

La **NORMANDIE**

> > en **débat**

Régions et territoires

n°9 - Février 2018

LES NOUVELLES INTERCOMMUNALITÉS DES TERRITOIRES INÉDITS, POUR QUOI FAIRE ?

La réforme des intercommunalités est l'une des composantes majeures de la nouvelle organisation des territoires. Son ambition est de rationaliser la gestion des territoires au plus près des habitants tout en donnant aux intercommunalités des dimensions appropriées pour qu'elles deviennent porteuses de projets innovants et dynamiques.

Un an après leur création officielle, on commence à disposer d'un temps de recul suffisant pour examiner les conditions de leur mise en place et leurs premiers effets.

I. CE QUE DIT LA LOI

La loi NOTRe (Nouvelle Organisation Territoriale de la République) du 7 août 2015 trace les lignes majeures de la nouvelle organisation du territoire national, des nouvelles régions aux intercommunalités.

Elle fait suite à celle du 16 janvier 2015 relative à la création et à la délimitation des régions et à celle du 16 mars concernant le régime des communes nouvelles.

Elle s'inscrit dans un processus législatif de longue durée amorcé dès 1992 avec la création des «communautés de communes» et des «communautés de villes».

Dorénavant chaque commune doit appartenir à une intercommunalité.

LA LOI NOTRe

La loi vise à renforcer les intercommunalités existantes, jugées de taille souvent trop réduite pour développer des projets de territoire. Les intercommunalités à fiscalité propre (qui ont la possibilité de lever l'impôt), passeront de 5 000 à 15 000 habitants minimum et seront organisées autour de «bassins de vie». Des dérogations sont possibles pour les territoires de faible densité, zones de montagne et espaces ruraux peu peuplés, avec un seuil minimal à 5 000 habitants. Sont distingués quatre niveaux d'EPCI (Établissements publics de coopération intercommunale) à fiscalité propre :

Groupe de réflexion de quinze géographes
des universités de Caen, de Rouen et du Havre

- **les métropoles** : plus de 400 000 habitants dans une aire urbaine de plus de 650 000 habitants. La métropole est un espace de solidarité pour élaborer et conduire ensemble un projet d'aménagement et de développement économique, écologique, éducatif, culturel et social de son territoire afin d'en améliorer la cohésion et la compétitivité et de concourir à un développement durable et solidaire du territoire. Elle valorise les fonctions économiques métropolitaines, ses réseaux de transport et ses ressources universitaires, de recherche et d'innovation, dans un esprit de coopération régionale et interrégionale et avec le souci d'un développement territorial équilibré.

- **les communautés urbaines (CU)** : plus de 250 000 habitants dans un espace d'un seul tenant et sans enclave (loi du 31 décembre 1966) ;

- **les communautés d'agglomération (CA)** : ensemble de plus de 50 000 habitants d'un seul tenant et sans enclave, autour d'une ou plusieurs communes centre de plus de 15 000 habitants (loi du 12 juillet 1999) ;

- **les autres communautés de communes (CC)** : espace regroupant plusieurs communes d'un seul tenant et sans enclave, 15 000 habitants au moins, sauf dérogation (loi du 6 février 1992).

Sont également concernés par la réforme territoriale les établissements à fiscalité indirecte (ne disposant pas de fiscalité propre) : **les syndicats communaux et intercommunaux, SIVU et SIVOM.**

Dans chaque département le Préfet est le maître d'œuvre de la carte des nouvelles intercommunalités. Il doit proposer un *Schéma Départemental de Coopération Intercommunale (SDCI)*, qui donne lieu au cours de l'année 2016 à consultation des élus locaux concernés, puis à consultation de la *Commission Départementale de Coopération Intercommunale (CDCI)*. Celle-ci est composée, outre les experts des services préfectoraux, d'élus des communes et des EPCI, une quarantaine, auxquels s'ajoutent deux représentants des syndicats intercommunaux, cinq à six du conseil départemental et deux à trois du conseil régional. Au total 46 membres élus dans l'Orne, 56 en Seine-Maritime. Le schéma départemental s'applique depuis le 1^{er} janvier 2017.

2 - UN BOULEVERSEMENT DE LA CARTE DES INTERCOMMUNALITÉS

En France, entre le 1^{er} janvier 2015 et le 1^{er} janvier 2017, le nombre des intercommunalités, des métropoles aux communautés de communes, a été réduit de moitié : de 2 598 à 1 268 (tableau 1). Le cadre intercommunal s'impose maintenant à l'ensemble du territoire national.

Tableau 1- La forte réduction du nombre des intercommunalités

	FRANCE		NORMANDIE	
	au 1/1/2010	au 1/1/2017	au 1/1/2014	au 1/1/2017
Métropoles	0	15	1	1
Communautés urbaines	16	15	2	2
Communautés d'agglomération	180	219	9	12
Communautés de communes	2402	1019	150	58
Total	2598	1268	162	73

En Normandie, le nombre des intercommunalités a été diminué de façon particulièrement drastique. Au 1^{er} janvier 2017, la Région ne compte plus que 73 EPCI contre 162 trois ans plus tôt. La taille moyenne des intercommunalités a plus que doublé : 22 237 habitants au 1^{er} janvier 2014, 47 295 au 1^{er} janvier 2017 (cartes 1, 2, 3).

Les principaux ensembles urbains rassemblent maintenant près des deux tiers de la population. Les trois communautés principales, Rouen, Caen et Le Havre, n'ont gagné qu'une trentaine de milliers d'habitants. Mais les villes moyennes ont pour la majorité d'entre elles considérablement élargi leur territoire et augmenté leur chiffre de population, ainsi les communautés d'agglomération du Cotentin (Cherbourg), Saint-Lô Agglo, Mont-Saint-Michel-Normandie, Évreux Portes de Normandie, Lisieux Normandie, Flers Agglo, Fécamp Caux Littoral Agglomération, ainsi que les intercom de Vire au Noireau, Bernay Terres de Normandie... En revanche Le Havre (CoDAH),

Région Diéppoise, Seine Eure, Alençon, dont les contours n'ont pas été modifiés, n'enregistrent que des variations réduites.

Ce bouleversement de la carte des intercommunalités, entrepris au pas de charge sous la conduite des préfets, a suscité de multiples réunions d'élus et d'habitants, animés par des positions qui ont pu être très tranchées. Autant d'événements locaux dont la chronique a nourri les feuilles locales des quotidiens et revues périodiques, sans parler des controverses sur les réseaux sociaux.

3 - D'UN DÉPARTEMENT À L'AUTRE DES POLITIQUES DIFFÉRENTES

La Manche : des bouleversements radicaux

On est passé de 45 intercommunalités à seulement 8, accélérant un processus en cours depuis une dizaine d'années. La nouvelle communauté d'agglomération Mont-Saint-Michel-Normandie regroupe maintenant 5 EPCI antérieurs qui avaient repris les contours des cantons. La communauté d'agglomération du Cotentin est constituée par 11 EPCI anciens (encadré 1).

ENCADRÉ 1 - LA COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION (CA) DU COTENTIN

Avec ses 182 000 habitants et ses 132 communes membres, la CA du Cotentin est l'entité la plus spectaculaire de Normandie. Sa première particularité (bizarrerie?) est de porter un nom de «pays», ce qui peut sembler un paradoxe pour une «agglomération», c'est-à-dire un ensemble *a priori* urbain. Elle intègre en effet de vastes espaces ruraux à l'est et au sud qui sont clairement situés en dehors de «l'aire urbaine» de Cherbourg. Cette CA résulte en effet de la fusion de 11 EPCI antérieurs.

D'autre part, elle est polarisée par la plus grande «commune nouvelle» de Normandie, Cherbourg-en-Cotentin (81 000 habitants) qui résulte de la fusion des 5 communes qui composaient auparavant la «communauté urbaine» de Cherbourg (voir Bulletin 8). À grosse tête, gros corps ?

Pourquoi une telle entité? Deux types de réponses peuvent être esquissés.

Les limites de cette CA correspondent à peu près à celle de «l'aire de chalandise» des hypermarchés cherbourgeois et au «bassin d'emploi» de Cherbourg à l'intérieur duquel s'effectuent les déplacements quotidiens de travail. Les limites de la CA ne manquent donc pas de cohérence. En revanche, elles débordent très largement celles des «bassins de vie» que la Loi NOTRe, qui a présidé à ce big bang territorial, recommandait pourtant comme base d'une nouvelle coopération intercommunale. Selon l'INSEE un bassin de vie est «le plus petit territoire sur lequel les habitants ont accès aux équipements et services les plus courants». Mais la trame des petites villes et bourgs est d'une telle densité dans le Cotentin que l'INSEE recense 10 bassins de vie, beaucoup trop pour servir de base à la délimitation de Communautés de plus de 15 000 habitants.

L'autre raison de la création de cette vaste CA résulte d'une volonté politique portée par le préfet et les élus. Être plus gros pour être plus fort. Comme le dit le site de l'ex-EPCI «Cœur du Cotentin», la CA du Cotentin est «la quatrième puissance de la région» !

Comment gérer une entité aussi vaste (plus de 1 500 km² - 3 fois plus que la métropole de Lyon! - 40 km d'est en ouest et du nord au sud) qui est censée exercer des compétences de proximité ? Ne risque-t-on pas d'éloigner le citoyen du service recherché ? Peut-être effrayés par leur audace, les 221 élus communautaires ont dans un premier temps fait preuve d'une prudence toute normande. Ils ont décidé de garder la trame des anciennes «communautés de communes» en les rebaptisant «pôles de proximité» et en leur conservant l'essentiel des compétences antérieures. La CA en compte 9 (voir carte) auxquelles s'ajoutent les deux communes nouvelles de la Hague et de Cherbourg-en-Cotentin. Dans chaque pôle, siège une «commission territoriale» qui ressemble fort aux anciens «conseils communautaires» des communautés de communes. On peut ainsi écrire que «les structures évoluent mais la proximité des services reste inchangée».

S'agirait-il alors d'une réforme en trompe l'œil ? On peut estimer au contraire que cet habile montage permet de concilier à la fois le besoin de proximité et celui d'une nouvelle et pertinente échelle d'aménagement et de développement économique.



9 Pôles de proximité

2 Communes Nouvelles

EPCI - 2015

Calvados

- 28 - CC Isigny-Granvilliers Intercom
- 29 - CC de Trévières
- 30 - CC de Bayeux Intercom
- 31 - CC Intercom Balleroy-Le Molay Littry
- 32 - CC Bassin Seilles Mer (B.S.M)
- 33 - CC Aunay Gaumont Intercom
- 34 - CC de Bénay Bocage
- 35 - CC Intercom Sèverine
- 36 - CC de Vire
- 37 - CC du Canton de Vassy
- 38 - CC Pays de Condé et de la Druance
- 39 - CC de la Suisse Normande
- 40 - CC du Cingal
- 41 - CC du Pays de Falaise
- 42 - CC Villiers-Bocage Intercom
- 43 - CC du Val de Seilles
- 44 - CC Entre Thue et Mue
- 45 - CC Evreux Orne Odon
- 46 - CC de la Vallée de l'Orne
- 47 - CC Plaine Sud de Caen
- 48 - CC du Val d'Es Dunes
- 49 - CC Entre Bois et Marais
- 50 - CC Campagne et Bate de l'Orne
- 51 - CA Caen-la-Mer
- 52 - CC d'Orival
- 53 - CC des Trois Rivières
- 54 - CC des Trois Rivières
- 55 - CC de la Vallée d'Algue
- 56 - CC du Pays de Livarot
- 57 - CC du Pays de l'Obiquet
- 58 - CC Intercom Lisieux- Pays d'Algue-Normandie
- 59 - CC de Cambremér
- 60 - CC Copatour
- 61 - CC de l'Estuaire de la Dives
- 62 - CC Cœur Côte Fleurie
- 63 - CC du Pays de Honfleur
- 64 - CC Blangy-Pont-L'Évêque Intercom

Manche

- 1 - C de Cherbourg
- 2 - C de la Saie
- 3 - C du Canton de Saint-Pierre-Eglise
- 4 - CC du Val de Saie
- 5 - CC du Cœur du Cotentin
- 6 - C de Douve et Divette
- 7 - C de la Hague
- 8 - C des Fleux
- 9 - C de la Région de Montebourg
- 10 - CC de la Côte des Isles
- 11 - CC de la Vallée de l'Ouve
- 12 - CC de la Bate du Cotentin
- 13 - CC du Canton de la Haye du Puits
- 14 - CC du Canton de Lessay
- 15 - C de Seves et Haute
- 16 - CA Saint-Lô Agglo
- 17 - CC du Canton de Saint-Malo de la Lande
- 18 - CC Communauté du Bocage Coutançais
- 19 - CC de Ganisy
- 20 - CC du Canton de Montmartin-sur-Mer
- 21 - CC de Granville, Terre et Mer
- 22 - CC Intercom du Bassin de Villédeu
- 23 - CC d'Avranches Mont-Saint-Michel
- 24 - CC du Canton de Saint-James
- 25 - CC de Saint-Hilaire du Harouët
- 26 - CC du Val de Sée
- 27 - CC du Mortainais

Orne

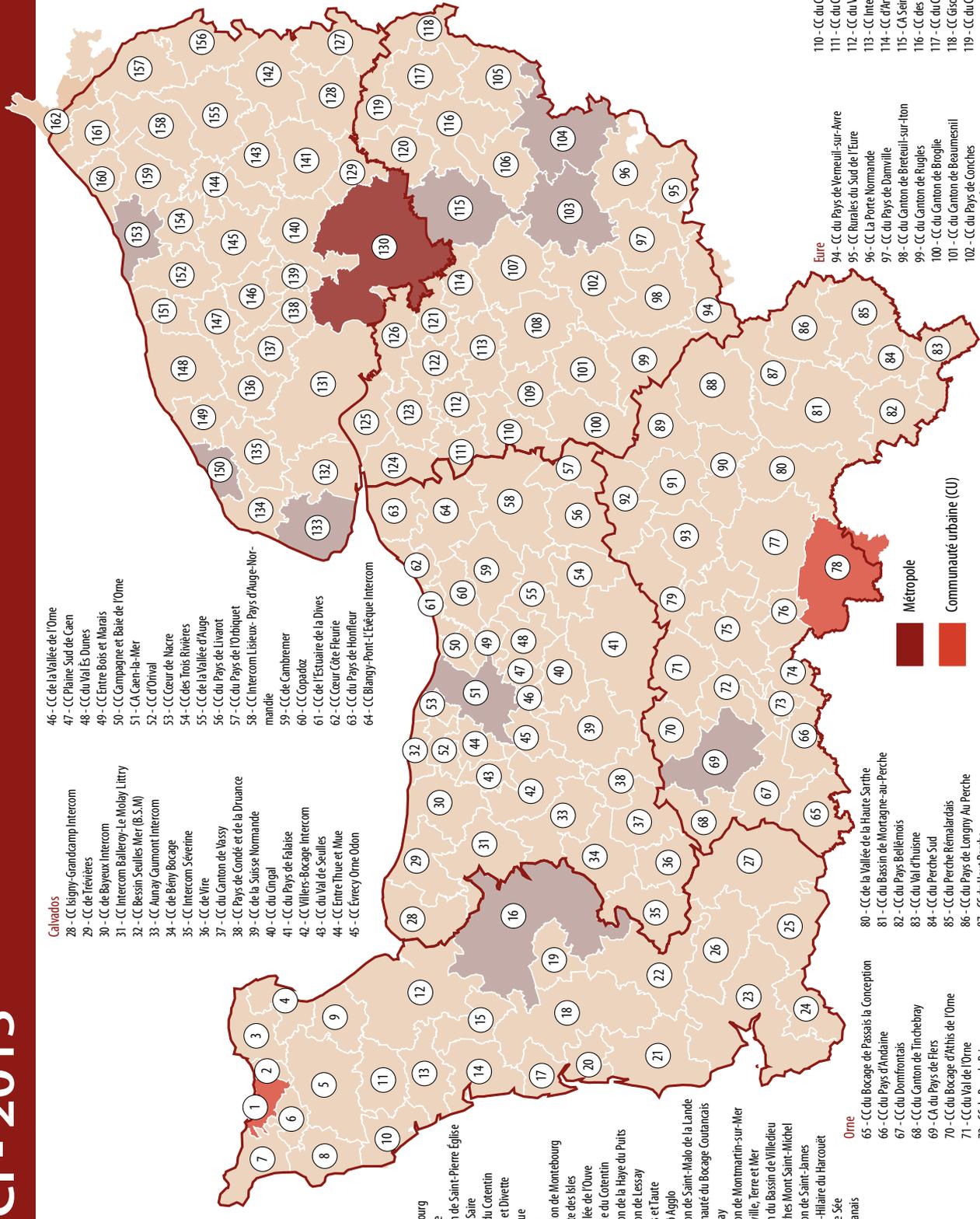
- 65 - CC du Bocage de Passais la Conception
- 66 - CC du Pays d'Andaine
- 67 - CC du Domfrontais
- 68 - CC du Canton de Tinchebray
- 69 - CA du Pays de Fiers
- 70 - CC du Bocage d'Atthis de l'Orne
- 71 - CC du Val de l'Orne
- 72 - CC du Pays de Briouze
- 73 - CC La Ferré-Saint-Michel
- 74 - CC du Pays Fertois
- 75 - CC des Gouttes de l'Orne
- 76 - CC du Bocage Carrougien
- 77 - CC des Sources de l'Orne
- 78 - CC d'Alençon
- 79 - CC Argentan Intercom
- 80 - CC de la Vallée de la Haute Sarthe
- 81 - CC du Bassin de Montagne-au-Perche
- 82 - CC du Pays Bellêmeis
- 83 - CC du Val d'huisme
- 84 - CC du Perche Sud
- 85 - CC du Perche Rémalardais
- 86 - CC du Pays de Longny Au Perche
- 87 - CC du Haut Perche
- 88 - CC des Pays de L'Aigle et de la Marche
- 89 - CC du Canton de la Ferrière-Fresnel
- 90 - CC des Vallées du Merlerault
- 91 - CC de la Région de Gacé
- 92 - CC du Pays de Cambembert
- 93 - CC du Pays du Haras du Pin

Eure

- 94 - CC du Pays de Verneuil-sur-Avre
- 95 - CC Rurales du Sud de l'Eure
- 96 - CC La Porte Normande
- 97 - CC du Pays de Danville
- 98 - CC du Canton de Breuil-sur-Iton
- 99 - CC du Canton de Rugles
- 100 - CC du Canton de Broglie
- 101 - CC du Canton de Beaumesnil
- 102 - CC du Pays de Conches
- 103 - CA Grand Evreux Agglomération
- 104 - CA des Portes de l'Eure
- 105 - CC Epie-Vexin-Seine
- 106 - CC Eure-Madrie-Seine
- 107 - CC du Pays de Neubourg
- 108 - CC Intercom Risle et Charentonne
- 109 - CC de Bernay et des environs
- 110 - CC du Canton de Thiberville
- 111 - CC du Canton de Cormelles
- 112 - CC du Vièvre-Lieuvin
- 113 - CC Intercom du Pays Biomais
- 114 - CC d'Amfreville la Campagne
- 115 - CA Seine Eure
- 116 - CC des Andelys et de ses environs
- 117 - CC du Canton d'Étréagny
- 118 - CC Gisors Epie Lévière
- 119 - CC du Canton de Lyons la Forêt
- 120 - CC de l'Andelle
- 121 - CC du Canton de Bougherouille-Infreville
- 122 - CC Val de Risle
- 123 - CC de Pont-Audemer
- 124 - CC du Canton de Beuzeville
- 125 - CC de Quillebeuf-sur-Seine
- 126 - CC du Roumois Nord

Seine-Maritime

- 127 - CC du Canton de Goumay-en-Bray
- 128 - CC des Monts-et-de-l'Andelle
- 129 - CC du Plateau de Martriville
- 130 - Métropole Rouen Normandie
- 131 - CC Caux Vallée de Seine
- 132 - CC Caux Estuaire
- 133 - CA Havraise (C.O.D.A.H.)
- 134 - CC du Canton de Criquebeuf-Esneval
- 135 - CC Campagne de Caux
- 136 - CC Cœur de Caux
- 137 - CC de la Région d'Yvetot
- 138 - CC du Plateau Vert
- 139 - CC Caux-Austreberthe
- 140 - CC des Portes Nord-Ouest de Rouen
- 141 - CC du Moulin d'Écalles
- 142 - CC du Canton de Forges-les-Eaux
- 143 - CC Saint-Saëns-Porte de Bray
- 144 - CC du Boc d'Éawy
- 145 - CC des Trois Rivières
- 146 - CC d'Yerville - Plateau de Caux
- 147 - CC Plateau de Caux - Fleur de Lin
- 148 - CC de la Côte d'Albâtre
- 149 - CC du Canton de Valmont
- 150 - CA Fécamp Caux Littoral Agglo
- 151 - CC Entre Mer et Lin
- 152 - CC Saïne-et-Vienne
- 153 - CA de la Région Dieppoise
- 154 - CC Varenne-et-Sce
- 155 - CC du Pays Neufchâteauis
- 156 - CC du Canton d'Aumale
- 157 - CC de Blangy-sur-Bresle
- 158 - CC de Londinières
- 159 - CC des Monts-et-Vallées
- 160 - CC du Petit Caux
- 161 - CC Yères-et-Plataeux
- 162 - CC Bresle Maritime



Métropole

Communauté urbaine (CU)

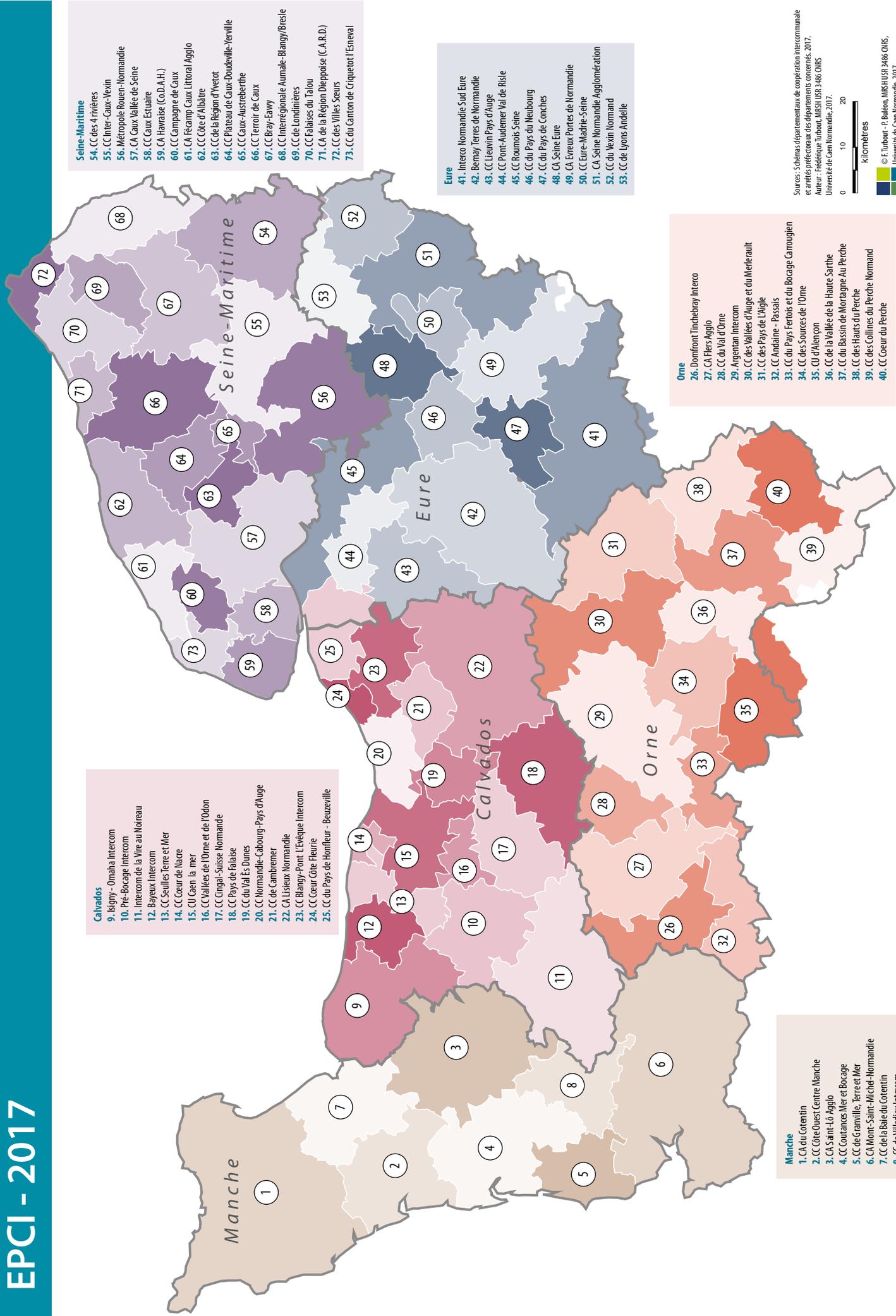
Communauté d'agglomération (CA)

Communauté de communes (CC)

Sources: Schémas départementaux de coopération intercommunale et arrêtés préfectoraux des départements concernés, MAJ 2016.
Auteur: Fédération Intercom, MRS/HSR 2486 OMS
Université de Caen Normandie, 2016.



EPCI - 2017



- Calvados**
- 9. Bigny - Omaha Intercom
 - 10. Pré-Bocage Intercom
 - 11. Intercom de la Vire au Noireau
 - 12. Bayeux Intercom
 - 13. CC Seuilles Terre et Mer
 - 14. CC Cœur de Nacre
 - 15. CU Caen la mer
 - 16. CC Vallées de l'Orne et de l'Odon
 - 17. CC Cingal - Suisse Normande
 - 18. CC Pays de Falaise
 - 19. CC du Val Ès Dunes
 - 20. CC Normandie-Cabourg-Pays d'Auge
 - 21. CC de Cambremer
 - 22. CA Lisieux Normandie
 - 23. CC Biangy-Pont L'Évêque Intercom
 - 24. CC Cœur Côte Fleurie
 - 25. CC du Pays de Honfleur - Beuzeville

- Seine-Maritime**
- 54. CC des 4 rivières
 - 55. CC Inter-Caux-Vexin
 - 56. Métropole Rouen-Normandie
 - 57. CA Caux Vallée de Seine
 - 58. CC Caux Estuaire
 - 59. CA Havrais (Co.D.A.H.)
 - 60. CC Campagne de Caux
 - 61. CA Fécamp Caux Littoral Agglo
 - 62. CC Côte d'Albâtre
 - 63. CC de la Région d'Yvetot
 - 64. CC Plateau de Caux-Doudeville-Yerville
 - 65. CC Caux-Austrerthe
 - 66. CC Terrot de Caux
 - 67. CC Bray-Eawy
 - 68. CC Interrégionale Aumale-Blangy/Bresle
 - 69. CC de Londinières
 - 70. CC Falaises du Talou
 - 71. CA de la Région Dieppoise (C.A.R.D.)
 - 72. CC des Villes Sœurs
 - 73. CC du Canton de Criquepot / Esneval

- Eure**
- 41. Interco Normandie Sud Eure
 - 42. Bernay Terres de Normandie
 - 43. CC Lieuvin/Pays d'Auge
 - 44. CC Pont-Audemer Val de Risle
 - 45. CC Roumois Seine
 - 46. CC du Pays du Neubourg
 - 47. CC du Pays de Conches
 - 48. CA Seine Eure
 - 49. CA Evreux Portes de Normandie
 - 50. CC Eure-Madrie-Seine
 - 51. CA Seine Normandie Agglomération
 - 52. CC du Vexin Normand
 - 53. CC de Lyons Andelle

- Orne**
- 26. Domfront Tinchebray Interco
 - 27. CA Fiers Agglo
 - 28. CC du Val d'Orne
 - 29. Argentan Intercom
 - 30. CC des Vallées d'Auge et du Merleault
 - 31. CC des Pays de L'Aligé
 - 32. CC Andaine - Passais
 - 33. CC du Pays Fertois et du Bocage Carrougien
 - 34. CC des Sources de l'Orne
 - 35. CU d'Alençon
 - 36. CC de la Vallée de la Haute Sarthe
 - 37. CC du Bassin de Montagne Au Perche
 - 38. CC des Hauts du Perche
 - 39. CC des Collines du Perche Normand
 - 40. CC Cœur du Perche

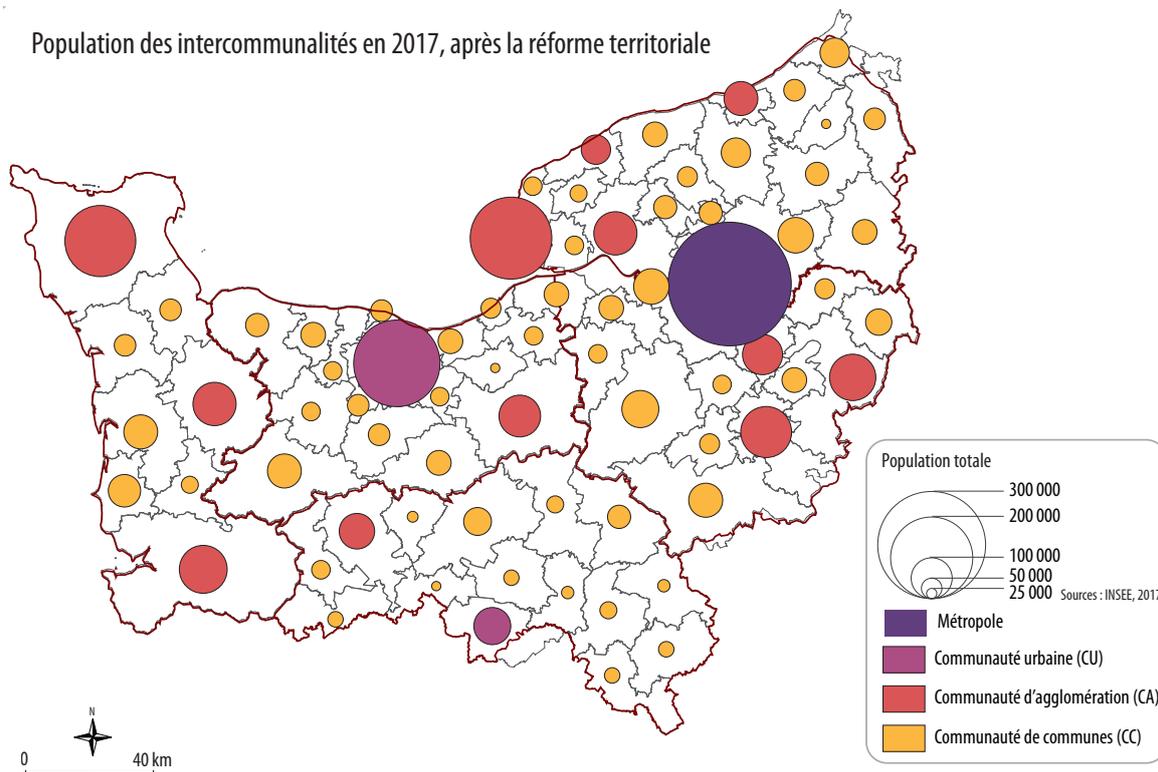
- Manche**
- 1. CA du Cotentin
 - 2. CC Côte Ouest Centre Manche
 - 3. CA Saint-Lô Agglo
 - 4. CC Coutances Mer et Bocage
 - 5. CC de Granville, Terre et Mer
 - 6. CA Mont-Saint-Michel-Normandie
 - 7. CC de la Baie du Cotentin
 - 8. CC de Villiers Intercom

Sources : Schémas départementaux de coopération intercommunale et arrêtés préfectoraux des départements concernés, 2017.
 Auteur : Frédéric Turbaut, MSH USR 3486-CNRS
 Université de Caen Normandie, 2017.

0 10 20
 Kilomètres

© F. Turbaut - P. Buleon, MSH USR 3486-CNRS, Université de Caen Normandie, 2017.

Population des intercommunalités en 2017, après la réforme territoriale



Auteur : Frédérique Turbout, MRSH Université de Caen Normandie, 2017.

L'Orne, un cas particulier

Le nombre des communautés de communes est passé de 29 à 15, accélérant une fusion des EPCI initiée, comme dans la Manche, depuis le milieu des années 2000-2010 : 44 intercommunalités au début des années 2000, 42 encore au début de l'année 2013.

Ce département, où les espaces ruraux de faible densité couvrent la plus grande partie du département, a bénéficié de mesures dérogatoires. Plus de la moitié des 15 EPCI comptent moins de 15000 habitants, le plus petit, la communauté de

communes du Pays fertois et du Bocage carrougien, ne dépassant pas 5000 habitants.

Les dissensions en Seine-Maritime

Une dizaine de fusions totales ou partielles d'EPCI ont eu lieu mais six intercommunalités sont restées à périmètre inchangé : la métropole Rouen-Normandie, la Communauté de l'agglomération dieppoise, la communauté de l'agglomération havraise, ainsi que les communautés Canton de Criquetot l'Esneval, Campagne de Caux et Caux Estuaire, qui comptent entre 15000 et 20000 habitants.

ENCADRÉ 2 - LE HAVRE. POUR UNE FUSION À TROIS

Pour Édouard Philippe, président de la CODAH, le projet de fusion entre les trois entités (CODAH, CC de Criquetot-L'Esneval, CC de Caux Estuaire -St Romain de Colbosc) est une évidence.

Il met notamment en avant les synergies que ces trois territoires ont mis en œuvre dans les domaines économiques et touristiques, mais aussi le fait que la CODAH et Caux Estuaire partagent la zone industrialo-portuaire et la réserve naturelle de la Seine. Quant au bassin de population, la CODAH indique que la moitié des actifs qui habitent Caux Estuaire travaillent sur l'agglomération havraise et que la moitié des actifs qui ont un emploi à Caux Estuaire habitent sur l'agglomération havraise.

D'autre part, les partisans d'une fusion à trois soulignent que, si elle est exclue, la communauté de communes de Caux Estuaire-Saint-Romain-de-Colbosc risque d'être isolée, alors qu'elle forme déjà avec la CODAH un pays et qu'elle a établi un schéma de cohérence territoriale (Scot). En clair, Édouard Philippe estime que l'arrêté préfectoral de mai dernier semble ignorer les réalités d'un territoire.

Paris-Normandie le 06/07/2016 F.H.

Incontestablement, Le Havre et Dieppe ne disposeront pas de limites à la dimension de leurs bassins de vie. La CODAH n'a pas pu convaincre les CC de Criquetot-L'Esneval et de Caux-Estuaire (Saint Romain de Colbosc) de la rejoindre. (Encadré 2). Elle rate ainsi la possibilité d'accéder au rang envié de « communauté urbaine », à la différence de Caen.

Les fusions ont concerné en majorité des territoires périurbains et ruraux du pays de Caux, du Pays de Bray et de la vallée de la Bresle, non sans soulever des mécontentements dans ces territoires « d'entre-deux » mal polarisés. Ainsi la CC « Plateau de Martainville » qui voulait se rapprocher de Buchy et refusait d'être intégrée dans un vaste EPCI des marges nord de la métropole de Rouen :

«...la volonté de regrouper les trois communautés de communes au nord-ouest de Rouen (CC des Portes au nord-ouest de Rouen, CC du Moulin d'Écalles, CC du Plateau de Martainville) ne fait pas que des heureux... les maires de la communauté du plateau de Martainville... ont eu l'impression d'être les dindons de la farce» propos recueillis lors de la réunion de la commission de coopération intercommunale qui a approuvé la création de la CC Inter-Caux-Vexin (53 700 habitants, 64 communes) (*Paris-Normandie* 14 mars 2016).

En revanche, la CC de Londinières reste isolée : avec seulement 5 300 habitants et une densité de 27 habitants au km², elle a bénéficié d'un régime dérogoire.

Le Calvados : une coexistence de regroupements de grandes dimensions et de tailles modestes

Promue communauté d'agglomération, l'EPCI Lisieux Normandie réunit maintenant 5 anciennes intercommunalités : au total, 48 communes, 75 000 habitants répartis sur près de 1 000 km². Pareillement, l'Intercom de Vire au Noireau : 5 anciennes communautés de communes, 17 communes (dont plusieurs anciennes communautés de communes devenues communes nouvelles), 50 000 habitants, 800 km². À l'opposé, quelques nouveaux EPCI sont autour du seuil des 15 000 habitants, sans parler de Cambremer (5 674 habitants) maintenant éclatée vers les EPCI limitrophes.

Passant de 243 000 habitants à 269 000, la communauté d'agglomération de Caen devient par arrêté préfectoral « communauté urbaine » par le rattachement de deux anciens EPCI

limitrophes, Entre Thue et Mue, à l'ouest de Caen, et Plaine sud de Caen, 8 communes au sud de Caen. Au total, Caen la mer est passée au 1^{er} janvier 2017 de 35 à 50 communes.

L'Eure, des similitudes avec le Calvados

Le nombre des intercommunalités est réduit de 33 à 13. Neuf communautés nouvelles résultent de regroupements. Quatre restent en l'état. L'EPCI de Beuzeville est maintenant associé à celui de Honfleur-Calvados. Réunissant 5 EPCI antérieurs Bernay Terres de Normandie et Normandie Sud Eure, Roumois-Seine avec 4 regroupements, avoisinent maintenant les 50 000 habitants. Autant de territoires où la ruralité reste pourtant une composante sensible des paysages et des populations. À la faveur des fusions, la communauté d'agglomération d'Évreux dépasse maintenant les 100 000 habitants et celle de Seine Normandie Agglomération (Vernon) approche les 85 000. L'ensemble des trois communautés d'agglomération centrées sur la vallée de la Seine, élargi à l'agglomération d'Évreux, compte maintenant 280 000 habitants, près de la moitié de la population du département.

4 - DES COMPÉTENCES PARTAGÉES ENTRE COMMUNES ET INTERCOMMUNALITÉS

Les compétences dont les communes se dessaisissent au profit des communautés de communes sont soit obligatoires, soit optionnelles, soit facultatives. Élargies par rapport à celles des anciens EPCI, ces compétences concernent l'aménagement des territoires, le développement économique, le logement, la politique de la ville, la gestion des équipements collectifs culturels et sportifs, les aires d'accueil pour les gens du voyage, l'environnement et le cadre de vie, les services de l'eau et de l'assainissement, la collecte et traitement des déchets etc. La Métropole de Rouen peut de plus exercer des compétences transférées par le département, la région. Ces compétences sont applicables soit dès le 1^{er} janvier 2017, soit d'ici le 1^{er} janvier 2020.

Chaque domaine de compétences réunit des champs d'intervention plus ou moins spécifiques. Par exemple, l'aménagement de l'espace, qui est une compétence obligatoire pour les quatre types d'EPCI, rassemble les compétences relatives aux SCOT, aux PLU,

aux transports, à la délivrance des permis de construire... Des transferts seulement partiels de compétence sont possibles. Et inversement, les services d'un EPCI peuvent être en tout ou partie mis à disposition d'une ou plusieurs de ses communes membres, pour l'exercice de leurs compétences.

Le degré d'intégration des communes dans l'intercommunalité peut se mesurer par le nombre de compétences exercées par la communauté de communes en lieu et

place des communes, entre compétences obligatoires, optionnelles et facultatives environ 80 rubriques selon la Direction Générale des Collectivités Locales. Le nombre de compétences exercées va croissant des communautés de communes à la métropole (carte 5): moins de 25 dans des communautés de communes rurales telles la vallée de la Haute Sarthe dans l'Orne, ou Londinières en Seine-Maritime, 35 pour la Communauté d'Agglomération Mont-Saint-Michel-Normandie

ENCADRÉ 3 - FLERS AGGLO: UNE CONSTRUCTION INTERCOMMUNALE INÉDITE

Construite autour de l'axe urbain Flers / La Ferté-Macé, la communauté d'agglomération « Flers Agglo » est le fruit d'une histoire déjà longue. Créée en 1993, la communauté de villes du Pays de Flers comprend alors quinze communes. Flers Agglo réunit aujourd'hui une communauté de 42 communes pour 55 000 habitants. Chaque commune dispose d'au moins un représentant au conseil communautaire puis un par tranche de 1 000 habitants, soit 78 membres au total. Dans un département à la démographie fragile Flers Agglo se devait de répondre à cinq ou six principaux enjeux: peser et rester visible dans une Normandie réunifiée et anticiper les mutations territoriales et technologiques, augmenter l'attractivité du territoire par l'emploi et des équipements structurants, renforcer sa capacité à répondre aux besoins de la population, respecter les communes dans leur rôle de proximité, réduire les inégalités et assurer une solidarité territoriale.

Pour cela Flers Agglo a fait le choix de compétences structurantes. Les compétences obligatoires (développement économique, aménagement de l'espace communautaire, équilibre social de l'habitat et politique de la ville, de l'eau...) ont été intégrées dans une logique de développer le territoire et de le rendre plus fort notamment en matière économique, d'autant que le territoire a des atouts indéniables (1^{er} bassin industriel ornais). Les compétences optionnelles (eau et assainissement, protection et mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie, équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire, création et gestion des maisons de services au public) et facultatives (urbanisme, aménagement numérique du territoire, santé des populations et démographie médicale, petite enfance et jeunesse...) ont été choisies car elles répondent à des enjeux que ne peuvent porter seules les communes.

Avec un élargissement à 42 communes, majoritairement en territoire rural, se posait de facto le défi de la proximité. Le choix a été fait de confier aux communes les compétences de proximité pour un meilleur service aux habitants (notamment les écoles, la voirie...). Les services des anciennes CDC ou villes ont été conservés sur site et deviennent des services de Flers Agglo dès lors qu'il était de compétence communautaire.

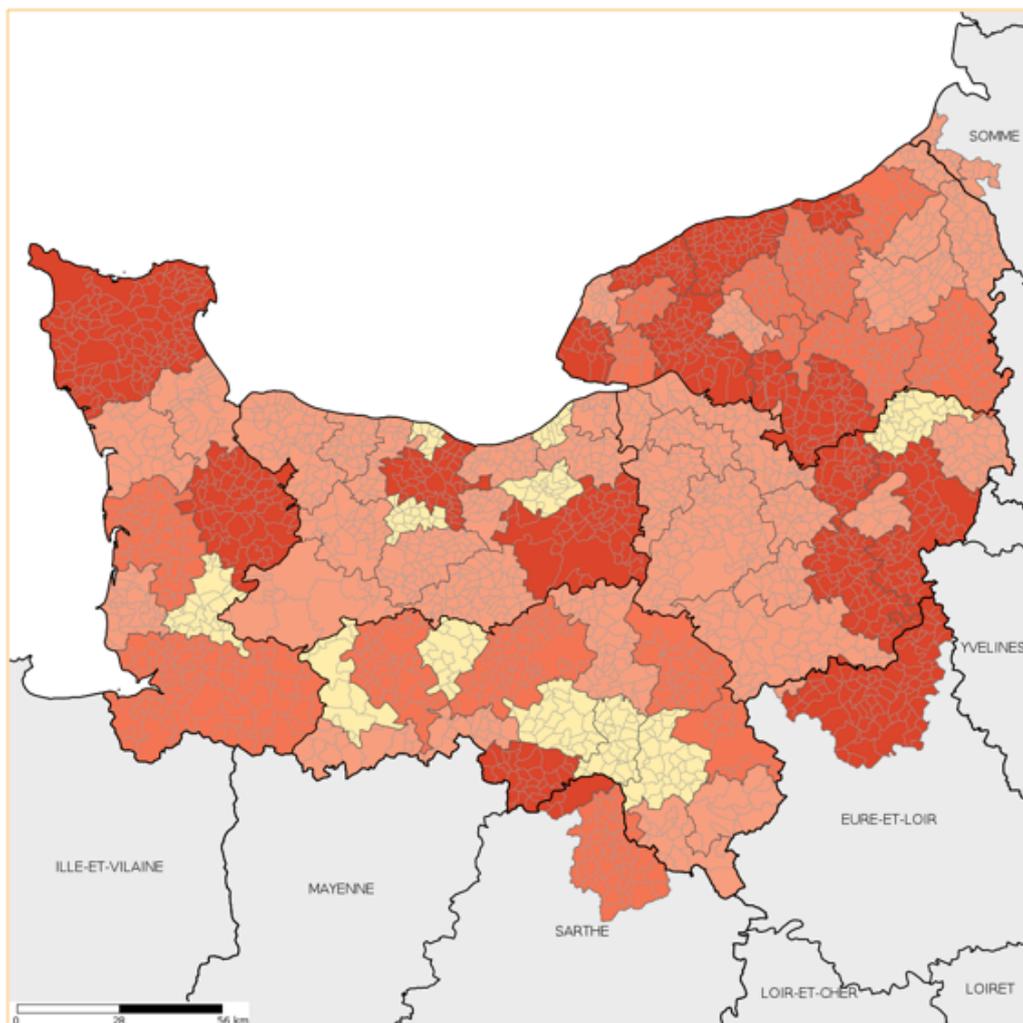
Flers Agglo a mis en place une mutualisation forte de ses services entre villes de Flers / La Ferté Macé et Flers Agglo notamment en matière de ressources humaines, de compétences techniques, juridiques... Elle a fait le choix de la fiscalité unique pour les entreprises, ce qui permet de ne pas mettre en concurrence les communes entre elles. L'activité des entreprises profite ainsi à l'ensemble du territoire et permet un meilleur aménagement de l'espace.

Enfin la gouvernance partagée a fait l'objet d'une attention particulière de façon à impliquer tous les élus et composantes de son territoire.

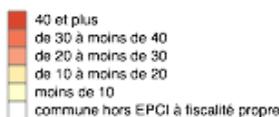
Tous ces choix, historiques pour la plupart, ont déjà porté leurs fruits notamment en matière économique (implantation du CIRIAM à Caligny - Campus Industriel de Recherche et d'Innovation Appliquées aux Matériaux, en lien avec l'entreprise FAURECIA, l'école d'ingénieurs antenne de l'ENSICAEN), de désenclavement du territoire, d'équipements de santé, de culture et de tourisme. Et les projets ne manquent pas pour les prochaines années.

(José Collado, élu de La Ferté-Macé, vice-président de Flers Agglo).

Nombre de compétences exercées par les EPCI à fiscalité propre au 1er Octobre 2017 - Région : Normandie



En nombre de compétences :



Source : DGCL, BANATIC mise à jour le 01/10/2017

Cartographie : DGCL - DESL & SZSIC
de Rennes / Octobre 2017
© IGN - 2016 / Tous droits réservés

et pour Flers Agglo, 46 pour Lisieux Normandie, 49 pour celle du Cotentin, 57 pour Le Havre, 55 pour la CU de Caen, 67 pour Métropole Rouen Normandie.

Autrement dit, l'intégration des communes est d'autant plus forte qu'elles appartiennent à des unités plus urbanisées. Mais dans la pratique, la répartition des compétences est plus complexe, reflétant pour chacune des intercommunalités des rapports entre les communes (qui sont de tailles et de statuts différents), les EPCI antérieurs et la nouvelle

communauté de communes. Selon leur intérêt communautaire, les transferts de compétences sont non seulement plus ou moins nombreux mais aussi plus ou moins complets et effectivement exercés par l'intercommunalité, qui peut par exemple déléguer telle ou telle compétence à *des pôles de proximité* correspondant au siège des anciens EPCI. Ainsi pour Flers Agglo, le Cotentin, Le Mont-Saint-Michel-Normandie, l'Interco Caux-Vexin, etc. En outre, les champs des compétences peuvent être complétés et précisés par la suite, ainsi lorsque

s'impose la question de la gestion des zones humides, ou que la communauté prépare en lien avec des communautés limitrophes et la Région un *projet de territoire*. Bref, en matière d'exercice des compétences déléguées par les communes chaque intercommunalité est l'expression des contextes sociologiques, démographiques et politiques locaux.

Les petites communes se sentent mal représentées dans les nouveaux conseils communautaires qui, du fait du grand nombre de communes réunies, comptent un grand nombre de conseillers. Par exemple, sur les 113 élus communautaires en 2017 de la communauté urbaine de Caen la mer les plus petites communes n'ont qu'un représentant. La crainte, partagée par beaucoup de petites communes, est d'être ignorées ou oubliées. Joël Bruneau, maire de Caen et président de la communauté urbaine précise et rassure: « *On a justement imaginé une gestion de compétences où tout ne remonte pas au niveau central mais que cela reste au plus près des habitants, en s'appuyant sur les communes. Notre volonté est de maintenir une relation de proximité... La Communauté urbaine est là pour porter les grands projets afin que tout le monde puisse en profiter et permettre d'accroître l'attractivité de notre nouveau territoire. Pour autant, il y a un engagement ferme de ne rien imposer à une commune qui n'en voudrait pas.* » Paris-Normandie le 04/01/2017, agence APRIM Caen.

5 - DE LA PROXIMITÉ ET DE LA DÉMOCRATIE

La diversité des paramètres à prendre en compte, les connaissances et les compétences nécessaires pour les maîtriser, ont donné de fait des pouvoirs importants aux préfets et à leurs services. Les propositions des Schémas Départementaux de Coopération Intercommunale, certes soumises à une discussion approfondie avec les élus locaux au cours de l'année 2016, n'ont été en définitive qu'assez peu modifiées. Des interventions, pourtant de poids, telles celle du maire du Havre pour élargir la CODAH, n'ont pas été retenues. « *Les élus ont peur dans ce rapprochement d'être envahis par la technocratie et d'être dans une perte d'influence. Ils craignent de ne plus pouvoir peser dans les prises de décisions* », détaille à Normandie-actu, le président de la communauté de communes Caux Estuaire, Didier Sanson, qui est aussi maire d'Étainhus, petite commune

d'un peu plus de 1 000 habitants. Une autre peur, souvent exprimée, est l'augmentation de la pression fiscale.

Indéniablement, la synthèse entre des territoires fort différents est une gageure. En 1789, lors de la création des communes, les populations étaient dans leur grande majorité inscrites dans des espaces vécus délimités et partagés, les paroisses en premier lieu. Plus de deux siècles après, les mobilités et les réseaux rendent caduques ou inappropriées toutes délimitations de territoires circonscrits pratiqués par le plus grand nombre des habitants qui y vivent. Les bassins de vie circonscrivent les relations concrètes de la vie locale. Les bassins de travail reflètent dans leur extension les polarisations majeures autour des principaux pôles d'emploi. Les SCOTS relèvent de l'aménagement des territoires. Des intercommunalités de la première génération résistent, par exemple en se transformant en communes nouvelles. Des communes se sont dissociées de l'EPCI d'origine pour s'associer à une communauté nouvelle, etc. Se superposent ainsi des entités géographiques de dimensions inégales, de natures différentes et, pour certaines d'entre elles, d'une inertie qui résiste aux réformes successives.

On peut douter de la viabilité et de l'autonomie des nouvelles communautés les plus petites, de leur capacité à construire un projet de territoire dépassant l'addition des projets communaux. Plus souvent sont mises en question les intercommunalités XXL de très grandes dimensions, ainsi Le Mont-Saint-Michel-Normandie, 50 km sur 40, 97 communes.

Les limites des grandes agglomérations posent aussi problème. Par exemple pour Caen, faut-il prendre en compte l'unité urbaine au sens de l'INSEE (caractérisée par la continuité du bâti), 21 communes, 200 000 habitants? ou le bassin d'emploi, 152 communes, 360 000 habitants? ou le SCOT? l'aire urbaine? le pôle métropolitain?

La question de la nature des collectivités nouvellement créées est demeurée bien trop souvent absente des discussions sur l'avenir du service public local. Plus généralement quelle articulation pour mobiliser l'ensemble des collectivités territoriales de la commune à la région? Quelles réponses d'une part aux besoins de proximité des habitants (un territoire proche pour les besoins courants) et d'autre part à l'obligation de concevoir des projets de développement, d'aménagement et d'animation

des territoires inédits, pour quoi faire ?

appropriés et stimulants impliquant nouvelles communautés de communes, départements et région?

La réforme territoriale aurait pu offrir, en ménageant une période d'instruction plus longue, l'opportunité d'une démarche démocratique fondatrice, associant habitants, élus, experts des administrations, services d'information et de diagnostic tel l'INSEE, géographes et représentants des autres sciences sociales. Forts de ces consultations, aux élus et aux services de l'État d'arrêter les décisions, révisables en fonction des évolutions démographiques, économiques, sociologiques...

«L'articulation entre communes et intercommunalité doit être pensée et peut-être repensée pour ne pas donner cette impression d'un fossé qui se creuse entre les élus, les services locaux communaux et leurs homologues des services intercommunaux» (Xavier Pirou, Intercos, «Les intercommunalités XXL, À la recherche d'une proximité perdue...», *La Gazette fr*, 31 octobre 2017).

Il est sans doute encore opportun de faire l'hypothèse de deux niveaux de territoires infra-départementaux:

- des communes vivement incitées à se rassembler en communes nouvelles, ni trop exiguës ni trop vastes, conservant les compétences qui concernent l'environnement local;
- des communautés de communes de consistance suffisante, sans être démesurées, pour porter des projets innervant l'ensemble de leur territoire et pour tenir leur rang vis-à-vis du département et de la région.

Cela suppose que les nouveaux territoires, communes nouvelles et communautés de communes, disposent des moyens financiers et humains en rapport avec leurs missions.

La gestion des territoires, qui ne cesse de se complexifier, doit reposer sur un partage clarifié des rôles entre les élus, les administrations et services techniques et les habitants et les organisations auxquelles ils adhèrent.

CONCLUSION

Un an après la mise en œuvre de la réforme territoriale concernant les nouvelles intercommunalités, on peut donc dresser un bilan nuancé:

Pessimiste, on constatera que la réforme territoriale a complexifié «le millefeuilles» territorial et qu'elle peut accentuer la désaffection de nombre d'habitants de la gestion des affaires publiques devenue une affaire de technocrates et d'élus qui en font profession et dont la légitimité démocratique fait problème. En effet, les élus des conseils communautaires ne sont pas élus au suffrage universel direct. On relèvera que les femmes sont peu présentes dans les instances des communautés de communes, conseils communautaires, vice-présidences, et encore moins parmi les présidents : sur 73 présidences seulement 7 sont exercées par des femmes.

Optimiste, on constatera que des évolutions venues des territoires esquissent des changements intéressants, en particulier ceux qui préservent des rapports de proximité (et de possible démocratie locale) entre les habitants et la gestion de leurs territoires de vie. Mais reste à revoir le fonctionnement démocratique des instances de gouvernement des nouvelles intercommunalités et à les accompagner dans la construction et les mises en actes de leurs projets de territoire. Des projets qui soient ouverts sur des innovations d'avenir, tout en tenant compte des ressources du territoire et des besoins et aspirations des habitants.

Le groupe de réflexion de géographes des trois universités normandes

Arnaud Brennetot, Université de Rouen - Madeleine Brocard, Université du Havre - Pascal Buléon, Université de Caen - Pierre-Henri Emangard, Université du Havre - Nicolas Escach, Sciences Po Rennes - Anne-Marie Fixot, Université de Caen - Armand Frémont, Université de Caen - François Gay, Université de Rouen - Gérard Granier, Université de Rouen - Yves Guermond, Université de Rouen - Robert Héryn, Université de Caen - Wandrille Hucy, Université de Rouen - Bruno Lecoquierre, Université du Havre - Lilian Loubet, Université du Havre - Philippe Madeline, Université de Caen - Sophie de Ruffray, Université de Rouen - Patricia Sajous, Université du Havre -

Depuis avril 2011, douze puis quinze, puis dix-sept géographes des universités de Caen, de Rouen et du Havre, d'une grande diversité d'âges, de spécialités et d'opinions, ont pris l'habitude de se réunir régulièrement afin de mettre en commun leur expérience et leur réflexion sur la Normandie et ses habitants, les problèmes du présent, les risques du futur, la division qui caractérisait alors cette région. Ils ont publié aux éditions OREP en avril 2012 un livre, *La Normandie en débat*, qui développait leurs premières conclusions. Un constat sévère : une longue crise persistante en Normandie, de grands risques à venir. Un projet émergeait : l'unification des deux petites régions de Haute et de Basse-Normandie afin de faire poids face à toutes les difficultés et d'entraîner les forces vives d'une grande région dans une nouvelle dynamique. C'est désormais chose faite.

Le gouvernement et le conseil régional ont aussi tranché, sur le plan administratif, la question de la capitale régionale : l'État à Rouen, la Région à Caen, avec un partage des services entre les deux villes, en incluant partiellement Le Havre. Pour autant, la question du renforcement des relations de toutes natures entre les trois grandes agglomérations normandes est restée posée, en lien avec le phénomène mondial de la métropolisation. Elle a été abordée par notre groupe, dans le cadre du débat public à l'occasion des élections régionales de décembre 2015, notamment au travers de la publication de six bulletins autour du thème : **une métropole normande à inventer**.

Sur le thème «Régions et territoires», nous avons aussi organisé en juin 2015 un colloque à Cerisy qui a débouché sur la publication d'un résumé dans notre bulletin numéro 7 et sur un livre *La région de l'identité à la citoyenneté*, éditions Hermann, 2016.

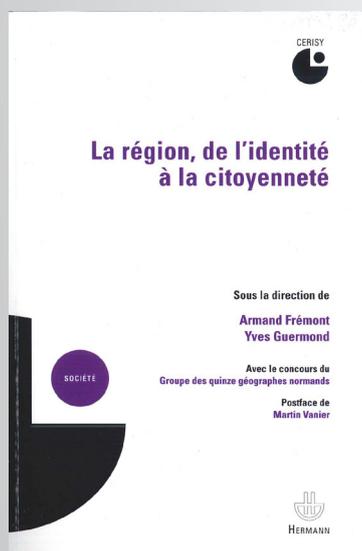
Le véritable «big bang territorial» que connaît la Normandie avec ses nombreuses communes nouvelles et ses spectaculaires fusions d'intercommunalités nous conduit maintenant à la publication de deux nouveaux bulletins : le numéro 8 consacré aux communes nouvelles puis ce numéro 9 consacré aux nouvelles intercommunalités.

LES LIVRES

La Normandie en débat



La région, de l'identité à la citoyenneté



LE BULLETIN

Numéros parus

N°1, avril 2014

Une métropole qui n'existe pas...

N°2, juin 2014

Inventer la métropole normande

N°3, octobre 2014

La métropole Caen-Le Havre-Rouen, capitale de la Normandie

N°4, décembre 2014

Quelle Normandie hors métropole ?

N°5, juin 2015

Un nouvel imaginaire à construire

N°6, octobre 2015

Se déplacer en Normandie

N°7, janvier 2016

À propos de la réforme territoriale. Le colloque de Cerisy (juin 2015).

N°8, septembre 2017

La Normandie, championne des « communes nouvelles ».

Contacts :

Le Havre : Bruno Lecoquierre, bruno.lecoquierre@univ-lehavre.fr - Rouen : Arnaud Brennetot, arnaud.brennetot@univ-rouen.fr
Caen : Pascal Buléon, pascal.buleon@unicaen.fr

Cartes, conception, réalisation : Frédérique Loew-Turbout, MRSH Caen, 2017 - Maquette et mise en page : Anne Lacherez, MRSH Caen, 2017
Vous pouvez consulter ce numéro aux adresses suivantes : <http://www.unicaen.fr/recherche/mrsh/metropoleAinventer>
<http://www.umr-idees.fr/> - <http://irihs.univ-rouen.fr/>

Travaux réalisés et publiés avec le soutien de :

