

Synthèse

# Une analyse des relations interterritoriales entretenues par les intercommunalités

Pour une identification  
de systèmes interterritoriaux

En partenariat avec



Réalisée par :



*Notre expertise d'usage au  
service de l'action publique locale*



## Sommaire

---

<b>Introduction</b> .....	p. 3
<b>Panorama de la France interterritoriale</b> .....	p. 4
Éléments de méthode .....	p. 4
Les pôles des systèmes interterritoriaux.....	p. 4
Les couronnes des systèmes interterritoriaux.....	p. 5
Les systèmes interterritoriaux en résumé .....	p. 6
<b>Conclusion</b> .....	p. 10

## INTRODUCTION

Les fondamentaux du développement territorial ont été profondément bouleversés ces trente ou quarante dernières années. Au-delà des impacts de la « Grande récession » qui affectent nos territoires avec une intensité variable, de nombreux travaux, en particulier ceux des économistes Laurent Davezies et Pierre Veltz ou de statisticiens comme Christophe Terrier, ont permis de démontrer que leur fonctionnement socio-économique n'avait plus grand-chose à voir avec celui d'un passé pourtant pas si lointain. La mobilité croissante et multiple de nos concitoyens (professionnelle, résidentielle, pour consommer, touristique...) et la socialisation massive de notre économie demeurent à l'origine d'un véritable changement de « paradigme territorial » marqué par l'entrée des territoires dans une nouvelle ère que l'on peut qualifier « de flux » par opposition à l'ère antérieure que l'on pouvait qualifier « de stocks ».

Cette « grande transformation territoriale » se traduit principalement par la montée en puissance de relations d'interdépendance de tous types entre nos territoires et marque l'avènement de ce qu'il est coutume d'appeler aujourd'hui **l'interterritorialité**. Or cette tendance de fond et cette nouvelle réalité, qui restent très peu intégrées dans le schéma de pensée et d'intervention de la puissance publique locale, mettent en lumière le caractère souvent inadapté du périmètre d'intervention de nos gouvernements locaux.

Partant de ce constat et prenant acte du processus de rationalisation en cours de la carte intercommunale, nous avons entrepris d'analyser les logiques interterritoriales qui frappent les intercommunalités françaises sous un angle socio-économique spécifique : celui des transferts de richesses liés aux migrations domicile-travail des actifs en emploi qui, de par leur alternance quotidienne, génèrent un transfert du lieu où ils travaillent/produisent (c'est-à-dire génèrent de la croissance et du PIB) vers celui où ils résident (où l'on recense leur revenu). Mécanismes qui s'apparentent à **une forme de solidarité horizontale – interterritoriale – spontanée**.

Sur cette base, nous avons procédé à la définition de systèmes interterritoriaux structurés à partir des intercommunalités françaises dans la perspective de fournir aux directeurs généraux des communautés en particulier et à la puissance publique de manière plus générale des éléments factuels pour **penser de manière objective l'éventuelle évolution de leur périmètre intercommunal**.

## PANORAMA DE LA FRANCE INTERTERRITORIALE

### Éléments de méthode

Partant des transferts de masse salariale entre intercommunalités liés aux pratiques pendulaires quotidiennes des actifs en emploi, nous nous sommes attachés à définir ce que nous avons appelé des **systèmes interterritoriaux (SI)**.

#### L'approche méthodologique retenue pour définir les systèmes interterritoriaux

Nous avons procédé en trois étapes.

Dans un premier temps, nous avons identifié les intercommunalités présentant un solde de transfert de masse salariale net négatif, solde obtenu en retranchant le montant total de l'évasion de masse salariale du montant de la captation.

Dans un second temps, nous avons procédé à l'estimation des volumes de transferts assumés par ces pôles en direction des intercommunalités françaises.

Enfin, dans un troisième temps, nous avons défini la couronne de ces pôles à partir du poids que représentent ces transferts dans la masse salariale des intercommunalités réceptrices. Dans la mesure où il n'existe pas de seuil absolu pour déterminer à partir de quelle intensité de transfert il y a formation d'un système, 6 seuils ont été retenus : un premier seuil à 10 % - qui signifie qu'au moins 10 % de la masse salariale des intercommunalités réceptrices, c'est-à-dire qui composent la couronne d'un système interterritorial (SI), provient d'un pôle -, un second à 20 %... ce jusqu'à 60 % et plus.

### Les pôles des systèmes interterritoriaux

Parmi les 2 145 intercommunalités recensées au 1<sup>er</sup> janvier 2014, 409 présentaient un solde de transfert de masse salariale négatif et pouvaient être qualifiées de « pôle », soit 19,1 % des intercommunalités françaises. Parmi ces pôles :

- 244 étaient des communautés de communes, soit 59,7 % des pôles et 12,8 % des communautés de communes. Ces pôles concentraient 4,3 millions d'habitants ;
- 149 étaient des communautés d'agglomération, soit 36,4 % des pôles et 67,1 % des communautés d'agglomération. Ces pôles regroupaient 19,2 millions d'habitants ;
- 14 étaient des communautés urbaines, soit 3,4 % des pôles et 93,3 % des communautés urbaines. Ces pôles concentraient 7 millions d'habitants.

La métropole de Nice et le SAN du Val d'Europe faisaient également figure de pôle.

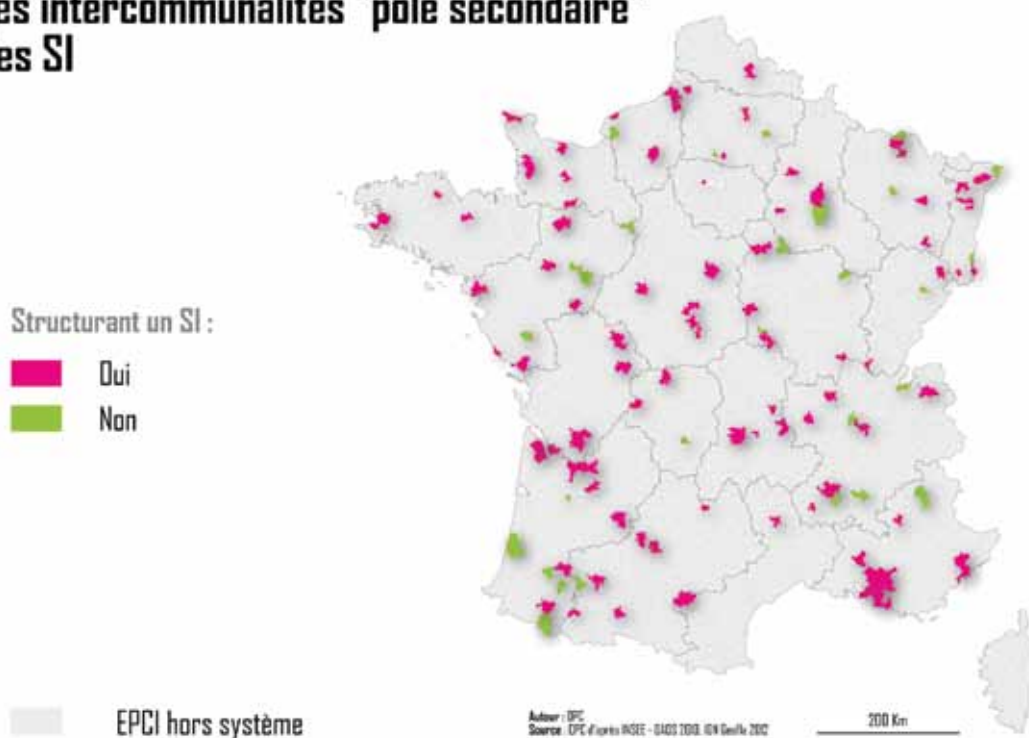
On voit donc clairement que si la majorité des territoires urbains assume une fonction de pôle de redistribution de richesses (67,1 % des CA et 93,3 % des CU), des territoires au profil plus rural et/ou de petites tailles peuvent également présenter un solde de transfert de masse salariale négatif (12,8 % des communautés de communes) et sont contributeurs nets au jeu de la solidarité territoriale.

Dans la mesure où les transferts assumés par certains de ces pôles n'excédaient jamais 10 % au moins de la masse salariale des intercommunalités couronnes réceptrices, le nombre de systèmes interterritoriaux identifiés ne s'est pas révélé identique à celui des pôles. **Au total, « seulement » 331 systèmes interterritoriaux ont été identifiés.**

Certaines intercommunalités présentaient également la particularité d'être à la fois un pôle et d'appartenir à la couronne d'un système interterritorial. Dans la mesure où ce type de pôle redistribue moins de masse salariale que le pôle du SI auquel il appartient, nous les avons qualifiés de pôle secondaire. Ils peuvent ainsi structurer des SI que l'on qualifie également de secondaire.

127 pôles secondaires ont été recensés dans les couronnes des SI. Fonction en réalité assumée par 120 intercommunalités (c'est-à-dire hors doubles comptes liés aux pôles secondaires multipolarisés, en l'occurrence appartenant à deux SI), soit 5,6 % des intercommunalités françaises, qui concentrent 4,8 millions d'habitants (soit 7,5 % de la population française).

## Les intercommunalités "pôle secondaire" des SI



### Les couronnes des systèmes interterritoriaux

Les couronnes des SI se composaient de 1 830 intercommunalités, soit 1 551 dans la réalité (c'est-à-dire hors doubles comptes liés aux intercommunalités multipolarisées, cf. infra) et 72,3% des intercommunalités françaises. 26,5 millions d'habitants vivaient dans la couronne d'un SI, soit 41,1% de la population française.

#### Composition intercommunale et poids démographique des couronnes des systèmes interterritoriaux

	Nombre d'EPCI dans les couronnes	Nombre d'EPCI dans les couronnes		Population des EPCI des couronnes Hors double compte	
	En VA	Hors double compte	En % des EPCI	En VA	En % de la population française
SI10	1 830	1 551	72,3%	26 585 755	41,1%
SI20	1 050	1 026	47,8%	15 704 364	24,3%
SI30	681	681	31,7%	9 411 643	14,6%
SI40	396	396	18,5%	5 672 367	8,8%
SI50	223	223	10,4%	3 225 414	5,0%
SI60	95	95	4,4%	1 378 494	2,1%

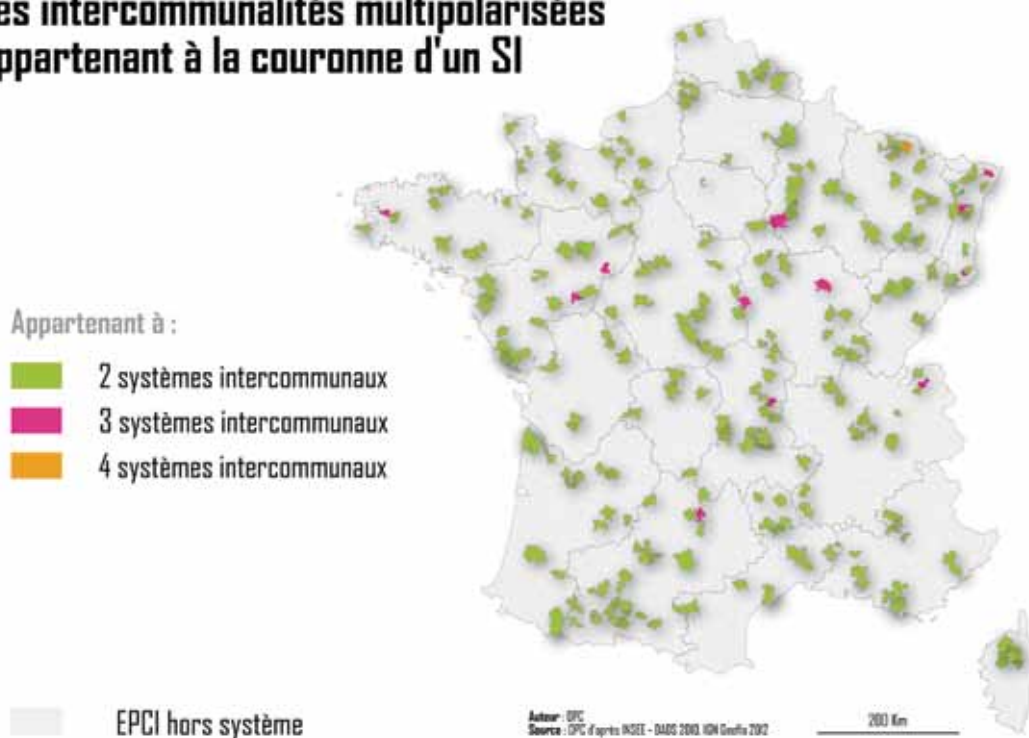
Source : OPC d'après Insee – DADS

Lecture : les couronnes des SI10 se composent de 1 830 intercommunalités, soit en réalité 1 551 intercommunalités (hors double compte lié à la multipolarisation de certaines intercommunalités) qui représentent 72,3% des intercommunalités françaises et concentrent 26,5 millions d'habitants (soit 41,1% de la population française).

Les couronnes des SI peuvent être composées d'intercommunalités multipolarisées, c'est-à-dire bénéficiant de transferts de masse salariale en provenance de plusieurs pôles représentant pour chacun d'entre eux au moins 10% de leur masse salariale respective. Elles appartiennent ainsi à plusieurs SI (ce qui est le cas de certains pôles secondaires, cf. supra).

A l'échelle des SI10, les intercommunalités multipolarisées étaient au nombre de 265. Parmi ces 265 intercommunalités, 252 étaient multipolarisées par deux pôles (autrement dit appartenaient à deux SI10), douze par trois pôles et un par quatre. A l'échelle des SI20, les intercommunalités multipolarisées ne l'étaient plus que par deux pôles (i.e. n'appartenaient qu'à deux SI).

## Les intercommunalités multipolarisées appartenant à la couronne d'un SI



### Les systèmes interterritoriaux en résumé

En résumé, 331 SI au maximum, c'est-à-dire au seuil minimal de 10% ont été identifiés. Ces SI regroupaient 331 pôles et 1 551 intercommunalités dans leur couronne (hors doubles comptes). Au total donc, 1 882 intercommunalités appartenaient à un SI10, soit 87,7% des intercommunalités recensées au 1<sup>er</sup> janvier 2014. C'est donc plus de 55 millions d'habitants qui résidaient dans un SI10, soit 85,2% de la population française. Le nombre de SI décroît évidemment au fur et à mesure que l'on s'élève dans les seuils. Si leur décréue demeure progressive et importante, le nombre de SI60 reste avec 40 unités et 135 intercommunalités constitutives (soit plus de 11 millions d'habitants) tout de même encore assez significatif.

### Composition détaillée des SI aux différents seuils (hors double compte)

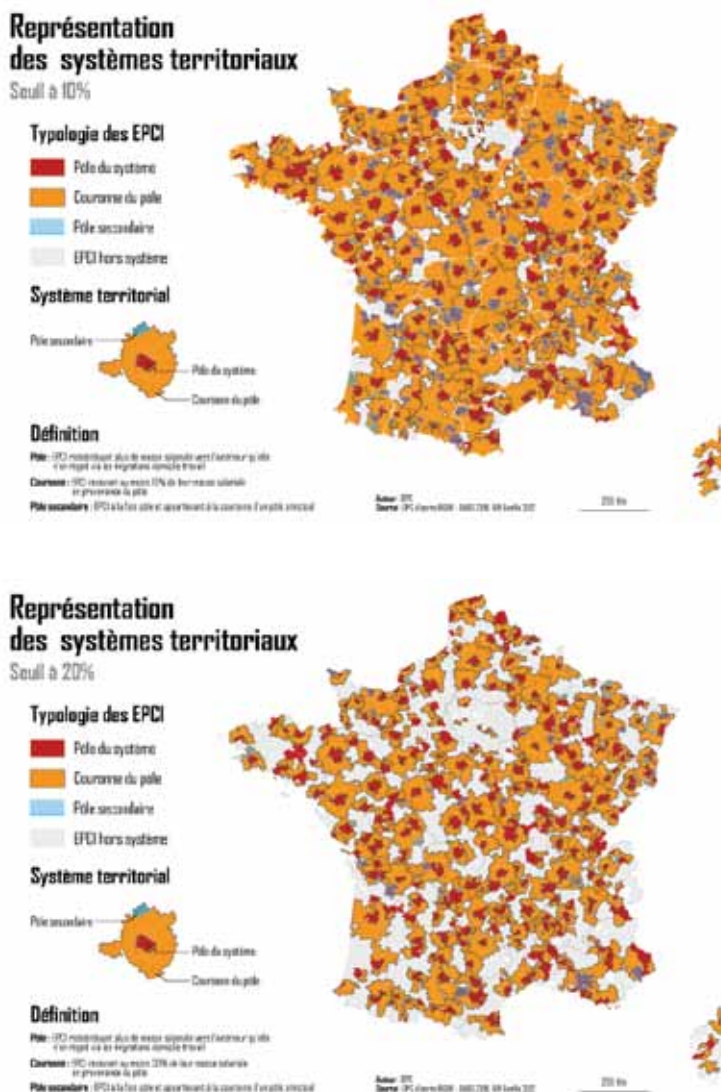
	Nombre de SI	Population 2010 des pôles	Part pop. des pôles dans population française	Nombre d'intercommunalités « couronnes »	Total interco. des SI	Part des EPCI des SI dans EPCI 2014	Population 2010 des SI	Part de la pop. des SI dans la pop. française
SI10	331	28 453 024	44,0%	1 551	1 882	87,7%	55 038 779	85,2%
SI20	237	25 295 007	39,1%	1 026	1 263	58,9%	40 999 371	63,5%
SI30	181	22 761 704	35,2%	681	862	40,2%	32 173 347	49,8%
SI40	128	20 157 731	31,2%	396	524	24,4%	25 830 098	40,0%
SI50	79	15 628 997	24,2%	223	302	14,1%	18 854 411	29,2%
SI60	40	10 002 372	15,5%	95	135	6,3%	11 380 866	17,6%

Source : OPC d'après Insee – DADS

Lecture : 331 SI10 sont recensés. Leurs pôles regroupent 28,4 millions d'habitants. Leurs couronnes se composent de 1 551 intercommunalités (hors double compte). Au global 1 882 intercommunalités appartiennent à un SI10, soit 87,7% des intercommunalités françaises et 55 millions d'habitants résident dans un SI10 (soit 85,2% de la population française)...

On le voit très clairement à la lecture combinée de ce tableau et des cartes pages suivantes, peu d'intercommunalités se situaient en marge des dynamiques interterritoriales à faible intensité, c'est-à-dire au seuil de 10% (soit 12,3% des intercommunalités françaises). Ce même si quelques « zones blanches » relativement homogènes et de taille significative apparaissaient un peu partout sur le territoire métropolitain, particulièrement

aux confins des régions administratives et en Ile de France<sup>1</sup>. Ces zones blanches s'observent notamment dans les départements de l'Aisne et des Ardennes ainsi que dans la partie Est du département de la Meuse. On les retrouve également à proximité des frontières allemande et suisse en Franche Comté et en Rhône Alpes (du fait de relations d'interdépendance largement plus développées avec des territoires situés de l'autre côté de la frontière française). On relèvera aussi le relatif état « d'isolement » d'une partie des territoires du massif alpin (particulièrement dans les départements des Hautes-Alpes et Alpes de Haute Provence) et surtout ces vastes zones qui couvrent la presque intégralité de la Drôme et du Var. Un autre ensemble relativement vaste se dessine plus à l'Ouest, partant du Sud de la Lozère et se prolonge sur la frange Nord de l'Hérault ainsi que le long d'un axe se dessinant de la frange littorale du département de l'Aude jusqu'au Sud de l'Ariège. Si l'on prolonge notre parcours encore un peu plus à l'Ouest, on notera l'état d'isolement de la partie Ouest du département du Gers. Apparaissent également deux vastes ensembles en région Aquitaine organisés suivant un axe Nord-Sud dans la frange intérieure du département des Pyrénées-Atlantiques pour le premier, sur tout le grand quart Nord-Ouest du département des Landes pour le second. En remontant vers le Nord, on relèvera que toute la partie littorale et Sud du département de Charente Maritime, ainsi qu'une frange des départements des Charentes, de la Vienne et particulièrement des Deux Sèvres, apparaissent isolées. En région Centre, un « bloc » relativement étroit subsistait le long d'un axe allant de Châtelleraut à Bourges. Et enfin, une vaste zone se dessinait en Basse Normandie à cheval sur les confins Sud des départements de la Manche et de l'Orne le long de la frontière régionale avec la Bretagne et la région Pays de Loire.



1. Malgré les apparences, les intercommunalités franciliennes ne figurent pas, bien au contraire, en marges des logiques interterritoriales. Elles demeurent en réalité marquées par des relations d'interdépendance extrêmement intenses mais minorées dans notre étude compte tenu du protocole méthodologique retenu. Effectivement, compte tenu des nombreuses ramifications de leur réseau interterritorial, les revenus pendulaires qu'elles captent proviennent d'une multitude d'intercommunalités, ce qui mécaniquement réduit le poids relatif de chacun des transferts et font qu'ils n'excèdent que rarement plus de 10% de leur masse salariale respective. La mise en lumière des logiques interterritoriales dans cette région aurait nécessité la mise en place d'un protocole méthodologique spécifique et différent de celui que nous avons mis en place. Ce que nous ne pouvions faire dans le cadre de cette étude.

## Représentation des systèmes territoriaux

Seuil à 30%

### Typologie des EPCI

- Pôle du système
- Couronne du pôle
- Pôle secondaire
- EPCI hors système

### Système territorial



### Définition

**Pôle** : EPCI regroupant plus de 50000 habitants (sans l'habitat principal) et un pôle ou les agglomérations principales.  
**Couronne** : EPCI regroupant au moins 20% de leur nombre habitant en proximité du pôle.  
**Pôle secondaire** : EPCI n'ayant obtenu l'appartenance à la couronne d'un pôle principal.



## Représentation des systèmes territoriaux

Seuil à 40%

### Typologie des EPCI

- Pôle du système
- Couronne du pôle
- Pôle secondaire
- EPCI hors système

### Système territorial



### Définition

**Pôle** : EPCI regroupant plus de 50000 habitants (sans l'habitat principal) et un pôle ou les agglomérations principales.  
**Couronne** : EPCI regroupant au moins 40% de leur nombre habitant en proximité du pôle.  
**Pôle secondaire** : EPCI n'ayant obtenu l'appartenance à la couronne d'un pôle principal.



## Représentation des systèmes territoriaux

Seuil à 50%

### Typologie des EPCI

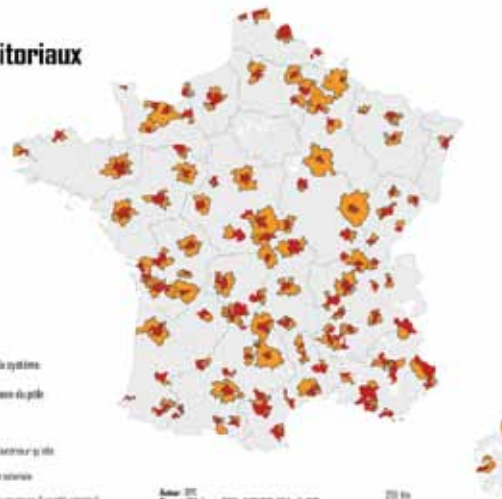
- Pôle du système
- Couronne du pôle
- Pôle secondaire
- EPCI hors système

### Système territorial

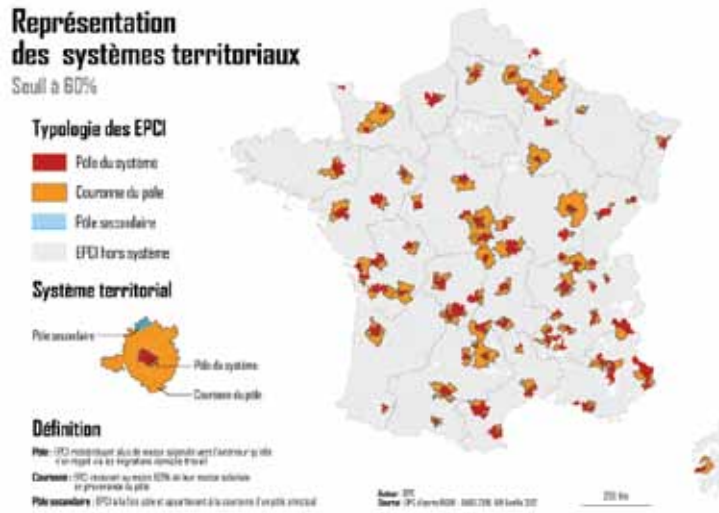


### Définition

**Pôle** : EPCI regroupant plus de 50000 habitants (sans l'habitat principal) et un pôle ou les agglomérations principales.  
**Couronne** : EPCI regroupant au moins 50% de leur nombre habitant en proximité du pôle.  
**Pôle secondaire** : EPCI n'ayant obtenu l'appartenance à la couronne d'un pôle principal.







En toute logique, le nombre et la taille des zones blanches s'élèvent au fur et à mesure que les seuils de SI augmentent. Et en général plutôt à partir de celles précédemment identifiées comme étant en marge des SI à 10%. Toutes les régions apparaissent concernées, sans exception. Visuellement, les « zones blanches », en grisé sur les cartes, deviennent largement majoritaires à partir du seuil à 40%.

## Des systèmes territoriaux à géométrie variable

### Poids de la masse salariale captée en provenance du pôle :

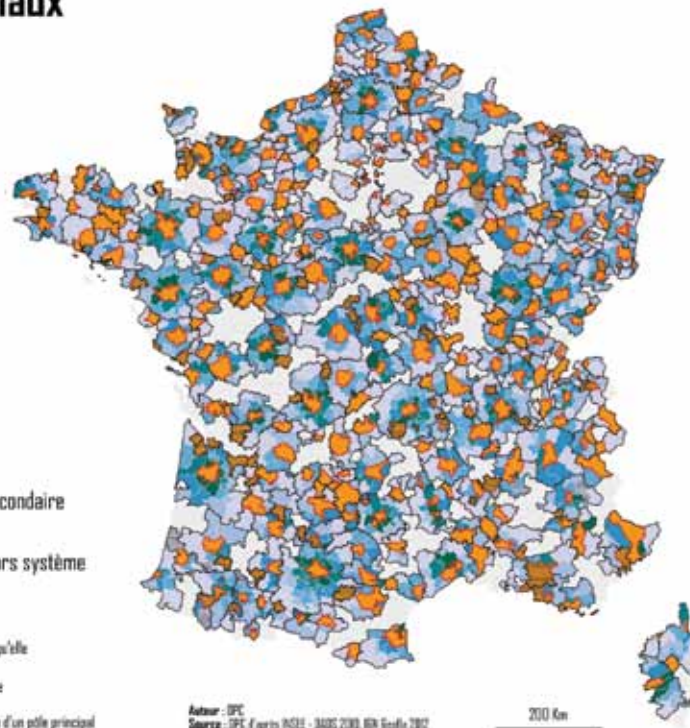


### Définition

**Pôle :** EPCI redistribuant plus de masse salariale vers l'extérieur qu'elle n'en reçoit via les migrations domicile-travail

**Couronne :** EPCI recevant entre 10 et 60% de leur masse salariale en provenance du pôle

**Pôle secondaire :** EPCI à la fois pôle et appartenant à la couronne d'un pôle principal



## CONCLUSION

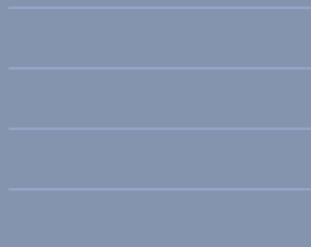
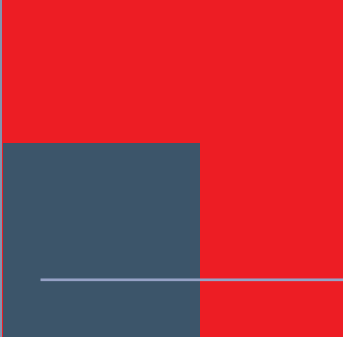
Le degré d'interaction socio-économique de nos intercommunalités apparaît à la lecture de ces résultats extrêmement élevé et apporte en creux la preuve de la faible cohérence fonctionnelle de leur périmètre et de leur trop importante fragmentation. Constat qui rappelle sans conteste celui posé par le géographe Martin Vanier dans son ouvrage « Le pouvoir des territoires. Essai sur l'interterritorialité » : « Les territoires en tant que sujets politiques sont en retard sur les territoires en tant que sujets sociaux et économiques. Tandis que ces derniers passent progressivement à l'âge de l'interterritorialité, les premiers demeurent construits selon leur conception initiale, qui n'est rien d'autre que féodale dans ses origines »<sup>2</sup>.

Et s'ils viennent clairement conforter l'impératif de rationalisation de leur périmètre, les systèmes interterritoriaux que nous avons construits sur la base des transferts de richesses liés aux pratiques pendulaires des actifs en emploi semblent pouvoir servir de point d'appui, du fait de leur dimension factuelle et objectivée, aux réflexions qui continuent d'être engagées tant aux niveaux national que local sur l'optimisation des périmètres intercommunaux. Gageons effectivement que ces résultats puissent faciliter et surtout rendre plus pertinent le travail de la puissance publique en la matière pour aider nos gouvernements locaux à entrer enfin de plain-pied dans l'âge de l'interterritorialité.

---

2. Vanier M., Le pouvoir et ses territoires. Essai sur l'interterritorialité, Economica, 2010.





	Association
	des Directeurs
	Généraux
	des Communautés
	de France

**David LE BRAS**  
**Délégué Général**  
**Ligne directe : 01 55 04 88 19**  
**Portable : 06 09 24 51 87**