'1,3 million d'euros financée à hauteur d'1 million par l'intercommunalité. Ainsi, la CCHF montre le chemin et assure l'essentiel de l'effort de solidarité. Les trois autres principaux outils mettent à contribution les communes: le FPIC, la taxe d'aménagement et, pour quelques communes, le reversement d'une part du foncier bâti économique en ZAE. Autre mesure: la création d'une taxe d'aménagement intercommunale unique, en remplacement de celle des communes, avec un taux fixé à 5 %. Pour les entreprises implantées dans les zones d'activité économique (ZAE) l'intercommunalité en gardera 100 % et pour le produit perçu sur les opérations hors ZAE, l'intercommunalité en gardera 20 %.

Certaines communes contribuent également à financer le pacte par un reversement conventionnel d'une partie du produit de la taxe sur le foncier bâti économique dans les zones d'activité économique d'initiative communautaire: la part des taxes sur le foncier bâti reversée par ces communes à l'intercommunalité augmentera progressivement sur 10 ans pour atteindre 30 % du produit existant et 80 % de la dynamique du produit liée aux nouvelles implantations d'entreprise. Une clause de revoyure est prévue en 2032. Ce reversement fait l'objet d'une convention entre chaque commune concernée et l'intercommunalité.

Le pacte fiscal et financier de solidarité de la communauté de communes des Hauts de Flandres vise à garantir des marges de manœuvre pour financer le projet de territoire et à corriger d'importantes inégalités entre les 40 communes de la CCHF.



# 3



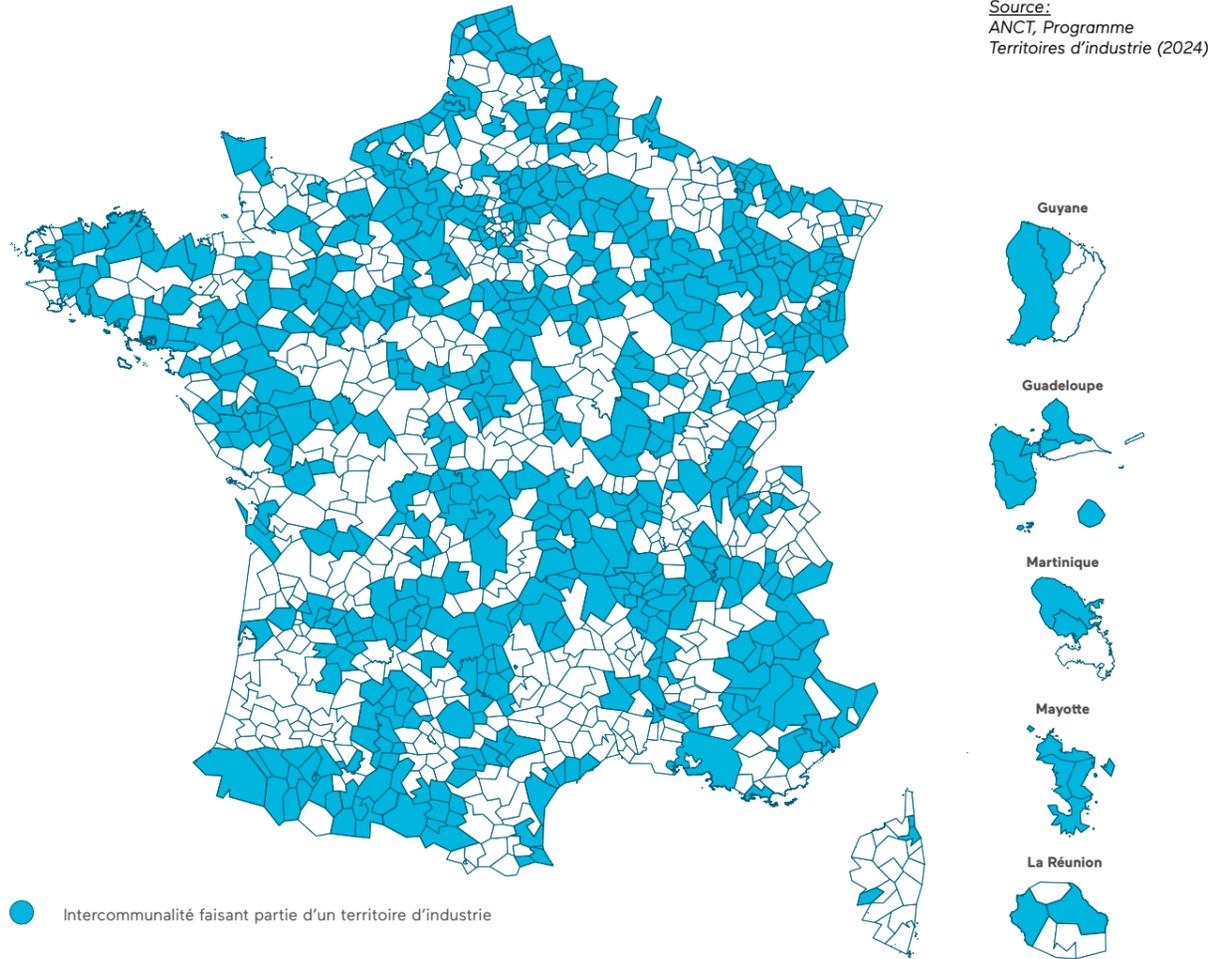
## Économie

Notre modèle productif doit se repenser à l'aune des grands défis écologiques. En même temps, notre pays doit faire face à un niveau élevé d'endettement public et à l'enjeu du financement de son système de protection sociale.

Le développement économique est la compétence «historique» des intercommunalités. En lien direct avec les entreprises, elles aménagent les parcs d'activité, facilitent les mobilités professionnelles, trouvent des solutions mutualisées entre entreprises, soutiennent la formation et accompagnent les entreprises dans leurs efforts de transition écologique et numérique.

# Territoires d'Industrie : une « usine à projets »

Intercommunalités labellisées Territoire d'industrie



## Géographie

IGN, Admin express (2024)

Source:  
ANCT, Programme  
Territoires d'industrie (2024)

Initié en 2018, Territoires d'industrie a déployé une approche inédite s'appuyant sur des binômes « élus intercommunaux / industriels » pour faire émerger les besoins et projets des entreprises dans les territoires.

Après la deuxième phase du programme lancée en 2023, Territoires d'Industrie mobilise désormais 630 intercommunalités (une intercommunalité sur deux), fédérées en **183 Territoires industrie**. Avec près d'un quart de nouvelles intercommunalités dans le programme, dont plusieurs métropoles, et **neuf intercommunalités sur dix** ayant recandidaté d'une phase à l'autre, la nouvelle phase de candidatures est un succès.

Le programme Territoires d'industrie permet de **répondre aux enjeux des tissus industriels**:

- **répondre aux besoins fonciers des industriels** (recyclage de friches, modernisation de zones d'activités économiques, mutualisation d'espaces...);
- **faire face aux difficultés de recrutement** (renforcer l'attractivité des métiers et du territoire, former, faciliter les déplacements, héberger...);
- innover, à savoir d'une part **moderniser l'appareil productif** (création de tiers lieux de prototypage et d'impression 3D, et de visualisation, acquisition et mutualisation d'équipements productifs développement des activités de R&D) et, d'autre part, **décarboner les activités industrielles** (mettre en place des boucles d'écologie industrielle territoriale, accompagner l'émergence de filières vertes telles que l'hydrogène, la filière bois, l'agroalimentaire durable, etc.).

### → Et demain?

**Une gestion intercommunale du foncier industriel en pleine recomposition**

Le foncier économique en général et industriel en particulier est en pleine mutation. Les objectifs de zéro artificialisation nette d'une part, et les besoins toujours plus spécifiques des entreprises d'autre part (mutabilité des locaux, offre servicielle dans les ZAE) conduisent les intercommunalités à revoir entièrement leurs stratégies et pratiques foncières.

## Valence Romans Agglo veut jouer son rôle dans la réindustrialisation de la France

À Valence Romans Agglo, l'industrie a su faire face aux crises: elle représente aujourd'hui 15,8 % des emplois. L'agglomération protège cette dynamique: labellisée Territoires d'Industrie pour la période 2023-2027, elle mise sur le développement de la formation. Dans cette agglomération d'un peu plus de 220 000 habitants, l'industrie est à la fois dynamique, diversifiée, et reconnue dans plusieurs domaines: agroalimentaire, industrie du luxe, métallurgie, électronique de puissance, industries culturelles et créatives, transitions digitales et vertes. Valence Romans agglomération ne cherche pas tant à attirer de nouvelles filières qu'à développer celles déjà implantées sur son territoire. Concrètement, ce label Territoires d'industrie ouvre des possibilités de financements aux entreprises (jusqu'à un million d'euros sur des projets d'installation ou d'extension) et à l'agglomération: études, financement d'un poste de chargé de mission... Avec cette labellisation, l'agglomération imagine pouvoir prendre sa part au niveau local de l'ambition nationale de réindustrialisation.

## Lamballe Terre & Mer valorise les métiers industriels

Labellisée Territoire d'Industrie depuis 2019, Lamballe Terre & Mer a créé des liens de proximité avec les industriels et partenaires publics autour de l'emploi et de l'innovation. Sur ce territoire, l'industrie représente 20,6 % des emplois locaux, contre 11,8 % au niveau national. L'agroalimentaire pèse pour quatre emplois industriels sur cinq. Viennent ensuite la pêche et la transformation des produits de la mer, le bois, la carrosserie industrielle... Depuis la labellisation Territoires d'Industrie, une série d'événements locaux est consacrée aux métiers industriels. Ils ont été imaginés avec les partenaires pour l'emploi (Pôle emploi, Cité des métiers, Union des industries et métiers de la métallurgie, missions locales...): Semaine de l'industrie, Rallye de l'industrie, visites d'entreprises, conférences pour les scolaires, etc. Le label permet aussi de financer une étude sur la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC) dans les quatre secteurs les plus porteurs.

### → En chiffres

**71%**

des intercommunalités considèrent que leur parc d'activité est sous-dimensionné au regard des besoins à court et moyen terme, contre 41 % en 2017

**90%**

des intercommunalités ne s'estiment pas en mesure d'accueillir des activités occupant plus de 50 hectares

**1/2**

1 intercommunalité sur 2 considère que ses besoins fonciers concernent prioritairement l'industrie

Source:  
enquête Intercommunalités de France, 2022

# Préparer la transformation commerciale des territoires

**L**e commerce est indispensable à l'attractivité résidentielle, touristique et économique des espaces urbains comme ruraux. Il constitue un maillon essentiel mais fragile de la cohésion des territoires.

Loin d'opposer le centre-ville à la périphérie, l'enjeu pour une stratégie commerciale territoriale équilibrée est de penser l'offre commerciale en tenant compte des particularismes de son bassin de vie (démographie, densité de population...). Par ses compétences (aménagement, développement économique, mobilité, déchets) l'intercommunalité peut contribuer à construire un modèle commercial accessible à tous et satisfaisant au regard des objectifs de transition écologique.

## → Pourquoi c'est important ?

- Le commerce est essentiel pour tous les territoires: source d'activité économique, il est aussi un élément essentiel de l'animation, de la cohésion et de l'attractivité.
- Nouvelles segmentations sociologiques et chronologique (temps subi / temps choisi), hypermobilité des actifs, contraction des zones de chalandise, déconsommation, inflation, développement des circuits-courts et du e-commerce... remettent en cause le modèle historique de l'hypermarché construit sur le principe d'un rayonnement à trente minutes. Moins de 40 % des Français réalisent leurs courses dans un hypermarché aujourd'hui.
- La métamorphose rapide et inédite du modèle commercial français concerne chaque territoire mais tous n'en subissent pas les conséquences de la même manière.

## → Un enjeu majeur: le foncier commercial

- Au cours de la dernière décennie, la croissance des surfaces commerciales (en m<sup>2</sup>) a été 6 à 8 fois plus rapide que celle de la population et a ignoré la contraction de la demande.
- Cela se traduit par l'augmentation de la vacance (20 m<sup>2</sup> pour 100 m<sup>2</sup> créés) et la multiplication des friches commerciales.
- La périphérisation s'accélère alors que les collectivités investissent pour revitaliser les cœurs de ville.
- Avec l'objectif de zéro artificialisation nette, le foncier commercial devient une ressource précieuse qu'il faudra requalifier, transformer, densifier et renaturer.

## → En chiffres

**79%**

des intercommunalités ont pris des mesures de soutien au commerce pendant la crise sanitaire et la majorité des actions a été pérennisée

Source: Enquête quinquennale économique d'Intercommunalités de France, 2022

**13%**

de vacance du commerce des centres-villes (+6 points depuis 2005)

Source: Procos & INSEE, BPE en évolution 2016-2021, RP 2019 en géographie 2021

**62%**

des communes françaises ne disposent d'aucun commerce aujourd'hui contre 25 % en 1980

Source: INSEE, BPE en évolution 2016-2021, RP 2019 en géographie 2021



## Laval Agglomération veille à l'équilibre entre commerces de périphérie et de centre-ville

Laval Agglomération s'est dotée d'un schéma d'aménagement commercial pour la période 2022 à 2026. Objectifs: limiter les futures friches commerciales et faire revenir le commerce en centre-ville. En 2035, la surface commerciale vacante pourrait atteindre 27000 mètres carrés à l'échelle de l'agglomération. En cause, l'évolution de la consommation: achats en ligne, faillites denseignes, changement des modes de transport... Le document définit des zones où il faut contenir, ou bien au contraire inciter le commerce, et établit cinq axes: favoriser l'implantation des commerces en centre-ville, accompagner les commerçants dans l'innovation, rendre les centres-villes plus attractifs, s'outiller pour maîtriser l'installation des commerces et se doter d'outils pour suivre leur évolution. Certaines actions sont déjà mises en œuvre: aide à la rénovation des commerces centraux, rénovation du centre-ville de Laval dans le cadre d'Action Cœur de Ville, taxation des friches commerciales. Le destin des futures friches reste ouvert: elles pourraient accueillir des habitations ou d'autres activités économiques, se densifier avec la construction d'étages, s'apaiser grâce aux mobilités douces, etc.



## Montfort Communauté encourage la mixité des usages en centre-bourg

La communauté de communes de Montfort, intercommunalité rurale située à l'ouest de Rennes, fait le pari de stopper le développement du commerce en périphérie pour le ramener dans les centres-villes et centres-bourgs. Le premier outil pour y parvenir a été un plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi). Créé collectivement et approuvé en mars 2021, il visait d'abord à définir des zones où le commerce pouvait s'installer, et des zones où son développement était proscrit. Une taxe sur les friches commerciales a aussi été instaurée. L'office de commerce est au cœur de cette stratégie. Son rôle est de favoriser l'installation de commerçants au cœur des centres. Son offre de services se compose notamment d'un Pass commerce artisanat, cofinancé par la région Bretagne, qui distribue des aides au développement, à la modernisation et à la réduction des impacts environnementaux; un dispositif «boutique-relais», qui permet à des entrepreneurs de tester leur activité pendant six mois dans un local vacant; mais aussi un observatoire, ou encore une carte de fidélité, MyLoop, à utiliser chez les commerçants locaux. Le taux de vacance commerciale est passé de 12 % en 2017, 5 % en 2023.

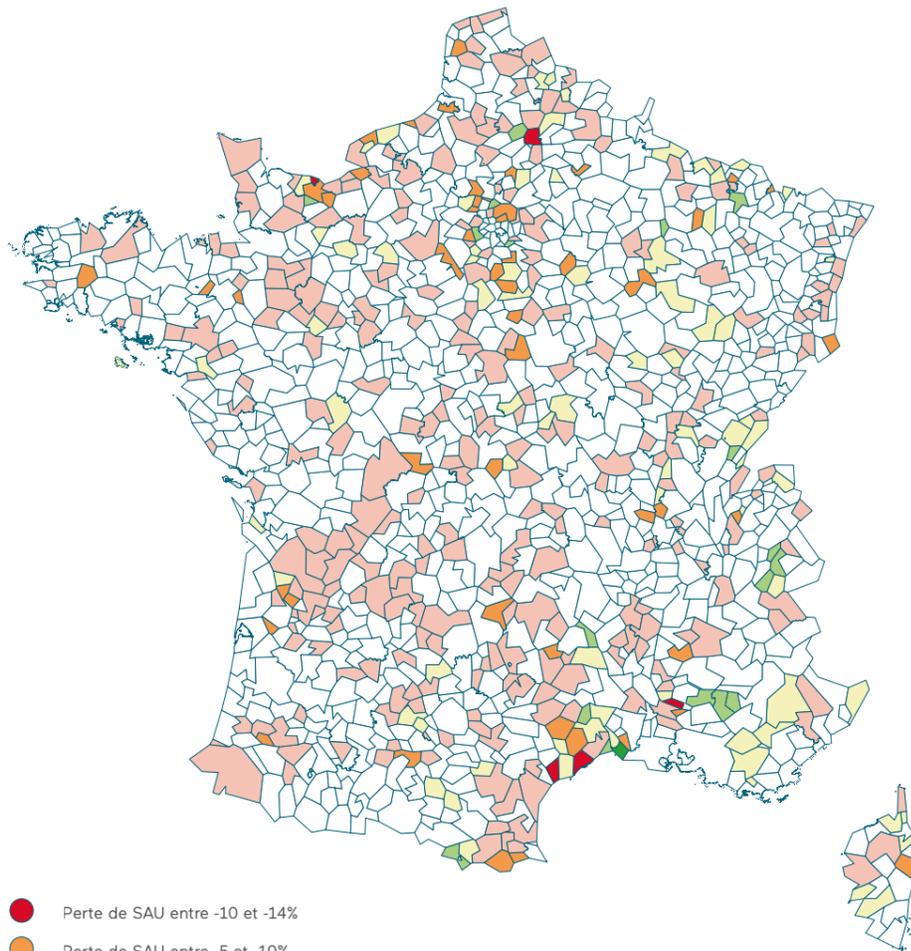
# L'intercommunalité porte la majorité des projets alimentaires territoriaux

## Évolution de la surface agricole utilisée dans les intercommunalités

### Géographie

IGN, Admin express (2020)

Source: Agreste, Recensements agricoles 2010 et 2020



- Perte de SAU entre -10 et -14%
- Perte de SAU entre -5 et -10%
- Perte de SAU entre -2 et -5%
- Stable (entre -2 et 2%)
- Gain de SAU entre 2 et 5%
- Gain de SAU entre 5 et 10%
- Gain de SAU entre 10 et 14%

→ **En chiffres**

**70%**  
des projets alimentaires territoriaux sont portés par des intercommunalités

**-0,8%**  
Dans l'Hexagone, la surface agricole utilisée (SAU) a baissé de 0,8 % sur les 10 dernières années (-200 000 ha)

**41%**  
la SAU a augmenté entre 2010 et 2020 dans 41 % des intercommunalités

Assez discrètes dans une politique agricole qui se décide surtout aux niveaux européen et national, les intercommunalités n'en ont pas moins un rôle important à jouer pour le développement agricole des territoires et l'amélioration des circuits alimentaires.

Compétentes en matière de développement économique, d'urbanisme, d'eau, d'action sociale... les intercommunalités disposent de leviers à 360° pour agir conjointement sur les enjeux de reprises d'exploitation, de partage de la ressource en eau, de protection des sols, de diversification des revenus agricoles, d'accès à l'alimentation...

Les intercommunalités tantôt portent des équipements qui y concourent (abattoirs, légumeries, cuisines centrales, marchés de producteurs, régies agricoles, méthaniseurs...) ou déploient des stratégies intégrées à l'échelle du territoire, avec leurs partenaires.

C'est notamment l'objet des projets alimentaires territoriaux (PAT). Sur les 447 projets recensés par France PAT en 2024, 60 % étaient portés par une intercommunalité, auxquels s'ajoutent environ 15 % portés par des territoires de projets dont sont membres des intercommunalités (PETR, PNR...).

→ **Les PAT**

« *Issus de la Loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt de 2014, le PAT est un dispositif qui a l'ambition de fédérer les différents acteurs d'un territoire pour faire face aux enjeux de transition agricole, alimentaire et environnementale.* »<sup>7</sup>

La démarche PAT, souple et volontaire, bénéficie d'une labellisation accordée par le ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation (428 PAT labellisés en 2023). Les projets les plus intégrés visent à reconnecter la production, la transformation, la distribution et la consommation alimentaire à l'échelle d'un territoire. Ils peuvent viser une variété de dimensions: transition environnementale, développement économique, reconnaissance patrimoniale, nutrition-santé, accès social à l'alimentation, lutte contre le gaspillage... Le PAT mobilise donc une grande variété d'interlocuteurs.

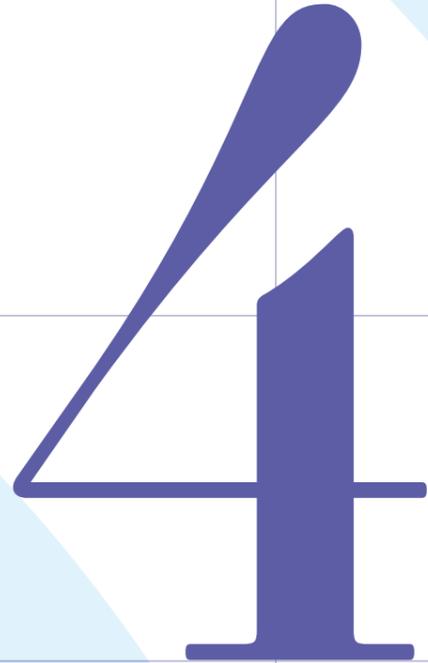


### Pays de Mortagne: Les cantines en circuit court au cœur du projet alimentaire territorial

La communauté de communes du Pays de Mortagne, en Vendée, accompagne son territoire et ses communes pour proposer davantage de produits bios et locaux dans les cantines. La restauration collective est encore largement communale, mais des mutualisations nombreuses s'engagent au niveau intercommunal.

La communauté de communes du Pays de Mortagne, 11 communes, 28000 habitants, s'est dotée d'une feuille de route pour le développement durable autour de quatre axes: l'énergie, la participation citoyenne, la mobilité et l'alimentation. Elle a souhaité développer ce dernier volet en élaborant un Projet Alimentaire Territorial. Dans ce cadre, la communauté a recueilli plus de 600 contributions d'habitants portant sur leurs habitudes de consommation et leurs attentes concernant les produits locaux. Les représentants des filières de l'alimentation (agriculteurs, restaurateurs, cantiniers, transporteurs, associations caritatives, nutritionnistes, réseau de participation citoyenne...) ont ensuite identifié les défis à relever en matière d'alimentation, notamment pour soutenir la production locale. La restauration collective, qui représente plus d'un million de repas annuels, est apparue comme un levier essentiel. L'intercommunalité facilite donc l'accès aux produits de qualité en accompagnant les communes avec les groupements d'agriculteurs afin d'incorporer un maximum de produits bios et locaux. Certains cantiniers en viennent ainsi à visiter des producteurs pour pouvoir identifier de nouvelles sources d'approvisionnement. La mobilisation des cuisiniers des cantines dans le projet est primordiale, afin qu'ils se sentent intégrés à la démarche et à la méthodologie pratiquée.

<sup>7</sup> France PAT, 2024



# Environnement

Pour tenir le cap de la stratégie nationale bas carbone et des engagements internationaux de la France, il est essentiel de transformer, dans chaque bassin de vie, nos manières de produire, d'urbaniser et d'aménager, de consommer, de circuler, de nous chauffer ou de nous rafraîchir.

En charge des plans climat air énergie territoriaux (PCAET) et des plans locaux d'urbanisme (PLU-I), les intercommunalités sont mises en responsabilité pour conduire la transition écologique territoriale.

Ces compétences ont fait l'objet d'un développement rapide au cours de la décennie écoulée, le législateur ayant souhaité renforcer les compétences de l'intercommunalité dans les domaines des déchets, de l'eau et des mobilités.

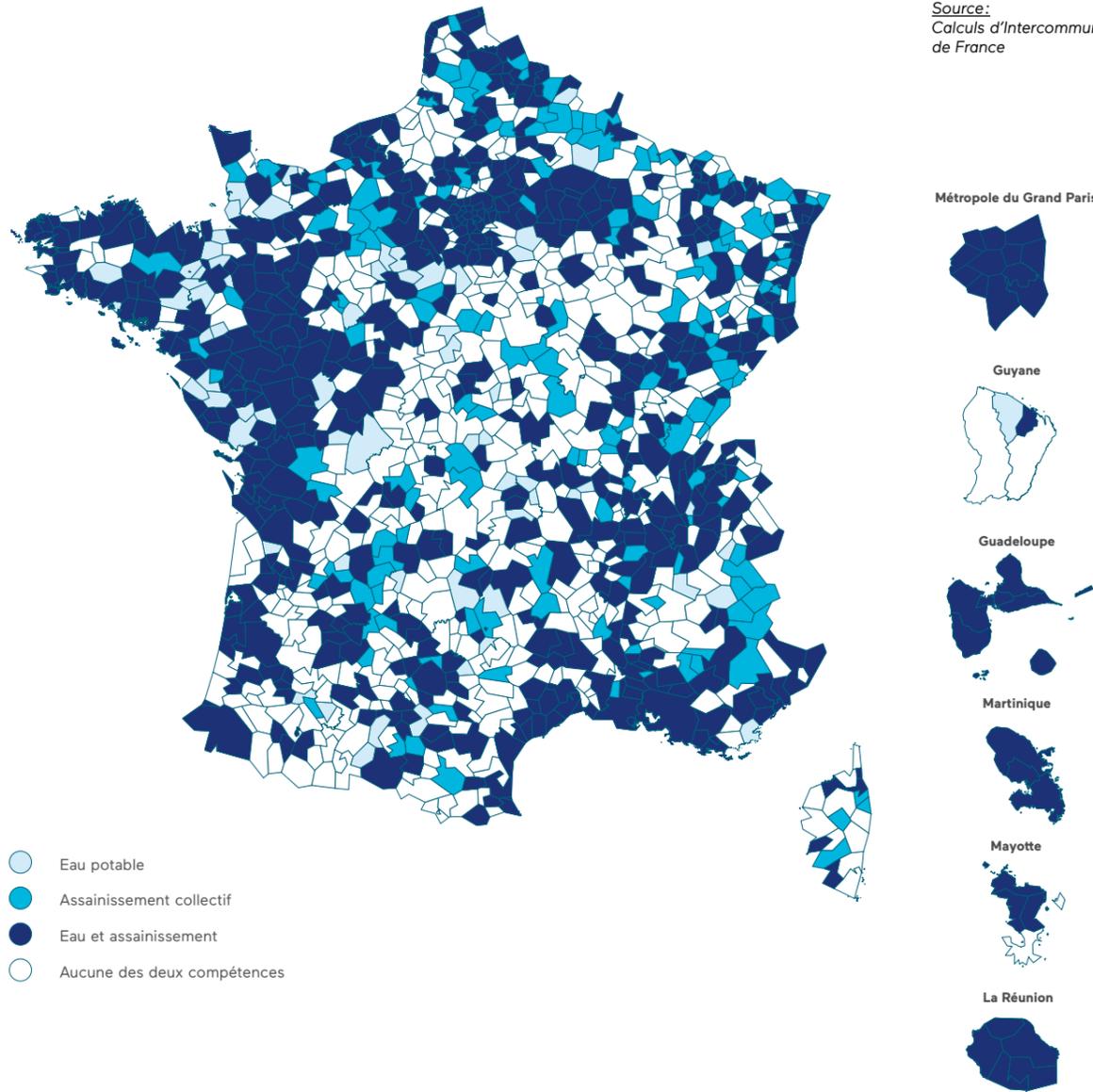
# Vers une politique globale de l'eau dans toutes les intercos

## Prises de compétences Eau et Assainissement dans les intercommunalités

### Géographie

IGN, Admin express (2024)

Source: Calculs d'Intercommunalités de France



- Eau potable
- Assainissement collectif
- Eau et assainissement
- Aucune des deux compétences

### → En chiffres

**48%**

des intercommunalités sont compétentes en matière d'eau potable

**56%**

sont compétentes en matière d'assainissement collectif

**C**hangement climatique, pollutions ou érosion de la biodiversité: les enjeux environnementaux affectent directement la ressource en eau. Améliorer sa gestion quantitative et qualitative implique de limiter les risques liés à l'eau, de réduire les pollutions à la source, d'améliorer les traitements, de réduire les fuites et de prévenir les conflits d'usage.

Toutes les intercommunalités sont compétentes pour la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations. Le transfert des compétences eau potable et assainissement aux communautés de communes s'achèvera au 1<sup>er</sup> janvier 2026, les communautés d'agglomération, urbaines et les métropoles étant déjà toutes compétentes. Ce transfert nécessite d'être bien préparé, du fait d'une organisation communale des services souvent fragmentée et d'une connaissance partielle des réseaux et des problématiques financières. La gestion intercommunale permettra de mutualiser les coûts, de construire un projet et de faire face aux enjeux environnementaux et sociaux.

### Carcassonne Agglo fait cohabiter DSP et régie publique de l'eau

Après les fortes inondations de 2018 qui ont causé des dégâts colossaux, Carcassonne Agglo a décidé de mettre l'eau au centre de ses politiques publiques. L'autre sujet central est celui du partage de la ressource, en particulier avec le monde agricole. Un pôle «Eau» regroupe une cinquantaine d'agents et pilote entièrement la politique de l'eau du territoire. Pour arbitrer entre gestion en régie ou par délégation de service public (DSP), les communes se sont exprimées lors d'un vote à la majorité simple pour choisir un mode de gestion. 54 communes sont organisées en régie et 29 en DSP. Ces dernières représentent 75 % de la vente d'eau.

Une harmonisation tarifaire pour l'eau potable et l'assainissement a été votée en 2015, à atteindre d'ici 2025. Plus de 8 millions d'euros sont investis chaque année sur les sujets de l'eau depuis dix ans. Par ailleurs, un pacte vert ou PCAEET (Plan Climat Air Energie Eau Territorial) de 100 millions d'euros a été voté en décembre 2023 à l'échelle de l'intercommunalité. Les deux tiers de cette enveloppe sont consacrés à l'eau, soit 65 millions d'euros. Aujourd'hui les rendements sont d'environ 90 % sur la ville de Carcassonne et ce sont plus de 800 000 m<sup>3</sup> d'eau qui ont pu être économisés sur l'année 2023, soit 10 % de la consommation totale, notamment grâce à la digitalisation et aux performances qui rendent possible la connaissance et la géolocalisation des fuites.

### → En chiffres

**1 million**

de foyers sont concernés par une facture d'eau d'un montant supérieur à 3 % des revenus du ménage.

**0,1 à 4,8**

milliards d'euros manquent chaque année, selon les estimations, pour faire face à la dépréciation du patrimoine (réseaux et équipements d'eau et d'assainissement).

**40%**

des réseaux d'eau potable ont plus de 50 ans, alors que leur durée de vie est comprise entre 60 et 80 ans. Le taux de renouvellement annuel des réseaux est de 0,66 %.

**80,4%**

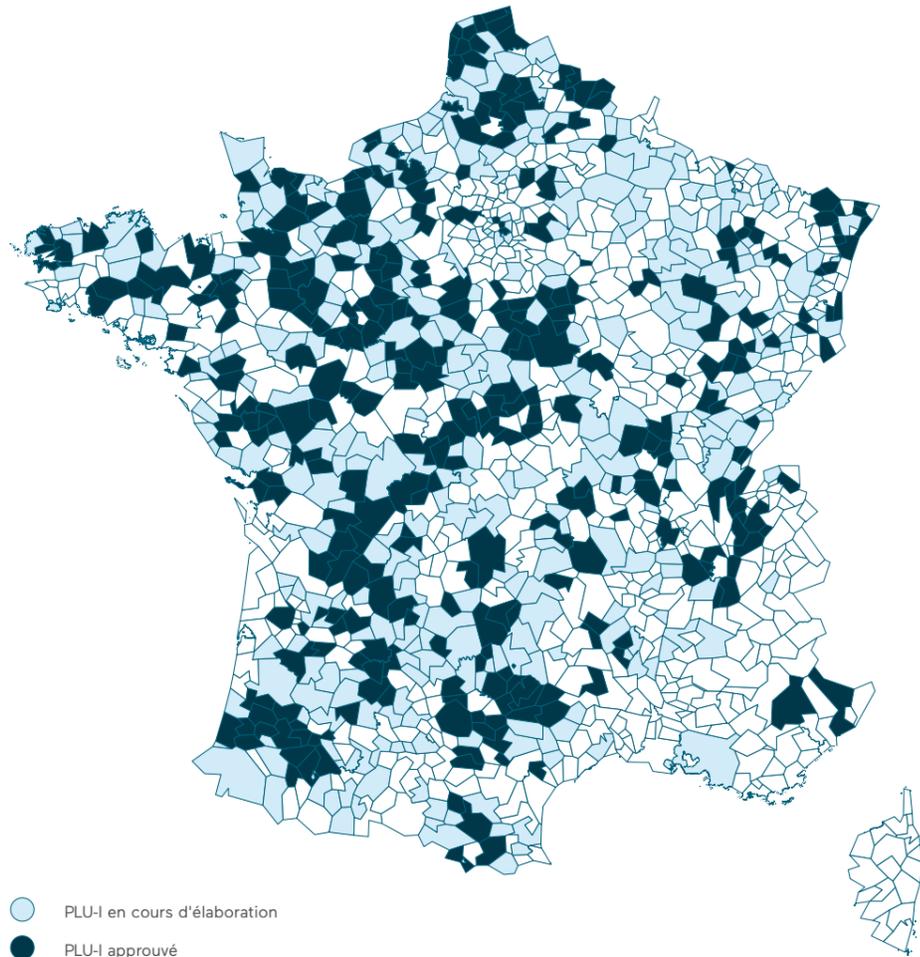
c'est le taux de rendement moyen des réseaux en 2019 et 20 % ne respectent pas le rendement seuil fixé à 85 %.

### Ardenne rives de Meuse: un transfert qui permet d'assurer la pérennité et la qualité de la ressource en eau

Dès la parution de la loi NOTRe, Ardenne rives de Meuse s'est saisie de la question du transfert de la compétence Eau potable et assainissement, qui a nécessité trois ans de travaux préparatoires avant le transfert intervenu le 1<sup>er</sup> janvier 2020. Ardenne rives de Meuse a considéré d'emblée le transfert de la compétence eau potable et assainissement comme un sujet majeur d'intérêt public. La communauté a embauché un agent pour préparer le transfert et le président a entrepris de se rendre dans chaque commune pour expliquer les enjeux de la démarche aux élus et services municipaux. La communauté a entrepris de nombreux travaux, avec des subventions de l'agence de l'eau, et a investi dans des systèmes intelligents pour gérer la qualité de l'eau à distance. Concernant la distribution, les rendements des réseaux étaient parfois dramatiques, de l'ordre de 40 %. Après le transfert et les travaux importants qui ont été réalisés pour les améliorer, ces taux sont passés à 70 voire 80 %.

# L'urbanisme intercommunal au service de la sobriété foncière

## Progression de l'urbanisme intercommunal



- PLU-I en cours d'élaboration
- PLU-I approuvé
- Pas de PLU-I

### Géographie

IGN, Admin express (2024)

Source: Ministère de la Cohésion des territoires, Données SuDocUH au 31 décembre 2023

Métropole du Grand Paris



Guyane



Guadeloupe



Martinique



Mayotte



La Réunion



### → En chiffres

**8363**

communes sont couvertes par un PLUi, soit 20,8 millions d'habitants

À l'aboutissement des procédures en cours, elles seront

**20946**

communes pour 42 millions d'habitants

**55%**

des intercommunalités sont compétentes en matière d'urbanisme

L'objectif de zéro artificialisation nette prévu par la loi Climat et résilience appelle un changement de modèle pour des espaces urbains à la fois plus denses et plus résilients mais aussi de nombreux changements sur le plan économique, en particulier pour le monde agricole.

Depuis la loi Alur (2014), l'urbanisme en France est intercommunal. Toutes les intercommunalités sont compétentes en matière de schéma de cohérence territoriale et la majorité des intercommunalités (52 %) est désormais compétente en matière de plan local d'urbanisme.

Les intercommunalités ont donc un rôle important à jouer pour organiser une consommation plus raisonnée de l'espace, équitablement répartie entre les communes en tenant compte de leurs besoins de développement.

### → Pourquoi l'urbanisme passe-t-il à l'échelle intercommunale ?

Les relations entre les territoires communaux, au sein de chaque bassin de vie, se sont fortement intensifiées. En milieu rural comme urbain, les limites municipales sont dépassées par la quasi-totalité des problématiques de l'aménagement, qu'on pense aux mobilités ou aux problématiques du commerce, des unités paysagères, de la biodiversité ou même certaines problématiques agricoles.

L'urbanisme intercommunal vise à adapter l'échelle de planification à celle du fonctionnement objectif des territoires.

### → Et demain ?

Le mouvement d'intercommunalisation de l'urbanisme initié par la loi ALUR (2014) connaît une montée en charge progressive. La moitié des intercommunalités se sont dotées de la compétence et plus de 400 PLUi sont aujourd'hui opposables, principalement dans les intercommunalités urbaines. Mais environ 300 procédures d'élaboration d'un PLUi sont en cours dans les communautés de communes. Or il faut plusieurs années pour élaborer un PLUi (environ la durée d'un mandat local) : à terme, la majorité de la population française sera couverte par un document d'urbanisme intercommunal.



### Développement économique: Grand-Orly Seine Bièvre densifie son foncier productif

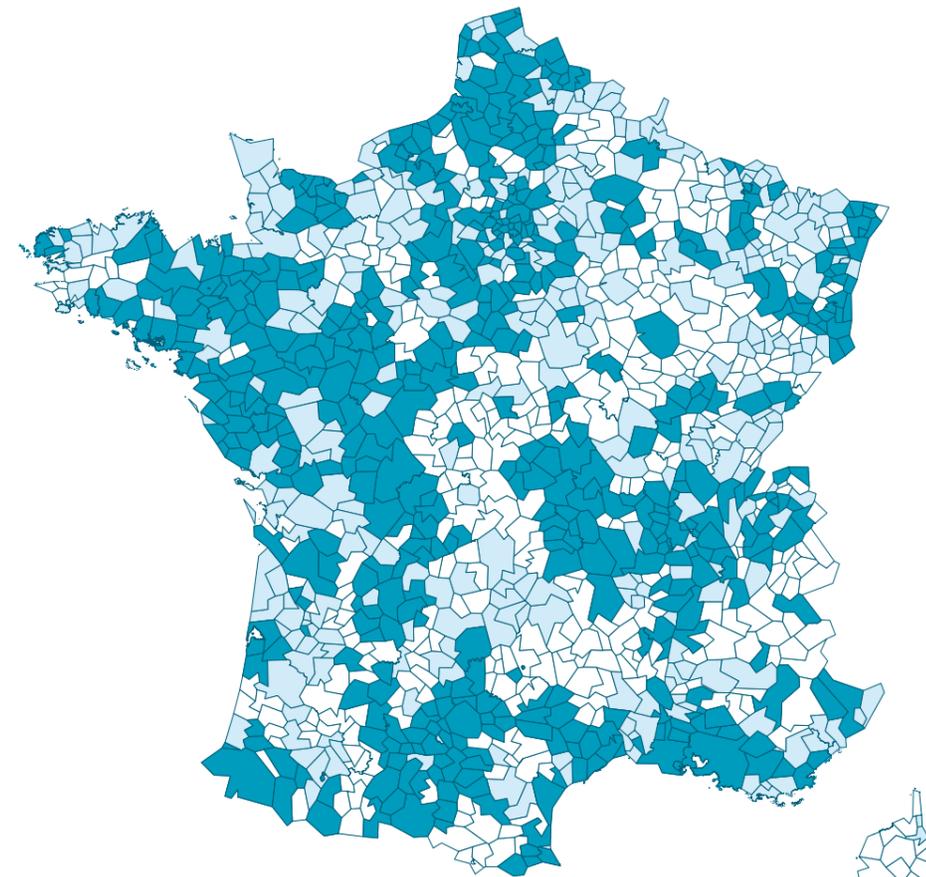
Confronté à une pénurie croissante de foncier disponible pour les activités industrielles en Île-de-France, l'Établissement public territorial (EPT) du Grand Orly Seine Bièvre développe depuis 2018 une stratégie de préservation et d'optimisation de son foncier industriel. L'EPT intervient directement sur son tissu urbain, en travaillant sur des mailles multiples : projet de territoire (via le PLUi), sites d'activité, programmation immobilière... Quatre architectes ont été sélectionnés dans le cadre d'un AMI pour imaginer les formes urbaines productives de demain en prenant en compte les questions d'urbanisation, organisation des temps de vie et de travail, mobilités, services, etc. L'intercommunalité et quatre autres territoires franciliens confrontés aux mêmes problématiques ont élaboré un livre blanc à destination des territoires, aménageurs, et opérateurs économiques afin de faire connaître différents outils mobilisables pour mieux accompagner le parcours résidentiel des entreprises, encadrer plus étroitement les prix de sortie du foncier productif, faciliter l'accès des porteurs de projets à un espace adapté, etc.

### GrandAngoulême: une démarche de planification ambitieuse pour imaginer l'avenir du territoire

La Communauté d'agglomération du Grand Angoulême a lancé Cartéclima!, une démarche ambitieuse de planification afin de fixer les grandes orientations politiques pour anticiper et s'adapter aux conséquences du dérèglement climatique et se donner des règles de vie collective pour construire, se déplacer, produire, consommer... tout en préservant le vivant et en réduisant l'artificialisation des sols. Cartéclima! consiste à élaborer simultanément, entre 2022 et 2026, quatre documents de planification fondamentaux pour l'avenir du territoire: la révision du schéma de cohérence territoriale, l'élaboration de son plan Climat Air Énergie territorial (SOCOT-AEC) et la révision du plan local d'urbanisme Intercommunal prévoyant un plan de mobilité (PLUIm) pour les 38 communes du Grand Angoulême.

# Une mise en responsabilité pour la planification énergétique locale

## Les plans climat-air-énergie territoriaux



- PCAET approuvé
- Démarche PCAET engagée
- Démarche PCAET non engagée

### Géographie

IGN, Admin express (2024)

Source: Ademe, 2024

#### Métropole du Grand Paris



#### Guyane



#### Guadeloupe



#### Martinique



#### Mayotte



#### La Réunion



En décembre 2023, sur les 750 intercommunalités de plus de 20000 habitants qui doivent réaliser un PCAET, 60 % ont adopté le document et 97 % ont au moins lancé la démarche. 130 intercommunalités de moins de 20000 habitants se sont engagées dans la démarche de manière volontaire.

Pour que la France respecte ses engagements climatiques et rompe avec sa dépendance aux énergies fossiles, dont la hausse des cours menace autant les ménages et les entreprises que les collectivités, le développement d'une production énergétique locale renouvelable doit être accéléré et massifié.

### → Quel rôle pour l'intercommunalité ?

- **Planifier la transition énergétique territoriale :** Depuis la loi de Transition énergétique pour la croissance verte d'août 2015 les plans climat air énergie territoriaux (PCAET) élaborés par les intercommunalités sont un outil structurant du pilotage de la transition énergétique locale. Ils permettent de faire un diagnostic, définir des objectifs et élaborer un plan d'actions pour la trajectoire climat-air-énergie du territoire.
- **Améliorer la performance énergétique du bâtiment :** Le bâtiment représente 47 % de la consommation énergétique française (premier secteur devant les transports). La réduction des consommations énergétiques des bâtiments tertiaires nécessite une expertise technique et financière souvent manquante chez les propriétaires. L'intercommunalité peut structurer un accompagnement, à destination des communes comme des entreprises, artisans et associations du territoire.
- **Accélérer la rénovation énergétique des logements :** Les intercommunalités, compétentes en matière d'habitat et de planification climat-air-énergie, interviennent sur plusieurs axes du parcours de rénovation : diagnostic des priorités de rénovation, information et accompagnement auprès des ménages en régie ou par le biais d'opérateurs, soutien financier et technique aux ménages, appui à la montée en compétences des professionnels. Le paysage de la rénovation énergétique des logements privés est en pleine évolution (MaPrimeRénov', France Rénov'...). La loi Climat & résilience d'août 2021 pose le principe d'un déploiement de guichets à l'échelle intercommunale pour informer et accompagner les ménages.
- **Accompagner les projets d'énergies renouvelables :** Selon l'Institut de l'Économie pour le Climat, les projets d'électricité renouvelable ont mobilisé 4,1 milliards d'euros par an en 2020. Le besoin d'investissement annuel supplémentaire est de 5,9 à 7,3 milliards d'euros. Concernant les énergies thermiques, les besoins supplémentaires sont de 0,6 à 0,8 milliard d'euros annuels, pour 1,1 milliard d'euros réalisés en 2020. L'intercommunalité peut être maître d'ouvrage pour l'installation d'équipements EnR sur son patrimoine, accompagner les communes en mutualisant des études et travaux, définir des orientations stratégiques, encadrer et soutenir le développement des EnR sur son territoire, intervenir en animation et appui auprès des entreprises et citoyens, et s'impliquer dans la gouvernance et le financement de projets EnR sur le territoire.

### Roche aux fées communauté : la recette d'un mix énergétique gagnant

La communauté de communes Roche aux Fées communauté, située dans le département d'Ille-et-Vilaine, a déployé une vingtaine d'actions inspirantes dont quatre réseaux de chaleur biomasse. Sa stratégie de long terme vise à réduire au maximum les besoins énergétiques en s'appuyant sur l'efficacité et la sobriété. Elle s'est fixée pour objectifs de consommer 75 % d'énergie renouvelable à l'horizon 2030 et de produire en 2050 plus d'énergie qu'elle n'en consomme. La communauté de communes a développé depuis dix ans quatre réseaux de chaleur biomasse sous contrat de délégation de service public. Ils permettent d'alimenter des bâtiments publics et collectifs comme les écoles, les collèges, la piscine ou encore les maisons de retraite. Deux parcs éoliens fournissent par ailleurs près de 35 % de la consommation annuelle d'électricité finale du territoire et le caractère agricole de la région facilite la production de gaz vert par méthanisation. 55 exploitations agricoles se sont engagées jusqu'à présent dans le processus, permettant ainsi la valorisation de plusieurs milliers de tonnes de matières organiques et couvrant entre autres 90 % de la consommation de gaz d'une des communes du territoire.

### Tours Métropole Val de Loire : un service public d'aide à la rénovation énergétique

Depuis 2020, Tours Métropole Val de Loire propose un service public d'aide à la rénovation de l'habitat. La plateforme Artemis est un guichet unique que les habitants peuvent solliciter lorsqu'ils réfléchissent à des travaux de rénovation énergétique. Des conseillers énergies les orientent et fournissent des analyses indépendantes sur les projets à mettre en place. Ils flèchent également les habitants vers les aides nationales et locales existantes. Objectif : favoriser la mobilisation des propriétaires occupants ou bailleurs et baisser l'empreinte carbone sur l'ensemble de l'agglomération, alors que la consommation résidentielle représente 35 % de la consommation énergétique du territoire.

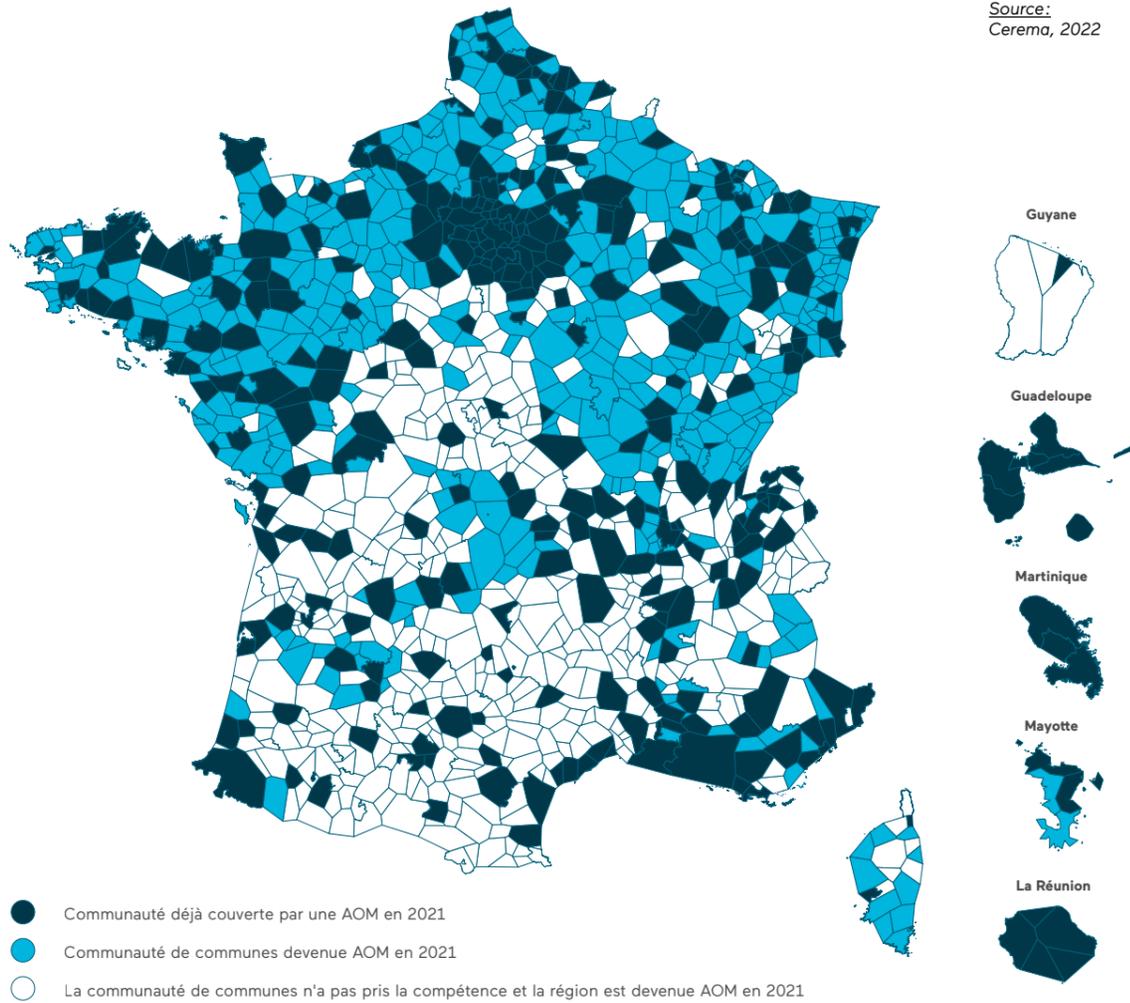
# Des autorités organisatrices de la mobilité sur tout le territoire

Prise de compétence mobilités dans les communautés de communes

## Géographie

IGN, Admin Express (2022)

Source: Cerema, 2022



- Communauté déjà couverte par une AOM en 2021
- Communauté de communes devenue AOM en 2021
- La communauté de communes n'a pas pris la compétence et la région est devenue AOM en 2021



**L**es communautés d'agglomération, communautés urbaines et les métropoles sont compétentes de droit pour l'organisation des mobilités dans leur territoire. Elles sont notamment responsables des lignes de transport urbain, qu'elles gèrent directement ou à l'échelle d'un syndicat mixte, en régie ou en délégation.

Cette compétence n'est pas obligatoire pour les communautés de communes et jusqu'en 2020, une grande partie du territoire national, notamment rural, n'était pas couvert par des autorités organisatrices de la mobilité.

**Pourtant, les enjeux de mobilité sont forts dans les territoires peu denses:**

- Éloignement des services, des établissements scolaires et médicaux, difficultés d'accès aux transports collectifs ou encore prédominance de l'autosolisme pour les trajets domicile-travail sont autant d'enjeux pour les mobilités dans les espaces de faibles densités.
- Dans les secteurs peu denses, où la dépendance aux véhicules particuliers est forte, la transition écologique nécessite de mettre en place des solutions alternatives à l'usage individuel de la voiture.

La loi d'orientation des mobilités de 2019 a permis à toutes les communautés de communes volontaires de se doter de la compétence d'organisation des mobilités. Dans les autres, c'est la région qui assume automatiquement le rôle d'AOM. 507 communautés de communes se sont saisies de la compétence (58 l'étaient déjà avant la loi). Au total, 747 intercommunalités ont le statut d'autorité organisatrice de la mobilité, comme le montre la carte ci-contre.

→ **En chiffres**

**747**

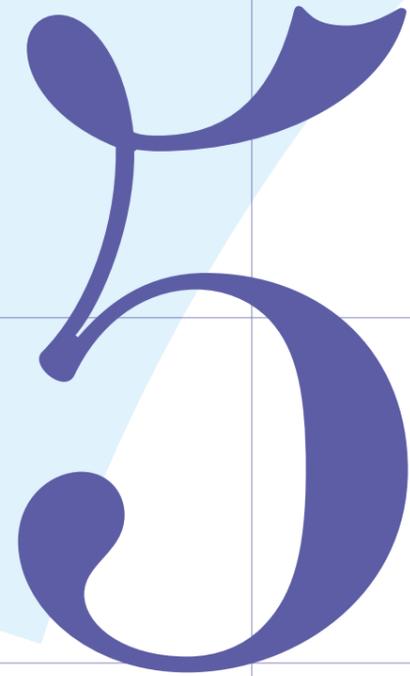
intercommunalités sont AOM

## Sud Retz Atlantique, partie prenante au premier contrat opérationnel de mobilité

La communauté de communes Sud Retz Atlantique a cosigné le tout premier contrat opérationnel de mobilité élaboré au niveau national, en application de la loi d'orientation des mobilités (LOM). Il concerne le bassin centre Loire Atlantique soit 1 million d'habitants et 11 intercommunalités. Il comprend 20 actions prioritaires dont la création d'un réseau de «service express métropolitain», une offre de service de transport à la demande, l'expérimentation de lignes de covoiturage, le déploiement de nouveaux itinéraires cyclables, et l'accompagnement des habitants vers la mise en place d'une zone à faible émission (ZFE) sur la métropole nantaise. L'élaboration du COM a permis aux nouveaux acteurs de la mobilité de mieux se connaître. Il a aussi renforcé les liens entre les services des intercommunalités, le partage des problématiques et les solutions. Il a favorisé l'acculturation des intercommunalités nouvellement compétentes. Au-delà, cette démarche a approfondi les concertations préexistantes. Aujourd'hui, la région sollicite davantage les intercommunalités quant aux grilles horaires et tarifaires de ses services. L'intercommunalité peut ainsi mieux veiller à l'adéquation entre offres et besoins de déplacement.

## Bassin de Pompey: un «plan vélo participatif»

Disposant déjà d'un réseau de plus de 50 km de liaisons cyclables, la communauté de communes a révisé son schéma directeur cyclable avec un plan ambitieux d'équipements et de services, dans une démarche de co-construction citoyenne avec l'objectif de multiplier par huit l'usage du vélo d'ici 2030. Pour cela, elle active tous les leviers (infrastructures, acculturation, services, animations et communication, ateliers de réparation vélo, prime vélo jusqu'à 450 €...). Plus de 300 contributions ont été recueillies sur les besoins en liaisons cyclables, stationnements vélo et services grâce à des ateliers de cartographie participative. Un comité vélo (élus communaux, habitants volontaires et d'autres tirés au sort, usagers...) a suivi la démarche de A à Z, avec 13 rencontres, 10 échanges bilatéraux dans les communes et plusieurs réunions d'arbitrage. Elaboré avec l'appui de ces contributions, le nouveau schéma a été adopté par le conseil communautaire en 2022. Toutes les réalisations du plan vélo doivent être achevées à l'horizon 2030-2032, à raison d'un investissement d'un million d'euros par an (hors subventions).



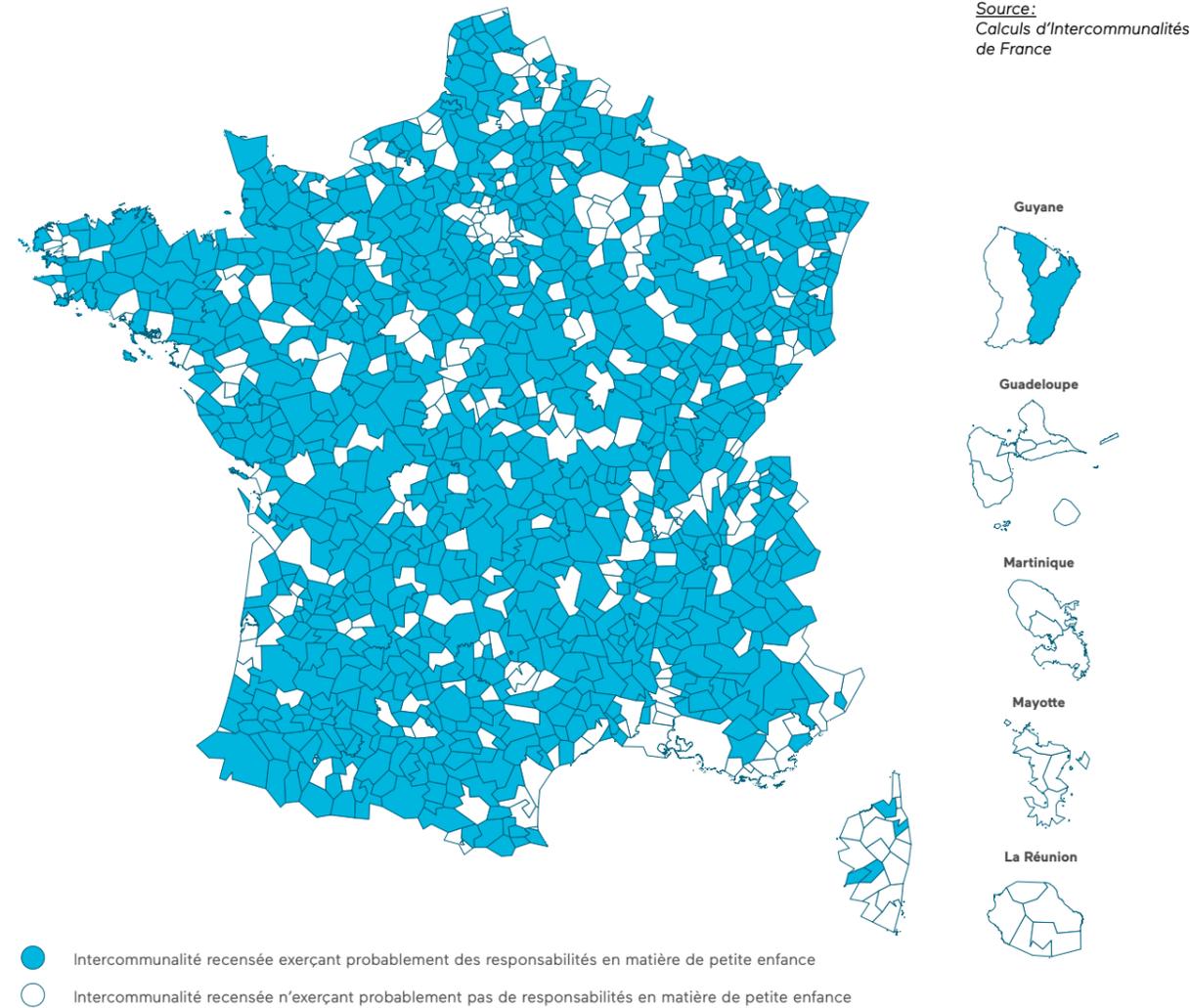
# Cohésion

**L**e champ des compétences sociales de l'intercommunalité se développe progressivement, généralement sans intervention directe du législateur.

Approche transversale, capacité de coordination, projet de territoire fédérateur et intégrateur... L'intercommunalité peut faire valoir une réelle plus-value pour renforcer la cohésion sociale et territoriale de notre pays, aux côtés des communes dans leur rôle de grande proximité, et aux côtés des nombreux acteurs des politiques sanitaires, sociales, éducatives et culturelles.

# Petite enfance : les intercos incontournables

Recensement des intercommunalités responsables en matière de petite enfance en 2024



→ **En chiffres**

**942**

intercommunalités interviennent dans le domaine de la petite enfance

**90 %**

d'entre elles portent en propre un ou plusieurs établissements d'accueil du jeune enfant

**50 %**

d'entre elles ont la compétence exclusive petite enfance – l'autre moitié la partage avec les communes

Elles y consacrent

**50 ETP**

en moyenne

Les intercommunalités sont largement investies en faveur de la petite enfance et y consacrent des ressources conséquentes, notamment humaines. Leur rôle de coordination des acteurs les place de fait en « autorité organisatrice » de la petite enfance, rôle qu'elles entendent voir reconnu et approfondi pour mieux répondre aux besoins des familles.

De fait, ce rôle est mal connu et fait l'objet d'analyses très partielles au niveau national. La Base nationale de l'intercommunalité (ministère de l'Intérieur) recense 436 intercommunalités dont les statuts mentionnaient explicitement une compétence en matière de crèches, relais d'assistance maternelle et aide à la petite enfance, mais ne tient pas compte des intercommunalités qui interviennent en vertu de leur compétence d'action sociale d'intérêt communautaire.

Afin de compléter ces données, Intercommunalités de France a recouru à des outils de récupération automatisée de données web (web scraping) afin d'identifier la récurrence, sur les sites internet des intercommunalités, de mots-clés indiquant des responsabilités intercommunales en matière de petite enfance (tels que « crèches », « relai petite enfance », « LAEP », « Multi-accueil », etc.).

Au total, 942 intercommunalités ont été identifiées qui, en toute probabilité, exercent des compétences en matière de petite enfance. La carte ci-contre traduit le résultat de ce travail.

**Selon une enquête menée en 2024 par Intercommunalités de France et l'ADGCF auprès d'intercommunalités intervenant dans le champ de la petite enfance :**

- La petite enfance mobilise une part importante des effectifs de l'intercommunalité (de 25 ETP en moyenne dans les communautés de communes à 110 en moyenne dans les agglomérations). Elles sont donc directement concernées par les enjeux du secteur : attractivité, formation, carrière, rémunération, cadre de travail.
- 97 % des intercommunalités répondantes sont signataires d'une convention territoriale globale (CTG) avec la CAF. Elle peut constituer le socle d'une politique transversale et partagée d'accompagnement des âges de la vie sur un territoire.

→ **Et demain?**

Promulguée le 18 décembre 2023, la loi pour le Plein emploi modifie la gouvernance de la politique petite enfance, en faisant des communes, au 1<sup>er</sup> janvier 2025, les autorités organisatrices d'accueil du jeune enfant.

Mais en ne tenant pas compte du rôle de l'intercommunalité, la loi a introduit une insécurité juridique et financière pour de nombreux services intercommunaux de garde d'enfant.

La mise en place des autorités organisatrices de la petite enfance devra nécessairement tenir compte de cette réalité, avant de pouvoir engager de réelles réformes :

- Améliorer la qualité de service.
- Agir sur la parentalité.
- Renforcer l'approche globale de l'autorité organisatrice.
- Disposer d'un réel pouvoir de régulation.

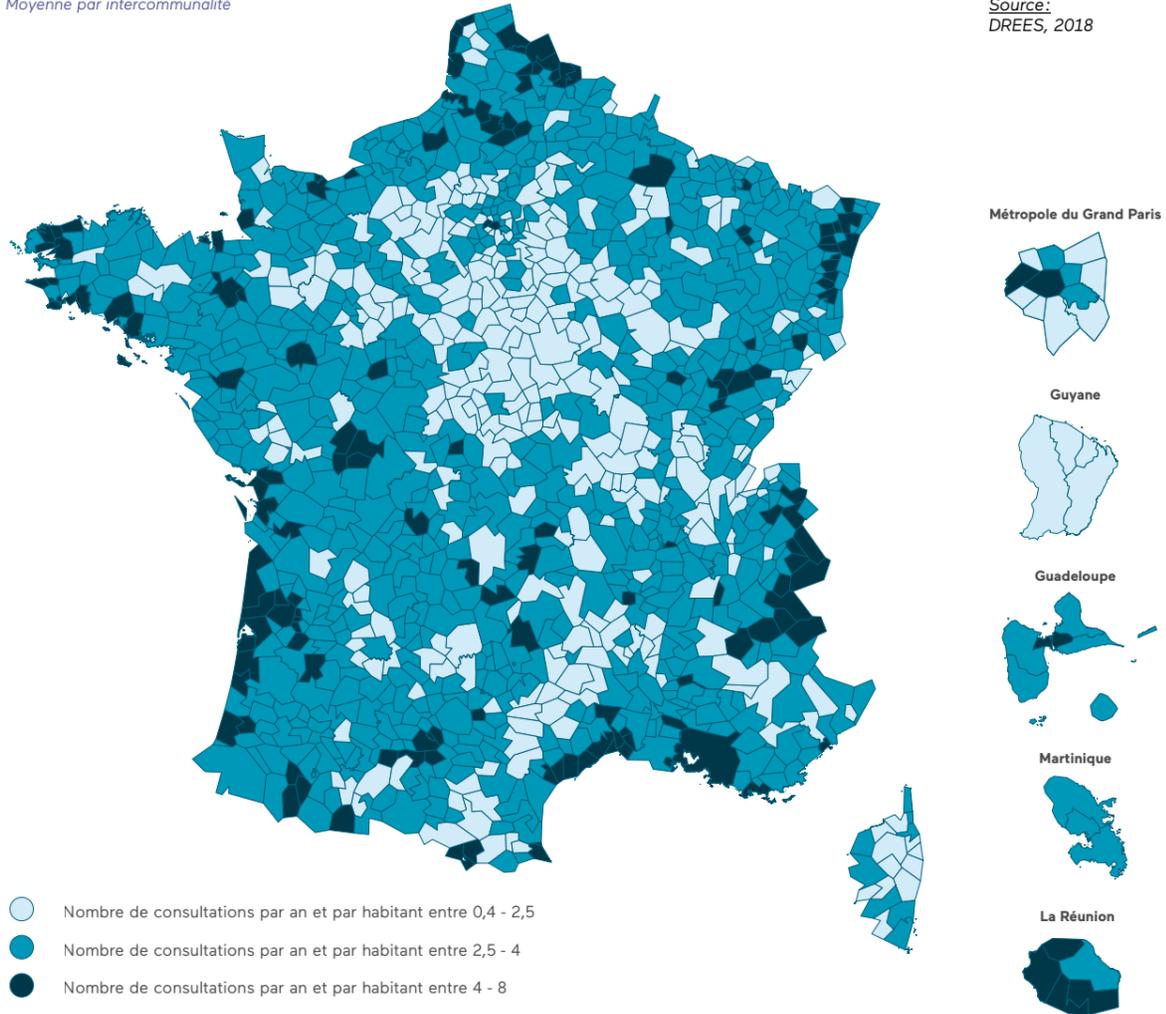
## **Grand Chalons : Un incubateur pour les maisons d'assistantes maternelles**

En mars 2023, Le Grand Chalons lançait un dispositif novateur : un incubateur à MAM. L'incubateur travaille sur trois aspects : pédagogique, administratif, et financier. Concrètement, les assistantes maternelles volontaires sont accompagnées par deux animateurs du Relais petite enfance. Les aspects administratif et financiers sont renforcés par l'intervention de deux partenaires, l'Asso71 et la BGE. Dans la mesure du possible, la collectivité les accompagne aussi dans leur recherche de locaux. Tout au long du processus, elles peuvent tester leur collaboration en investissant quelques semaines une ancienne crèche, rénovée et agréée par la PMI, en échange de 8,50 euros par jour. Ce montant correspond à l'indemnité d'entretien qu'elles perçoivent. L'objectif de l'agglomération est d'ouvrir au moins une MAM par an tout en veillant à privilégier les projets les plus viables. Un an après son lancement, l'incubateur a déjà fait un petit. Deux assistantes maternelles ont en effet bénéficié de 180 heures d'accompagnement. Elles ont testé leur projet quatre fois une semaine dans l'incubateur. Résultat : leur MAM a ouvert en novembre 2023. Dès mars 2024, six à sept nouveaux groupes de travail devraient être accueillis dans le dispositif. L'incubateur est également un outil de promotion du métier d'assistante maternelle.

# Améliorer l'accès aux soins et la santé des habitants

## Nombre potentiel de consultations par an et par habitant en 2018

Moyenne par intercommunalité



- Nombre de consultations par an et par habitant entre 0,4 - 2,5
- Nombre de consultations par an et par habitant entre 2,5 - 4
- Nombre de consultations par an et par habitant entre 4 - 8

L'accessibilité potentielle localisée (APL) est un indicateur synthétique permettant de comparer, dans chaque commune, l'offre de soins et la demande de soins. L'offre est pondérée par le nombre d'heures de consultation disponibles dans la commune et les communes avoisinantes, l'âge des médecins, le temps de déplacement pour se rendre en consultation... La demande de soins est pondérée par la population, sa structure d'âge... L'APL indique le nombre de consultations par an que chaque habitant peut potentiellement obtenir sur la base de ce calcul.

L'APL est un indicateur utile pour mesurer de manière concrète le niveau de difficulté à se soigner dans un territoire.

Sur la carte ci-dessus, l'APL est calculée pour les consultations de médecins généralistes. Pour chaque intercommunalité est présentée la moyenne des APL de ses communes membres.

### Géographie

IGN, Admin express (2024)

Source: DREES, 2018

La politique de santé est d'abord la responsabilité de l'État. En matière de santé, l'intercommunalité a un rôle d'ensemblier entre les différents secteurs (sanitaire, social, santé publique) et politiques publiques, sans « faire à la place de » mais en nouant des partenariats avec les acteurs.

Tensions sur la démographie médicale, déséquilibre entre médecine de ville et hôpital entraînant l'engorgement de ce dernier, fermetures d'unités de proximité, population vieillissante... Ces conséquences de plusieurs années d'une organisation gestionnaire et en silos de notre système de santé sont désormais connues par la quasi-totalité des territoires. Certains ont engagé des démarches de longue date pour pallier les urgences, répondre aux besoins des habitants, garantir une continuité de l'accessibilité aux soins, voire développer une culture de la prévention à leur échelle.

### → Un outil stratégique: le contrat local de santé

Le CLS permet un diagnostic fin et partagé, ainsi que le rapprochement des acteurs clés, au sein d'un contrat unique visant la réduction des inégalités sociales et territoriales en santé.

Il assoit le portage politique de la santé à l'échelle intercommunale et rend possible les courroies de transmission avec d'autres démarches contractuelles comme les Contrats de relance et transition écologique (CRTE) ou les Conventions territoriales globales (CTG). Il permet de décloisonner les politiques intercommunales qui impactent le cadre de vie et l'état de santé des habitants.

250 intercommunalités ont signé un contrat local de santé à l'échelle de leur territoire.

### → En chiffres

**250**

contrats locaux de santé intercommunaux

**240**

maisons de santé inscrites dans les statuts d'intercommunalités

### Communauté de communes Cauvaldor: la lutte contre les déserts médicaux commence dès le lycée

La communauté de communes Cauvaldor a créé une option santé dans un lycée pour les élèves de première et de terminale. Objectif: les inciter à faire des études médicales ou de santé puis à s'installer sur le territoire. La communauté de communes Causses et Vallée de la Dordogne (Cauvaldor) s'est dotée de la compétence santé pour lutter contre la désertification médicale et paramédicale. Depuis déjà plusieurs années, elle se mobilise sur tous les fronts: contrat local de santé, neuf maisons de santé, communauté professionnelle territoriale de santé (CPTS), accompagnement des médecins lors de leur installation, aides aux étudiants en médecine... À cela s'ajoute la création inédite d'une option santé au lycée Jean Lurçat de Saint-Céré, à la rentrée 2021. Une formation expérimentale qui s'inscrit dans un accompagnement global en faveur de l'attractivité médicale du territoire.

### Vallée de l'Hérault: la santé comme projet de territoire

C'est pour répondre au plus près des besoins en santé des habitants du territoire que l'intercommunalité a initié une démarche multi-partenariale dès 2018 autour du projet de création d'un pôle de santé, avec pour volonté de proposer une offre de soins sans dépassement d'honoraires.

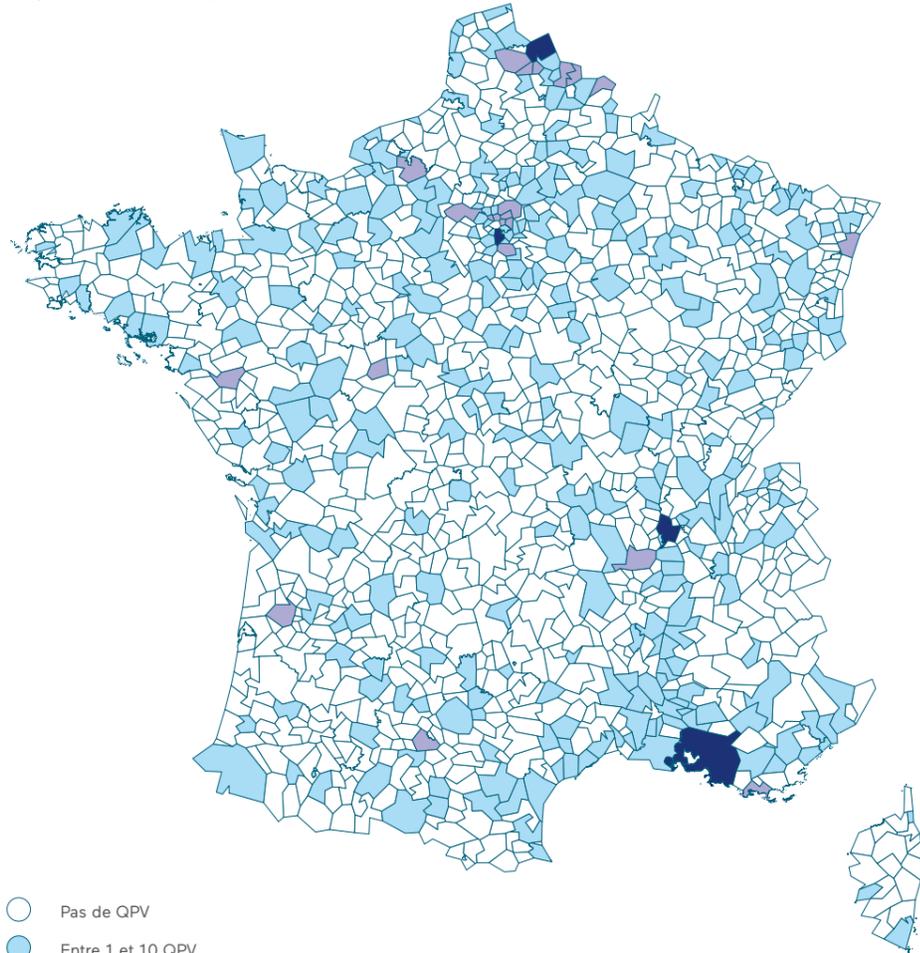
Dès le début de la démarche la Vallée de l'Hérault s'est associée à un acteur mutualiste Aésio Santé et le bailleur FDI groupe, via sa filière FDI foncière. Les professionnels de santé du territoire ont également été mobilisés dès les prémices du projet, pour connaître leurs souhaits et organiser au mieux l'offre de soins. Ainsi une partie d'entre eux ont rejoint le pôle santé, le reste des professionnels étant des salariés de Aésio Santé.

Pour le montage de l'opération, la Vallée de l'Hérault a cédé le foncier au bailleur, modifié le plan local d'urbanisme et aménagé les espaces publics alentours. Désormais, aucune charge de fonctionnement ne pèse sur l'intercommunalité et le pôle santé (de 3500 m<sup>2</sup>) héberge des médecins généralistes, infirmières, spécialistes, cabinet dentaire, opticien, imagerie médicale... soit des soins de proximité qui manquaient aux habitants. La proximité avec la clinique Beau Soleil de Montpellier permet d'assurer la continuité des soins.

# Les QPV ne sont pas que dans les métropoles

## Quartiers prioritaires et intercommunalités

À la date de publication, la géographie prioritaire dans les départements et régions d'Outre-Mer n'est pas encore connue.



- Pas de QPV
- Entre 1 et 10 QPV
- entre 10 et 25 QPV
- Entre 25 et 66 QPV

La géographie prioritaire de la politique de la ville a été redéfinie à plusieurs reprises. Les quartiers prioritaires ne se limitent pas aux grands ensembles des banlieues des grandes villes. **45 % des quartiers sont situés dans des communautés d'agglomération, 45 % dans des métropoles ou des communautés urbaines et 10 % dans des communautés de communes.**

### Géographie

EPCI 2024

Source: Insee, code officiel géographique (2024); SIG Ville, liste des quartiers prioritaires de la politique de la Ville (2024).

Métropole du Grand Paris



Données indisponibles à la date de rédaction pour les collectivités d'Outre-Mer

Les intercommunalités sont responsables du pilotage des contrats de ville. Cette démarche intégrée permet à tous les acteurs mobilisés (État, collectivités, associations, entreprises, bailleurs sociaux...) d'intervenir ensemble pour répondre aux défis des quartiers populaires en matière d'emploi, de sécurité, d'urbanisme, etc.

Si les problématiques sociales sont concentrées dans les quartiers populaires, elles ne le sont pas exclusivement. Deux tiers des familles vivant sous le seuil de pauvreté résident en dehors des quartiers. L'intercommunalité permet de desserrer la focale et de travailler à d'autres échelles.

### → En chiffres

**26 %**

part des intercommunalités concernées par au moins un quartier prioritaire

**x 3**

Le taux de pauvreté en quartier prioritaire (42 %) est trois fois plus important qu'au niveau national (14 %)

### → Et demain ?

La nouvelle génération des contrats de ville débute en 2024.

Plus souple dans son contenu, elle renforce aussi le rôle des maires. Les intercommunalités devront travailler en bonne intelligence avec les communes pour réussir le désenclavement des quartiers et leur intégration dans leur bassin de vie.

### Rouen: un cadre souple laissant la possibilité de faire du sur mesure au niveau communal.

Les priorités du contrat de ville de la Métropole de Rouen seront différentes d'un territoire à l'autre, en cohérence avec les projets de territoire des communes ainsi que les éléments du diagnostic territorial de l'INSEE. La métropole s'engage sur trois priorités qui relèvent de ses compétences: en matière d'emploi, elle pilote un consortium qui a été retenu pour mettre en œuvre sur son territoire l'appel à projets national relatif au repérage et à la mobilisation des publics « invisibles ». Ces personnes ne sont ni en emploi, ni en formation, ni en études. Concernant l'habitat, elle poursuivra son action en faveur de la mixité sociale, en particulier sa stratégie de peuplement dans le cadre de la convention intercommunale d'attribution des logements sociaux. La stratégie métropolitaine de peuplement inscrite dans le PLH 2020-2025 vise le rééquilibrage de l'offre de logement social, notamment en direction des communes déficitaires, par la déconcentration de l'offre dans les quartiers prioritaires concernés par la démolition de 1800 logements sociaux prévus dans le cadre du Nouveau Programme national de rénovation urbaine (NPNRU) et leur reconstruction hors site QPV à hauteur d'un pour un, dans un souci de rééquilibrage social du territoire. Dans le domaine des mobilités, la métropole s'est engagée dans une démarche de « COP 21 » locale: elle souhaite développer les mobilités douces et actives en direction des habitants des quartiers prioritaires et ambitionne de développer des vélos écoles dans les communes, ce qui nécessite que des villes s'impliquent sur ce sujet. Les vélo-écoles proposent des sessions d'apprentissage pour les primo-apprenants ou de remise en selle pour les personnes qui ont appris mais qui ne circulent pas à vélo. Pour ce qui relève des compétences de l'État, la métropole de Rouen Normandie sollicite l'expérimentation des cités éducatives sur son territoire et demande un deuxième quartier de reconquête républicaine après celui des Hauts-de-Rouen.



**CRÉDITS**

DIRECTRICE DE PUBLICATION

Floriane Boulay  
Directrice générale  
Intercommunalités de France

RÉDACTION

Sébastien Bayette  
Responsable éditorial

Maxime Goudezeune  
Chargé du plaidoyer  
Intercommunalités de France

CARTOGRAPHIE

Clément Stainhauser  
Graphiste cartographe

MISE EN PAGE

Agence Luciole

CRÉDITS PHOTO

istock, AdobeStock, D-Carles\_Terra,  
CC\_Pays de Mortagne, A-Buissou\_Terra

IMPRESSION

Handiprint

DATE DE PUBLICATION

Septembre 2024



**INTERCOMMUNALITÉS  
DE FRANCE**