

Chapitre 2

Les collectivités locales et leur population

PRÉSENTATION

La population municipale en vigueur au 1^{er} janvier 2022 est de 67,2 millions de personnes pour la France métropolitaine et dans les départements d'Outre-mer (DOM). En ajoutant les collectivités d'outre-mer et la Nouvelle-Calédonie, elle atteint 67,9 millions pour l'ensemble de la République française (*fiche 2.1*).

Au cours de l'année 2021, neuf communes nouvelles ont été créées. Celles-ci ont regroupé dix-neuf anciennes communes dans huit départements différents. Le total de communes en France métropolitaine et dans les DOM diminue donc de dix unités, à 34 955 communes au 1^{er} janvier 2022 (*fiche 2.2*). La moitié de la population française réside dans des communes de moins de 10 000 habitants. Ces communes représentent 97 % du nombre des communes (*fiche 2.3*). Les 42 communes de plus de 100 000 habitants regroupent 15,2 % de la population. Les communes en forte croissance durant ces cinq dernières années (population en hausse de plus de 5 %) sont : Toulouse, Nantes, Montpellier, Bordeaux, Toulon, Saint-Denis de La Réunion, Annecy et Montreuil. À l'inverse, la population de quatre communes a diminué de plus de 2 % en cinq ans : Paris, Le Havre, Limoges et Mulhouse (*fiche 2.4*).

Depuis la forte réduction du nombre d'EPCI à fiscalité propre au 1^{er} janvier 2017 (- 39 %), liée à la mise en œuvre des schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI), la carte intercommunale ne connaît que quelques changements marginaux chaque année. Au 1^{er} janvier 2022, on compte 1 254 EPCI à fiscalité propre en France métropolitaine et dans les DOM, soit un de plus qu'en 2021 (*fiches 2.5 à 2.7*). Deux communautés de communes (CC) ont en effet eu recours à l'article 26 de la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique et se sont scindées pour donner naissance à quatre nouvelles CC. Dans le même temps la CA d'Agen a fusionné avec une CC voisine. À l'arrivée, la balance affiche donc un solde d'un EPCI supplémentaire. En 2022, quatre CC ont été transformées en CA ce qui fait passer le total de CA de 223 à 227.

Au 1^{er} janvier 2022, seules quatre communes de France métropolitaine ne sont pas membres d'un EPCI à fiscalité propre, ni de la métropole de Lyon. Toutes sont des îles mono-communales, bénéficiant d'une dérogation législative : l'île d'Yeu, l'île de Bréhat, l'île de Sein et l'île d'Ouessant.

Entre janvier 2021 et janvier 2022, la baisse du nombre de syndicats s'est poursuivie mais sur un rythme beaucoup plus faible que les années précédentes : - 2,0 % (contre - 4,2 % en 2021 et - 5,0 % en 2020). Le nombre de syndicats atteint désormais 8 882 début 2022, contre 9 065 en janvier 2021. Cette baisse concerne surtout les syndicats intercommunaux à vocation unique (- 2,8 % pour les SIVU, contre - 1,5 % pour les SIVOM et - 1,1 % pour les syndicats mixtes les syndicats mixtes (*fiche 2.5*).

POUR EN SAVOIR PLUS

- « Stabilité du nombre de communes et d'EPCI à fiscalité propre en 2021 et ralentissement de la baisse du nombre de syndicats », Bulletin d'information statistique n°163, mars 2022.

www.collectivites-locales.gouv.fr/bulletin-dinformation-statistique-bis-1

- Les données relatives à la population légale sont disponibles sur le site de l'Insee : www.insee.fr.

- Les données relatives à l'intercommunalité sont issues de la base nationale de l'intercommunalité (BANATIC), alimentée à partir des données intercommunales ASPIC saisies par les préfetures :

www.banatic.interieur.gouv.fr.

- Les données de synthèse sur les intercommunalités sont téléchargeables sur :

www.collectivites-locales.gouv.fr/etudes-et-statistiques-locales.

DEFINITIONS

1) Les contours administratifs

Depuis la révision constitutionnelle du 28 mars 2003, sont définies comme « **collectivités territoriales de la République** » à l'article 72 de la Constitution :

- les communes ;
 - les départements y compris les départements d'outre-mer (DOM) ;
 - les régions y compris les régions d'outre-mer (ROM) ;
 - les collectivités à statut particulier ;
 - les collectivités d'outre-mer (COM) régies par l'article 74 de la Constitution.
- Peuvent s'y ajouter la Nouvelle-Calédonie est une collectivité dite *sui generis* (« de son propre genre ») dont le statut est fixé dans un titre spécial de la Constitution.

La **commune** est la plus petite subdivision administrative française. Certaines communes ont acquis un statut particulier. C'est le cas de Paris, Marseille, Lyon depuis la loi dite « PML » du 31 décembre 1982.

La loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales instaure un nouveau dispositif de fusion de communes aboutissant à la création d'une **commune nouvelle** soumise aux règles applicables aux communes. La loi n° 2015-292 du 16 mars 2015 a complété et modifié le régime des communes nouvelles. Sauf délibérations concordantes contraires des conseils municipaux, des **communes déléguées** reprenant le nom et les limites territoriales de l'ensemble des anciennes communes dont la commune nouvelle est issue sont instituées au sein de celle-ci. Le conseil municipal de la commune nouvelle peut décider de la suppression des communes déléguées dans un délai qu'il détermine. La commune nouvelle a seule la qualité de collectivité territoriale. La création au sein d'une commune nouvelle de communes déléguées entraîne de plein droit pour chacune d'entre elles :

- l'institution d'un maire délégué, désigné par le conseil municipal de la commune nouvelle (à titre transitoire et jusqu'au prochain renouvellement du conseil municipal suivant la création de la commune nouvelle, le maire de l'ancienne commune en fonction lors de la création de la commune nouvelle devient de droit maire délégué) ;

- la création d'une annexe de la mairie dans laquelle sont établis les actes de l'état civil concernant les habitants de la commune déléguée.

Le **département**, créé par la loi du 22 décembre 1789, devient une collectivité territoriale par la loi du 10 août 1871. Les départements d'outre-mer (DOM) ont, quant à eux, été créés par la loi du 19 mars 1946.

La **région** a été créée par la loi de décentralisation du 2 mars 1982. La première élection des conseillers régionaux au suffrage universel direct a eu lieu le 16 mars 1986. Leur existence a été consacrée par la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 et leur nombre a été réduit, en France métropolitaine, de 22 à 13 par la loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral. La collectivité de Corse est dotée d'un statut particulier. Depuis le 1^{er} janvier 2018, elle résulte de la fusion de la collectivité territoriale de Corse et des deux conseils départementaux de Corse.

Une **collectivité à statut particulier** est, en France, une collectivité territoriale qui, en application de l'article 72 de la Constitution, ne relève pas des trois catégories que sont les communes, les départements et les régions, sans pour autant être une collectivité d'outre-mer régie par l'article 73 de la Constitution. Quatre collectivités sont appelées collectivités territoriales uniques (CTU) : la

Guyane, la Martinique, Mayotte et la Corse. S'y ajoutent la métropole de Lyon depuis 2015 et la Ville de Paris depuis 2019.

Les **collectivités d'outre-mer (COM)** peuvent être considérées au nombre de 8. Ce sont, aux termes de la révision constitutionnelle du 28 mars 2003, les cinq territoires de la République française dont le statut est régi par l'article 74 de la Constitution. Ces territoires ont des statuts et une organisation interne très divers régis par la loi organique. Ce sont Saint-Pierre-et-Miquelon (géré par un conseil territorial, et comprenant deux communes), Saint-Barthélemy (géré par un conseil territorial), Saint-Martin (géré par un conseil territorial), Wallis et Futuna (comprenant trois circonscriptions correspondant chacune à un royaume) et la Polynésie (collectivité d'outre-mer qui comprend 48 communes, regroupées dans 3 EPCI à fiscalité propre).

A ces collectivités s'ajoutent la Nouvelle Calédonie, dont le statut est régi par le titre XIII de la Constitution, organisée en trois provinces et regroupant 33 communes ; les terres australes et antarctiques françaises (TAAF), sans population, découpées en cinq districts (dont les Iles éparses de l'océan indien rattachées aux TAAF depuis 2007) ; l'île de Clipperton, sans population, placée directement sous l'autorité du gouvernement.

2) Les groupements de collectivités

Les **établissements publics de coopération intercommunale (EPCI)** désignent les différentes formes de coopération à personnalité morale existant entre les communes. On distingue deux types d'EPCI :

- la forme dite à fiscalité propre, caractérisée par une fiscalité directe locale et par l'existence de compétences obligatoires : les communautés urbaines (CU), les communautés d'agglomération (CA), les syndicats d'agglomération nouvelle (SAN, supprimés par la loi NOTRe), les communautés de communes (CC) et les métropoles (autres que la métropole de Lyon).
- les syndicats de communes, *i.e.* la forme sans fiscalité propre, financée par les contributions des communes qui en sont

membres, dont les syndicats intercommunaux à vocation unique (SIVU) et les syndicats intercommunaux à vocation multiple (SIVOM), regroupés sous la dénomination de syndicats de communes. Les 11 établissements publics territoriaux (EPT) de la métropole du Grand Paris sont une forme particulière de syndicat intercommunal.

Forment la catégorie des **groupements de collectivités territoriales** les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) et les syndicats mixtes fermés et certains syndicats mixtes ouverts (ceux visés à l'article L. 5721-8 du CGCT), les pôles métropolitains, les pôles d'équilibre territorial et rural (PETR), les agences départementales, les institutions ou organismes interdépartementaux et les ententes interrégionales.

Communauté de communes (CC) : Créée par la loi du 6 février 1992 et renforcée par la loi du 12 juillet 1999, la communauté de communes est un EPCI à fiscalité propre regroupant plusieurs communes, associées au sein d'un espace de solidarité, autour d'un projet commun de développement économique et d'aménagement de l'espace.

Communauté d'agglomération (CA) : Créée par la loi du 12 juillet 1999 et modifiée par la loi du 16 décembre 2010, la communauté d'agglomération est un EPCI à fiscalité propre regroupant plusieurs communes formant, à la date de sa création, un 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 (des dérogations existent pour ces deux seuils démographiques).

Communauté urbaine (CU) : La communauté urbaine regroupe depuis la loi du 16 décembre 2010 plusieurs communes formant un ensemble de plus de 450 000 habitants, d'un seul tenant et sans enclave. La loi du 27 janvier 2014 abaisse ce seuil de création de la CU à 250 000 habitants. Les communautés existant antérieurement à la loi de 1999 peuvent avoir des effectifs inférieurs à ce seuil. Forme de coopération plus intégrée que la communauté d'agglomération, la communauté urbaine

dispose de compétences plus larges que celle-ci.

Métropole : Créée par la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, la métropole était initialement un EPCI regroupant des communes, formant à la date de sa création un ensemble de plus de 500 000 habitants d'un seul tenant et sans enclave. La loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) a redéfini les métropoles de droit commun et leurs compétences. Au 1^{er} janvier 2015, ont été transformés automatiquement en métropole huit EPCI à fiscalité propre qui formaient un ensemble de plus de 400 000 habitants dans une aire urbaine, au sens de l'Insee, de plus de 650 000 habitants. Deux autres EPCI à fiscalité propre ont été transformés en métropole selon un dispositif de transformation facultative. Cette loi comporte également des dispositions spécifiques sur la métropole d'Aix-Marseille-Provence et la métropole du Grand Paris, qui ont été mises en place le 1^{er} janvier 2016. La loi n° 2017-257 du 28 février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain a assoupli les conditions de création d'une métropole et a ouvert la possibilité à de nouveaux EPCI de se transformer en métropoles.

Métropole de Lyon : Contrairement aux autres métropoles, la métropole de Lyon est une collectivité territoriale à part entière et non un EPCI. La métropole de Lyon est une collectivité à statut particulier, au sens de l'article 72 de la Constitution, qui exerce à la fois les compétences dévolues aux conseils départementaux et celles dévolues aux métropoles. On ne comptabilise pas la métropole de Lyon comme un EPCI à fiscalité propre, mais elle est prise en compte dans la détermination du nombre de communes et du nombre d'habitants couverts par une intercommunalité à fiscalité propre.

Syndicat d'agglomération nouvelle (SAN) : Le syndicat d'agglomération nouvelle est une structure de coopération intercommunale mise en place pour organiser les villes nouvelles. Il n'existe plus

de SAN depuis l'instauration de la loi NOTRe.

Les **syndicats intercommunaux à vocation multiple (SIVOM)** sont des EPCI. Leur objet n'est pas limité à une seule œuvre ou à seul objet d'intérêt intercommunal, mais comprend de multiples compétences. Le SIVOM exerce des responsabilités variées qui lui ont été confiées par les différentes communes. Ces dernières participent étroitement au pilotage du SIVOM.

Les **syndicats intercommunaux à vocation unique (SIVU)** sont des EPCI. Leur fonctionnement est similaire à celui d'un syndicat intercommunal à vocation multiple (SIVOM) à la différence près qu'un SIVU ne dispose que d'une unique compétence fixée dans ses statuts : c'est un syndicat spécialisé. Historiquement c'est la plus ancienne structure intercommunale puisqu'elle a été créée par la loi du 22 mars 1890 sur les syndicats de communes. SIVU et SIVOM ne forment qu'une catégorie juridique, celle des syndicats de communes.

Les **syndicats mixtes** ont été créés par un décret de 1935 pour donner aux collectivités la capacité de s'associer entre elles ou avec des établissements publics. Plusieurs constructions sont possibles : le syndicat mixte fermé qui associe (sauf exceptions prévues par l'article L5711-4) uniquement des communes et des EPCI, et le syndicat mixte ouvert qui inclut parmi ses membres différents échelons de collectivités territoriales ou des établissements publics tels qu'une chambre de commerce et d'industrie (CCI). Bien que soumis aux règles applicables aux EPCI, les syndicats mixtes ne sont pas au sens propre des EPCI, cette qualité étant réservée aux groupements de communes.

L'**établissement public territorial (EPT)** est un établissement public à statut particulier. La métropole du Grand Paris (MGP) comprend Paris et onze territoires (établissements publics territoriaux, EPT), d'un seul tenant et sans enclave d'au moins 300 000 habitants. Les EPT exercent un certain nombre de compétences de proximité en lieu et place des communes.

Le **pôle métropolitain** : il a été créé par la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010. Les

conditions d'éligibilité ont été modifiées par la loi du 27 janvier 2014. Actuellement, le pôle métropolitain regroupe des EPCI à fiscalité propre dont au moins un comptant plus de 100 000 habitants. Par dérogation, le pôle métropolitain peut regrouper, sur un territoire d'un seul tenant et sans enclave, des EPCI à fiscalité propre comprenant au moins un EPCI de plus de 50 000 habitants limitrophe d'un état étranger. Les départements et régions peuvent également adhérer à un pôle métropolitain.

Le pôle d'équilibre territorial et rural (PETR) : Créé par la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014, le pôle d'équilibre territorial et rural est un établissement public constitué par accord entre plusieurs EPCI à fiscalité propre, au sein d'un périmètre d'un seul tenant et sans enclave. Un EPCI à fiscalité propre ne peut appartenir à plus d'un pôle d'équilibre territorial et rural. Le PETR est soumis aux règles applicables aux syndicats mixtes. Lorsqu'une commune nouvelle est issue de la fusion de toutes les communes d'un EPCI à fiscalité propre membre d'un PETR, cette commune nouvelle peut rester membre de ce PETR jusqu'à son adhésion à un EPCI à fiscalité propre.

3) Populations

Le recensement de la population :

La nouvelle méthode de recensement (voir loi du 27 février 2002) repose sur deux principes :

- les communes de moins de 10 000 habitants réalisent désormais une enquête de recensement exhaustive tous les cinq ans, à raison d'un cinquième des communes chaque année ;
- les communes de 10 000 habitants ou plus réalisent tous les ans une enquête par sondage auprès d'un échantillon de 8 % des logements.

Le recensement de la population des collectivités d'outre-mer et de la Nouvelle-Calédonie relève, selon les cas, des articles 156 ou 157 du titre V de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002. Les populations légales de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin et de Saint-Pierre-et-Miquelon, dont le recensement est réalisé dans le cadre général du recensement rénové (article 156), sont actualisées chaque année. Les

autres COM ainsi que la Nouvelle-Calédonie procèdent, par dérogation (article 157), à des recensements généraux de la population tous les cinq ans. Pour Mayotte, le dernier recensement général a eu lieu en 2017, sous la forme d'une enquête exhaustive dans toutes les communes. Suite à la loi n° 2017-256 du 28 février 2017 relative à l'égalité réelle outre-mer, Mayotte intègre progressivement le même protocole de collecte annuelle que les autres départements français.

La **population légale** authentifiée par décret regroupe, pour chaque commune, sa population totale, sa population municipale et sa population comptée à part. Le décret n°2003-485 publié au Journal officiel du 8 juin 2003, relatif au recensement de la population fixe les différentes catégories de population et leur composition.

La **population municipale** comprend les personnes ayant leur résidence habituelle (au sens du décret) sur le territoire de la commune, dans un logement ou une communauté, les personnes détenues dans les établissements pénitentiaires de la commune, les personnes sans-abri recensées sur le territoire de la commune et les personnes résidant habituellement dans une habitation mobile recensée sur le territoire de la commune.

La **population comptée à part** comprend certaines personnes dont la résidence habituelle (au sens du décret) est dans une autre commune mais qui ont conservé une résidence sur le territoire de la commune.

La **population totale** d'une commune est égale à la somme de la population municipale et de la population comptée à part de la commune.