

LES ESPACES DU NORD-PAS-DE-CALAIS

TRAJECTOIRES, ENJEUX ET DEVENIR

Pratiques citoyennes et coopérations territoriales

Fascicule 4

LES ESPACES DU NORD-PAS-DE-CALAIS

TRAJECTOIRES, ENJEUX ET DEVENIR

Pratiques citoyennes et coopérations territoriales

DIRECTEUR de la PUBLICATION : Daniel HUART

COORDINATION du DOSSIER : Arnaud DEGORRE, Nathalie DELATTRE

COLLABORATION au DOSSIER : Nathalie DELATTRE, Philippe MACQUET

SUIVI PARTENARIAL : Philippe BOUCHEZ, Stéphane HUMBERT, Grégory MARLIER, Alain PRUVOST (Conseil Régional), Nicolas GROSSE, Cécile SENTIS, Marie-Pierre KALUSOK (SGAR)

CARTOGRAPHIE : Évelyne LORENSKI, Martine SÉNÉCHAL

RÉDACTEUR en CHEF : Jean-Luc VAN GHELUWE

CORRECTEUR RÉVISEUR : Christian DE RUYCK

COORDINATION TECHNIQUE du DOSSIER : Lambert WATRELOT

MAQUETTE, COUVERTURE et COMPOSITION : Annick CEUGNIEZ, Olivier MAJCHERCZAK, Claude VISAYZE et Lambert WATRELOT

VENTE : par correspondance CNGP - Insee BP 402 80004 AMIENS CEDEX ou via Internet : www.webcommerce.insee.fr - Tél. : 03 22 97 31 70

Sommaire

<i>En synthèse</i>	<i>Page 02</i>
<i>Contexte</i>	<i>Page 04</i>
<i>Vie citoyenne : participation électorale et engagement associatif</i>	<i>Page 06</i>
<i>L'intercommunalité : un nouvel outil d'action de proximité</i>	<i>Page 14</i>
<i>D'autres formes de coopération à diverses échelles</i>	<i>Page 22</i>
<i>Lecture transversale des profils de citoyenneté et de coopérations territoriales</i>	<i>Page 26</i>
<i>Pour en savoir plus</i>	<i>Page 28</i>

INSTITUT NATIONAL DE LA STATISTIQUE ET DES ÉTUDES ÉCONOMIQUES

DIRECTION RÉGIONALE NORD-PAS-DE-CALAIS

130, avenue du Président J.F. Kennedy - BP 769 - 59034 LILLE CEDEX

DIRECTEUR RÉGIONAL : Daniel HUART

SERVICE ADMINISTRATION DES RESSOURCES : Ariel PÊCHER

SERVICE STATISTIQUE : François CHEVALIER

SERVICE ÉTUDES ET DIFFUSION : Arnaud DEGORRE

Dépôt légal Décembre 2011 © Insee 2011

Imprimerie Becquart IMPRESSIONS - 67, rue d'Amsterdam - 59200 TOURCOING

Téléphone : 03 20 01 00 60 - Télécopie : 03 20 01 00 61

Les sociétés actuelles sont bien souvent appréciées au regard de leurs performances économiques. Ainsi, le produit intérieur brut donne-t-il une mesure de la puissance économique, au-delà de toute autre considération sociale ou environnementale, conduisant à classer les pays au regard de résultats quantitatifs. Or, caractériser le niveau de vie des sociétés uniquement par leur dimension productive ou financière est réducteur, le développement des populations passant également par leur niveau de bien-être. Pour éclairer celui-ci le plus fidèlement possible, il est nécessaire de se démarquer des classiques agrégats comptables.

Le lien social, élément constitutif du bien-être des populations

La mesure du bien-être recouvre de multiples aspects, monétaires ou non : niveau de vie, inégalités sociales, situation sur le marché du travail, état de santé, niveau d'éducation, conditions de logement, consommation culturelle, environnement ou encore lien social. Les premiers éléments renvoient à la notion de développement humain, définie par le Programme des Nations unies pour le développement, et abordée largement dans le fascicule 3 de ce dossier. La dimension environnementale du bien-être est quant à elle relativement transversale : elle dépend à la fois de la démographie – les mouvements migratoires de population sont par exemple à l'origine d'une partie de l'artificialisation des sols –, de l'économie et du tissu productif – les activités économiques génèrent des nuisances environnementales –, enfin du social – les populations les plus fragiles étant plus souvent exposées à des conditions environnementales dégradées –. La notion de lien social est celle qui nous intéresse ici. Les projets locaux de développement, qu'ils soient de nature économique, sociale ou encore culturelle, ne sont efficaces qu'à condition d'être acceptés et portés par la population. L'objectif de lien social est de favoriser la participation non seulement des habitants, mais aussi du corps politique à ces projets.

Le bien-être au cœur des préoccupations des pouvoirs publics

L'implication de la population dans la vie locale, la pratique de la citoyenneté sous ses diverses formes fabriquent du lien social. Ce dernier est un indicateur du niveau de bien-être des populations : un lien social marqué étant souvent le signe d'une bonne perception de l'environnement social, économique ou politique. Cette étude vise ici à la fois à restituer les divers niveaux d'implication citoyenne selon les territoires du Nord-Pas-de-Calais, et à les mettre en regard des démarches de projets élaborées par les instances publiques.

Engagée dans une politique de démocratie participative, la Région associe habitants, associations et d'autres collectivités territoriales pour l'élaboration de certaines politiques comme le Schéma régional d'aménagement et de développement du territoire (SRADT) et les schémas sectoriels (développement économique, formation, transports). Elle anime des comités de ligne pour l'amélioration du service TER. Une charte d'engagements réciproques entre la Région et le mouvement associatif, adoptée en 2007, vise à faire converger la légitimité des politiques publiques et celle des associations en établissant un cadre de références communes et ce pour l'ensemble du territoire régional. Des conférences citoyennes sont utilisées comme des outils d'évaluation ou de pilotage de politiques publiques en recueillant un avis de panel d'habitants sur une problématique définie (indicateurs de développement, Béthune capitale régionale de la culture...). Enfin, la Région soutient les acteurs de son territoire dans leur mise en réseau, leur qualification et dans la réalisation de leurs projets (Quartier d'Été, école des consommateurs, Fonds de Participation des Habitants, développement social des territoires...).

Les pouvoirs publics s'attellent à améliorer les conditions de vie en termes notamment de logement et de santé, mais également à viser le mieux vivre ensemble par le maintien du lien social. Pour cela, l'État cherche à faire participer toutes les générations à la vie collective, en luttant contre l'isolement des personnes âgées et dépendantes grâce entre autre au soutien des services à la personne, ou par le développement de l'engagement des jeunes dans des projets au service des autres et de la collectivité via le service civique.

Par ailleurs, l'État et la Région ont choisi de soutenir la vie associative comme facteur de développement de la vie collective. Ainsi, ils articulent leurs moyens pour accompagner deux mille associations dans la région, via la formation des bénévoles et le soutien à l'innovation de l'action associative.

La participation électorale et la densité associative éclairent l'implication citoyenne, mais de façon parcellaire

Dresser un état des lieux de la citoyenneté des habitants de la région n'est pas chose aisée. Tout d'abord, cette notion recouvre des aspects très variés. De manière générale, la citoyenneté reconnaît l'appartenance d'une personne à un État, en lui conférant des droits et des devoirs. Mais la définir nécessite une vision bien plus large : elle passe aussi par le civisme – comportement actif du citoyen dans la vie publique –, la solidarité – attachement à des projets communs –, la civilité – respect mutuel des citoyens entre eux et à l'égard des espaces publics –. Par ailleurs, l'existence de données sur ce créneau est relativement limitée. L'étude prend ici le parti d'analyser la citoyenneté par la participation de la population aux scrutins électoraux. Ce choix est certes discutable puisque la citoyenneté est loin

de se limiter à la pratique du vote. Celle-ci constitue d'ailleurs en France un droit, non un devoir, et il convient d'être prudent quant aux conclusions tirées de cette analyse : l'abstention aux élections ne s'assimile pas toujours à un manque de citoyenneté. Toutefois, cet indicateur a pour avantage de bénéficier de données locales à un niveau fin sur longue période, permettant une revue rétrospective des tendances.

De la même manière, la mesure statistique de la densité du lien social connaît aujourd'hui des lacunes, notamment parce qu'elle renvoie à des notions souvent qualitatives, voire subjectives quant il s'agit de décrire le degré d'implication dans les liens sociaux. Quelques enquêtes nationales permettent d'appréhender ce sujet, sans toutefois rendre possible la restitution des résultats à un niveau local. Pour pallier ce manque, le lien social est ici caractérisé par l'engagement associatif des populations, plus précisément par la densité associative locale. Encore une fois, la mesure apparaît imparfaite. Même si les associations ont premièrement un objectif social, une concentration des structures ne va pas nécessairement de pair avec un lien social intense. Si certains territoires sont bien pourvus en associations en raison d'une fédération citoyenne, en revanche d'autres le sont en raison de leur déstructuration sociale. À cet égard, le lecteur gardera à l'esprit que l'activité professionnelle est considérée comme le fondement du lien social.

Un panorama des principales formes de coopérations locales

Les démarches de projets politiques sont quant à elles appréhendées par le prisme des divers échelons de coopération intercommunale. Il existe à l'heure actuelle une multitude de niveaux de coopération et le souci d'une présentation synthétique oblige à faire un choix parmi eux : les échelons d'intervention les plus repris au sein des politiques publiques locales sont alors sélectionnés. Il s'agit des Établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), des Schémas de cohérence territoriale (Scot), des Pays et enfin des Parcs naturels régionaux (PNR). Chacune à leur échelle, ces démarches de projets sont décrites à travers leur principe de constitution, leurs compétences et leurs contours en Nord-Pas-de-Calais.

Le niveau d'action privilégié des politiques publiques locales s'est de plus en plus porté ces dernières années vers celui des groupements à fiscalité propre ; cette forme de collaboration occupe donc une place prépondérante dans l'analyse qui suit. Les EPCI sont évoqués depuis leur création en 1959 selon une forme ancienne ; ils sont également interrogés sur leur structure actuelle au regard de la loi de réforme de l'intercommunalité votée en décembre 2010 ; enfin, leur capacité d'action et leurs marges de manœuvre sont estimées par le biais de données sur la fiscalité et les finances publiques locales, à défaut de disposer d'informations sur l'ingénierie territoriale.

Enfin, l'étude de la gouvernance ne peut se restreindre aux frontières administratives de la région. Elle propose donc une présentation de deux Groupements européens de coopération transfrontalière (GECT) mêlant la région Nord-Pas-de-Calais et la Belgique.

Six espaces régionaux se distinguent

Les résultats des analyses mettent en évidence des degrés de participation citoyenne et de gouvernance territoriale assez contrastés selon les territoires du Nord-Pas-de-Calais. Une lecture transversale de ces éléments permet de dégager six espaces régionaux relativement homogènes au regard des profils de citoyenneté et de coopérations politiques.

La majeure partie des zones rurales de la région, tout comme l'Arrageois, se distinguent par une implication citoyenne particulièrement importante, traditionnelle dans ce type d'espaces. À l'exception de certaines poches, dont Arras, ces territoires ne sont toutefois pas très avancés en termes d'intégration intercommunale.

Sur le littoral, les indicateurs relatifs à la citoyenneté traduisent un lien social moyennement dense, avec une participation électorale qui s'érode graduellement. Dans les zones les plus à l'est de la côte, notamment dans le Dunkerquois, l'interterritorialité est relativement bien implantée.

La métropole lilloise et sa couronne formée par l'ancien Arc minier dégagent une volonté de coopération territoriale assez forte, s'imbriquant à divers échelons d'action. Pour autant, le taux de participation aux élections dans cet espace urbanisé est globalement faible.

Enfin, au sud-est de la région, la Sambre-Avesnois témoigne également d'une participation électorale modérée de ses habitants, malgré une implication traditionnellement forte dans les espaces ruraux. Comme ailleurs dans les autres zones rurales de la région, le degré d'intégration intercommunale s'y affiche plutôt en retard.

La dimension relationnelle au sein de la société est une composante essentielle de la qualité de vie de la population. Un lien social dénoué ne permet pas, bien souvent, d'atteindre un niveau élevé de bien-être, quelles que soient par ailleurs les conditions de vie. L'isolement affecte de nombreux citoyens : 9 % des Français déclarent n'avoir aucune relation, que ce soit dans le domaine familial, amical, professionnel, associatif ou dans le voisinage [► Pour en savoir plus : « Les solitudes en France en 2010 »](#). L'isolement des seniors est certes le plus marqué – il touche 16 % des plus de 75 ans –, mais la moitié des personnes en situation d'isolement ont moins de 60 ans.

Participation moindre des Nordistes aux activités sociales

L'intensité et la qualité du lien social sont difficilement mesurables : elles sont subjectives puisqu'elles dépendent nécessairement du ressenti des personnes qui nouent ce lien. L'enquête handicap-santé menée en France en 2008 aborde le domaine de la sociabilité et met en évidence certaines spécificités du Nord-Pas-de-Calais. Elle confirme la réputation d'une tradition familiale ancrée chez les habitants de la région, ainsi que de relations amicales fréquentes. 44 % des Nordistes déclarent rencontrer chaque jour leur famille et 32 % leurs amis, contre respectivement 32 % et 27 % en moyenne en France métropolitaine. Si ces liens de proximité sont denses, en revanche les relations établies en société au cours d'autres occasions se font plus rares. Notamment, la population du Nord-Pas-de-Calais est moins encline que la moyenne nationale à adhérer ou participer à des activités associatives, syndicales, politiques ou bénévoles, quel que soit le type d'activité [► 1](#). La distension du lien social dans la région s'observe sur l'ensemble des tranches d'âge et n'est pas entièrement imputable aux populations les plus jeunes.

Si les Nordistes pratiquent globalement moins d'activités en société que la moyenne française, ils ne veulent pas pour autant en exercer davantage. Seuls 32 % des habitants du Nord-Pas-de-Calais souhaiteraient avoir plus d'activités, soit quatre points de moins qu'au niveau national. Malgré le niveau de vie en retrait des habitants du Nord-Pas-de-Calais [► Fascicule 3](#), ces derniers déclarent davantage que la moyenne le manque de temps comme raison de leur défaut d'activités et moins souvent leurs revenus insuffisants.

Une mesure multidimensionnelle du capital social

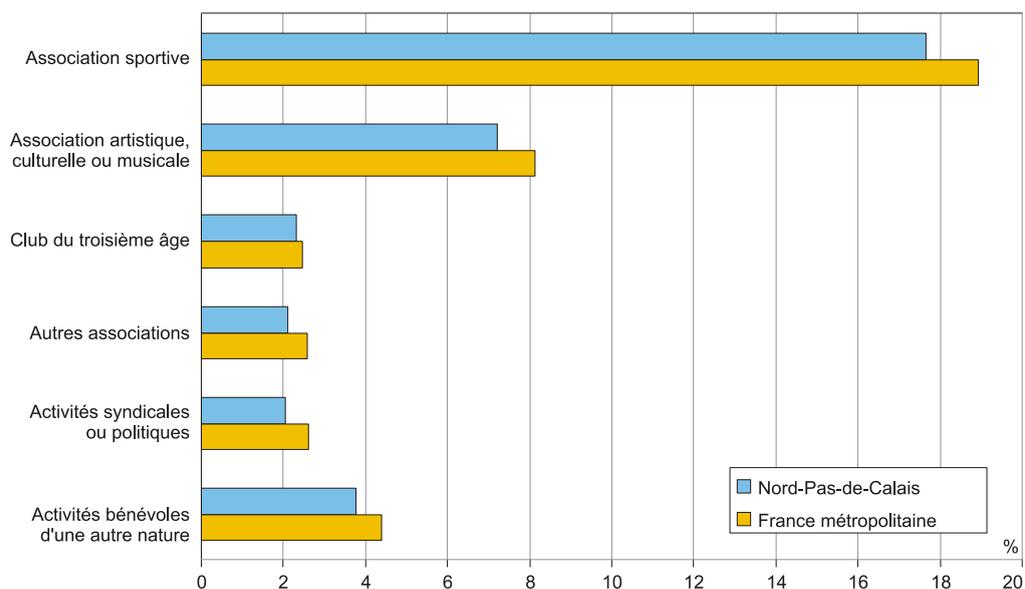
La mesure du lien social peut aller au-delà de la simple prise en compte de l'engagement collectif et de la participation associative. À cet égard, dans le cadre du projet « Indicateurs 21 », le conseil régional Nord-Pas-de-Calais a calculé un Indicateur de santé sociale (ISS) à l'échelle de la région

[► Pour en savoir plus : « Un indicateur de santé sociale pour les régions françaises »](#).

Cet indicateur mêle de nombreuses dimensions : éducation, justice, logement, santé, revenus, travail et emplois, lien social et lien interindividuel. Il a pour objectif de refléter le *capital social* de la population. Les résultats obtenus confirment le retrait de la région dans ce domaine : en 2004, l'ISS du Nord-Pas-de-Calais est le plus faible de France métropolitaine, et il se dégrade en comparaison à 1999.

1

Part de la population participant aux activités



Source : enquête handicap-santé 2008, volet ménages (Insee).

Le lien social est surtout construit par l'activité professionnelle

L'intégration sociale des populations est difficilement observable au niveau local du point de vue statistique : actuellement, seules quelques données – au mieux – régionales existent pour la quantifier et la qualifier. L'étude s'efforce donc ici de rechercher des indicateurs territoriaux pouvant caractériser le lien social des habitants du Nord-Pas-de-Calais. L'activité professionnelle, qui met en relation les personnes en emploi de manière quasi quotidienne, constitue l'élément de base pour fabriquer du lien social. Divers facteurs viendraient influencer l'intensité du lien : la précarité des emplois, les inégalités sociales, la délinquance, le chômage, etc. ► [Fascicule 3](#). À côté de cela, d'autres éléments construisent aussi l'intégration sociale. Parmi eux peuvent être cités les diverses formes de citoyenneté ou l'engagement associatif. Ces notions renvoient toutefois à des constats souvent complexes et nécessitent d'être interprétés avec précaution. Par exemple, le vote étant un droit et non un devoir, l'abstention aux élections peut d'une part refléter une réelle démobilitation du citoyen dans la vie locale, d'autre part une forme de contestation volontaire et engagée vis-à-vis des pouvoirs publics. De la même manière, un tissu associatif dense peut être le résultat d'une volonté citoyenne d'action collective et solidaire, comme d'une décision politique délocalisée pour impulser un territoire en proie aux difficultés sociales.

Un état des lieux des principaux projets de coopération territoriale

Pour éclairer les différents niveaux d'implication et de participation citoyenne, il est intéressant de les mettre en regard des démarches de projets coopératifs portés par les politiques publiques. Des travaux conduits au cours des assises régionales de la citoyenneté en 2001 ont mis en exergue un éloignement progressif entre les citoyens et les élus. En effet, la multiplication des niveaux administratifs et des échelles d'interventions politiques complique la représentation qu'ont les habitants de leur gouvernance : communes, cantons, arrondissements, départements, régions, auxquels s'ajoutent les coopérations intercommunales nationales voire internationales. Mais beaucoup d'autres causes viennent aussi l'expliquer : cumul des mandats et des fonctions ou encore non renouvellement des élus. Un état des lieux des principales formes de coopérations territoriales établies en Nord-Pas-de-Calais identifie leurs contours et objectifs.

Dans un contexte de mutations récentes des comportements citoyens sur le plan des relations sociales, sur le plan politique ou sur le plan institutionnel, cette étude vise à dresser un état des lieux de l'implication citoyenne des habitants du Nord-Pas-de-Calais. Elle interroge également la cohésion territoriale de la région au regard de l'objectif de lien social, en prenant en compte les démarches de projets interterritoriaux à leurs diverses échelles. Elle s'efforce de retracer les évolutions récentes qu'ont façonnées les habitants et les élus, à travers notamment une rétrospective de la participation électorale et un historique de la mise en place des structures intercommunales dans la région. Ce fascicule tente enfin de questionner les capacités d'action et les marges de manœuvre des territoires.

La citoyenneté correspond au lien social établi entre une personne et l'État qui la rend apte à exercer l'ensemble des droits politiques attachés à cette qualité – sous réserve de n'être pas privé de ses droits civiques (condamnation pénale) –. La citoyenneté se définit aussi aujourd'hui comme une participation à la vie de la cité (adhésion à un syndicat, une association, un parti, etc.). Toutefois, sans être obligatoire, le rôle essentiel du citoyen actif est censé prendre tout son sens avec l'exercice du droit de vote.

Depuis la fin de la seconde guerre mondiale jusqu'aux années quatre-vingt, le Nord et surtout le Pas-de-Calais se plaçaient toujours dans le peloton de tête de la participation des départements. Depuis lors, l'abstention gagne du terrain.

Est-ce que la dernière élection présidentielle, avec son regain de participation, a anticipé une nouvelle tendance que l'on pourrait retrouver en 2012 ? Ou bien, reviendra-t-on au mouvement de fond amorcé depuis si longtemps maintenant dans nos démocraties : une désaffection grandissante de l'électorat ?

Dans notre région, l'héritage socio-économique et l'apparition de mutations  imprimant – parmi d'autres causes – une carte bien spécifique de la vie citoyenne, vue principalement au prisme de l'élection. C'est l'objet du présent axe d'en définir les contours et les évolutions.

La participation volontaire des citoyens dans la vie et le développement de leur cité ou de leur région est essentielle. En effet, une société qui soit agréable à vivre pour tous et préserve le bien commun, ne peut se construire sans la volonté et la conscience de chacun. Participation électorale et engagement associatif représentent deux des multiples facettes de l'intérêt général, pour lequel le citoyen comme le bénévole s'expriment et agissent, comme un ferment pour tisser les liens sociaux et améliorer les conditions de vie et l'environnement d'une ville ou du quartier. Néanmoins, la détermination même de ce que doit viser l'intérêt général place le citoyen au cœur de contradictions et de choix politiques, qui peuvent sembler de plus en plus complexes. Par exemple, la notion de développement durable conduit à prendre en compte des effets parfois opposés entre la volonté d'accroître l'activité économique, de réduire les inégalités sociales et de préserver l'environnement. Choisir la voie sur laquelle se portera l'engagement citoyen implique ainsi de prendre conscience de ces contradictions et des valeurs qu'elles véhiculent.

L'implication des citoyens au cours des élections est une première mesure de l'importance qu'ils accordent à ces débats sur l'intérêt général. Le taux de participation électorale est à ce titre un bon indicateur du niveau d'investissement de la population vis-à-vis des questions touchant la communauté.

Après avoir parcouru l'histoire récente de la participation en Nord-Pas-de-Calais, en regard de son équivalent national, il sera possible de dégager une première typologie des espaces de la région au plan du comportement civique. En particulier, les différences démographiques et socio-économiques permettront de constater un clivage entre les espaces urbains et ruraux de la région.

Un tel clivage se retrouvera d'ailleurs au plan de l'engagement associatif, où l'on verra que le lien social s'exprime, géographiquement, d'une toute autre manière qu'au plan politique.

Les Nordistes ont une forte tradition civique mais elle s'infléchit depuis les années 80

En amont du taux de participation, qui manifeste la mobilisation de l'électeur pour un scrutin particulier, il est instructif de regarder le taux d'inscription sur les listes électorales, et, par différence, de visualiser ce corps de l'électorat qui semble avoir rompu avec la pratique démocratique, soit qu'il s'en désintéresse, soit qu'il ne se sente pas correctement représenté, et finisse par opter pour d'autres formes d'expressions citoyennes.

En 1999, les Nordistes ont été nombreux à s'inscrire sur les listes électorales et ils ont été encore plus nombreux à le faire pour l'élection présidentielle de 2007 . Pour l'ensemble du pays, on constate une moindre mobilisation. D'une élection à l'autre, l'écart entre la région et l'ensemble du pays tend à se resserrer, témoin de l'attraction exercée par l'élection présidentielle.

Dans les différents scrutins depuis une quinzaine d'années, les tendances majeures rejoignent l'analyse des observateurs politiques nationaux : les présidentielles mobilisent fortement, ainsi qu'il a été observé en 2007, suivies des municipales, qui gardent un taux de participation relativement élevé.

Ces deux élections représentent un fort enjeu, de société pour l'une, et de proximité pour l'autre. Le niveau de participation pour les régionales et les européennes, dont l'enjeu semble encore méconnu, pour l'une, et fort distant, pour l'autre.

1 Taux d'inscription sur les listes électorales aux européennes de 1999 et aux présidentielles de 2007

Unité : %

	Européennes 1999	Présidentielles 2007 1 ^{er} tour
Nord-Pas-de-Calais	95,9	97,8
France entière	90,2	94,7
France de province	92,7	96,2

Note : le taux d'inscription rapporte le nombre d'inscrits sur la population en âge et en droit de voter (étrangers exclus, sauf pour les résidents de l'Union Européenne (UE) aux européennes).

Source : ministère de l'Intérieur - Insee.

Tandis que les seniors influent sur le comportement civique rural, le chômage, l'anonymat et la participation protestataire pèsent sur le vote urbain

Depuis les années 80, les résultats de participation, sous forme brute ou bien en écart à la participation nationale, permettent d'observer un net clivage entre les espaces ruraux et urbains : les citadins ont tendance à moins se déplacer aux urnes que leurs concitoyens ruraux.

Ainsi, la Métropole (Lille-Roubaix-Tourcoing), l'ex-Bassin minier, le Cambrésis et la Sambre-Avesnois, les villes du littoral (Boulogne-sur-Mer, Calais, Dunkerque) connaissent une dégradation de leur écart de participation au taux national, et ce, quelle que soit l'élection. Seule une ville comme Arras résiste bien. Pour les municipales – nous ne disposons que des données des villes supérieures à 3 500 habitants –, l'abstention tend à s'aggraver de 2001 à 2008 pour des communes urbaines comme celles de l'Arc minier ou de la zone d'emploi de Roubaix-Tourcoing.

Au contraire, les espaces ruraux ont un vote plus massif, avec des taux de participation toujours supérieurs au taux national : c'est le cas surtout des 3^e et 4^e circonscriptions du Pas-de-Calais (Saint-Pol-sur-Ternoise, Fruges, Desvres, Lumbres et Berck, Montreuil, Hesdin) et des espaces ruraux ou résidentiels du Nord : Flandre maritime, Flandre intérieure et la Pévèle.

Quand on connaît la propension des personnes âgées à remplir leur devoir civique, que ce soit par habitude acquise ou citoyenneté responsable, il est aisé de rapprocher le comportement électoral des espaces ruraux avec leur composition démographique marquée par un fort ratio de vieillissement [► Fascicule 1](#).

Pour les espaces ruraux à vocation résidentielle, leur proximité avec la Métropole est un facteur de différenciation avec les espaces ruraux plus isolés : leur composition démographique s'est souvent renouvelée du fait de leur attractivité pour de jeunes couples avec enfants.

Le comportement civique des espaces urbains peut lui aussi être rapproché de la structure de la population, ici la population active. On constate en effet que les zones d'emploi dont les taux de chômage sont les plus élevés correspondent

aux circonscriptions qui connaissent une dégradation de la participation. Du coup, la démobilisation citoyenne des villes peut en partie être reliée aux difficultés économiques persistantes qui finissent par décourager les électeurs. Non pas qu'il y ait rejet du politique, au sens d'éloignement de la chose publique, mais on assiste plutôt à une crise de la représentation qui s'exprime par un sentiment d'impuissance à résoudre le problème du chômage. L'abstention prendrait alors davantage une signification de réaction citoyenne, en creux.

Autre explication : la participation électorale est favorisée dans un milieu où le contrôle social s'exerce fortement. L'abstention est donc plus faible dans les communes rurales que dans les communes urbaines, où l'anonymat est plus prononcé. Pour Philippe Chaudoir, professeur en sociologie des politiques urbaines à l'Institut d'urbanisme de Lyon [► Pour en savoir plus](#), l'anonymat devient même synonyme d'isolement : la perte de socialisation qui en résulte ferait se dégrader la citoyenneté.

Les politologues du Cevipof⁽¹⁾ notent néanmoins que la plus faible participation électorale est très liée à la plus forte participation protestataire, surtout chez les jeunes générations : « On passe d'un rapport à la politique assez conformiste, où on faisait assez confiance aux élites pour gouverner le pays, à un rapport beaucoup plus critique » [► Pour en savoir plus : « La participation politique - Crise ou mutation ? »](#). Dans ce cas, la moindre participation électorale n'est pas synonyme d'une moindre implication citoyenne, mais cette dernière s'exprime par d'autres canaux moins normés.

Présidentielles : des élections mobilisatrices, surtout dans le rural.

De 1995 à 2007, le taux de participation a d'abord été élevé et la région se comporte de façon *citoyenne*, puis ce taux chute de sept points en 2002 pour remonter en 2007 au delà du niveau de 1995 [► 2](#). Mais la région reste un peu en deçà de la remontée au niveau national.

La cartographie régionale des écarts de participation montre l'extension spatiale progressive des communes urbaines dont le niveau de participation par rapport la moyenne nationale est négatif [► 1 à 3](#).

Les espaces ruraux ont bien résisté à la *démobilisation citoyenne* de 2002, mais on note que leur meilleur niveau en 1995 et 2002 a tendance à se réduire en 2007.

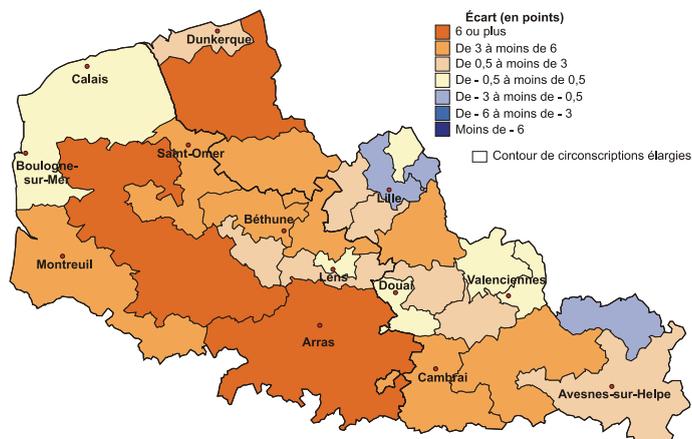
2 Taux de participation au 1^{er} tour des élections présidentielles 1995, 2002, 2007

	Unité : %		
	1995	2002	2007
Nord Pas de Calais	78,4	71,9	81,5
France entière	80,4	71,6	83,8

Source : ministère de l'Intérieur.

⁽¹⁾ Cevipof : Centre de recherches politiques de Sciences Politiques.

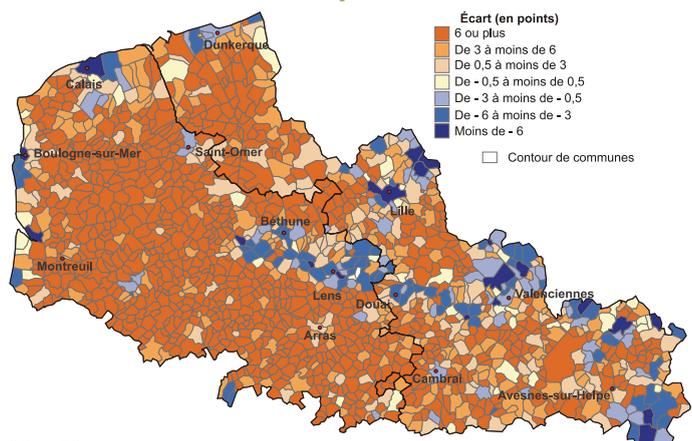
1 Écart de participation électorale au taux national lors des élections présidentielles de 1995



© IGN-Insee 2011

Source : ministère de l'Intérieur (producteur), centre de données socio-politiques (diffuseur).

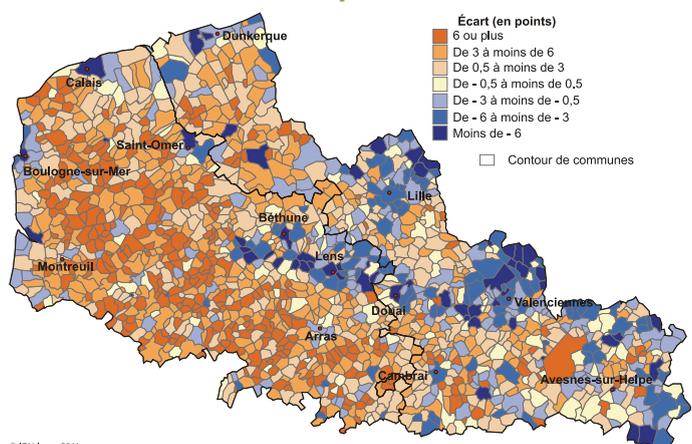
2 Écart de participation électorale au taux national lors des élections présidentielles de 2002



© IGN-Insee 2011

Source : ministère de l'Intérieur, conseil régional Nord-Pas-de-Calais.

3 Écart de participation électorale au taux national lors des élections présidentielles de 2007



© IGN-Insee 2011

Source : ministère de l'Intérieur, conseil régional Nord-Pas-de-Calais.

Encadré 1 : Méthodologie du découpage en circonscriptions électorales élargies

Les circonscriptions électorales sont un découpage du territoire national pour le déroulement des élections. Elles dépendent du type d'élections : municipales, cantonales ou législatives.

Les données de participation électorale présentées ici sont disponibles au niveau des circonscriptions législatives quand elles ne le sont pas à la commune. Ces circonscriptions législatives, issues de la loi du 24 novembre 1986, respectent les limites cantonales – sauf exception –. Or, les cantons sont parfois constitués d'une fraction de commune : une même commune peut donc faire partie de plusieurs circonscriptions. Pour pallier cette difficulté de représentation des données, les circonscriptions comprenant les fractions d'une même commune ont été regroupées dans un nouveau contour : il s'agit d'une circonscription élargie par rapport au concept officiel de circonscription législative.

Régionales : une désaffection grandissante dans l'ex-Bassin minier et le sud-est du Nord

Les citoyens de la région semblaient concernés par l'élection régionale. En effet, ils faisaient preuve d'une assez forte mobilisation électorale pour un scrutin, réputé néanmoins moins attractif par rapport aux municipales ou aux présidentielles. De fait, en 1998 et en 2004, la participation demeure correcte 3]. En revanche, 2010 montre une faible participation, qui est, comme pour les présidentielles de 2007, en deçà de celle de l'ensemble du pays.

3 Taux de participation au 1^{er} tour des régionales

Unité : %

	1998	2004	2010
Nord-Pas-de-Calais	59,6	61,4	44,5
France entière	58,0	60,8	46,4

Source : ministère de l'Intérieur.

Toute la partie sud-est du département du Nord, hormis la circonscription du Cateau-Cambrésis, (Avesnois, Cambrésis, Douaisis et Valenciennes) et l'ancien Bassin minier sont les plus touchés par cette dégradation des écarts **4 à 6** : ce qui signifie que, non seulement les électeurs suivent le mouvement national de désaffection pour ce scrutin, mais en plus, ils le suivent plus vite.

Le Pas-de-Calais est le moins touché : hormis l'ex-Bassin minier et Calais-Boulogne-sur-Mer, ses électeurs se déplacent plus volontiers aux urnes, et si l'évolution de la participation suit la tendance nationale dans le sens d'une dégradation, leur comportement au-dessus de la moyenne demeure stable.

La Flandre présente aussi une évolution stable, en ce sens que la différence entre son comportement électoral et celui de la nation ne varie pas beaucoup : la 14^e et la 15^e circonscriptions (Bergues, Bailleul) gardent quasiment le même écart à la moyenne nationale. Seule la Flandre périurbaine de Lille (Armentières et Seclin) se dégrade et passe en dessous de la moyenne.

Européennes : un affaissement de la participation surtout dans le Nord

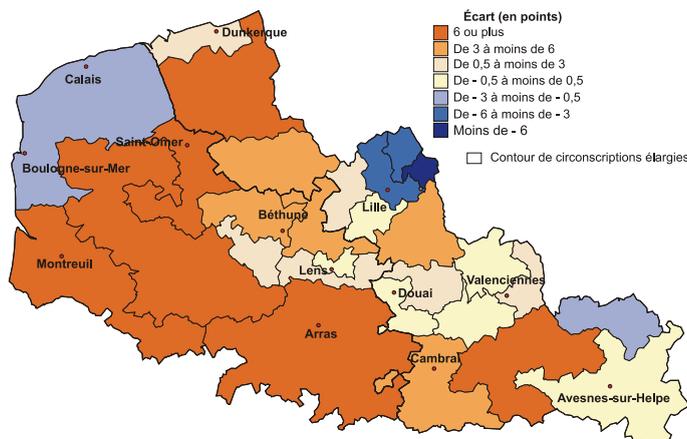
Le scrutin des élections européennes est marqué par une dégradation continue, depuis sa création en 1979, de la participation des citoyens **4**. Plusieurs raisons peuvent être avancées comme premièrement le sentiment des citoyens de l'éloignement des politiques européennes vis-à-vis de leurs préoccupations, un certain scepticisme vis-à-vis d'une construction européenne au fonctionnement complexe et aux réalisations difficiles à appréhender, une tendance générale des nations au chacun pour soi. Si, historiquement, la région demeurerait fidèle à sa tradition un peu plus civique par rapport à la moyenne française, son comportement électoral passe désormais en dessous de la moyenne nationale. En 2009, le taux de participation descend sous la barre des 40 % pour la région Nord-Pas-de-Calais, alors qu'il reste légèrement supérieur à ce seuil pour l'ensemble du pays.

4 Taux de participation aux élections européennes

	Unité : %		
	1999	2004	2009
Nord-Pas-de-Calais	48,0	41,3	38,6
France entière	46,8	42,8	40,6

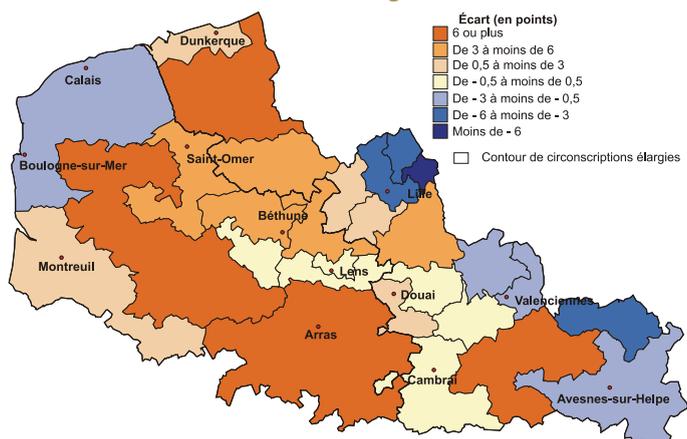
Source : ministère de l'Intérieur, Politiquemania.

4 Écart de participation électorale au taux national lors des élections régionales de 1998



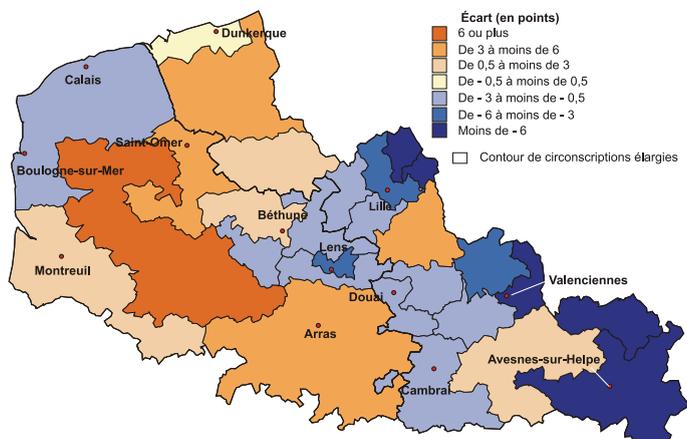
Source : ministère de l'Intérieur (producteur), centre de données socio-politiques (diffuseur).

5 Écart de participation électorale au taux national lors des élections régionales de 2004



Source : ministère de l'Intérieur (producteur), centre de données socio-politiques (diffuseur).

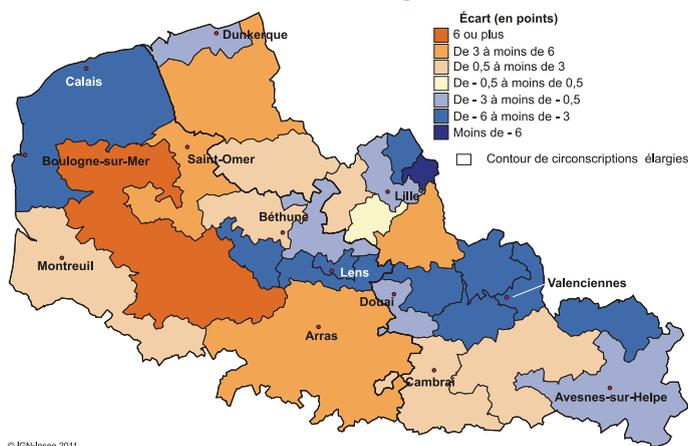
6 Écart de participation électorale au taux national lors des élections régionales de 2010



Source : ministère de l'Intérieur (producteur), centre de données socio-politiques (diffuseur).

Pour les européennes de 2004, on retrouve le désormais traditionnel clivage entre urbain et rural mis en évidence pour les présidentielles et les régionales [► 7 et 8](#). Tout l'Artois présente une participation qui reste correcte pour ce type de scrutin – plus de 45 % voire 52 % pour la 3^e circonscription (Lumbres, Desvres, Fruges, Saint-Pol-sur-Ternoise) totalement rurale –. Dans le Nord, les circonscriptions de Bergues-Cassel et de Bailleul-Hazebrouck vers le nord-ouest rural, et une région plus favorisée de la Métropole comme la Pévèle ont des taux de participation également élevés. La communauté urbaine de Lille Métropole, le Cambrésis et le Dunkerquois gardent une participation moyenne. En revanche, les régions plus défavorisées du Littoral (Calais, Boulogne-sur-Mer), Roubaix-Tourcoing, l'ex-Bassin minier – sauf le Douaisis – et la Sambre ont toutes un comportement de désaffection forte : moins de 40 % de participation et jusqu'à 37,3 % pour la région de Maubeuge en passant par 38,7 % pour le Hainaut.

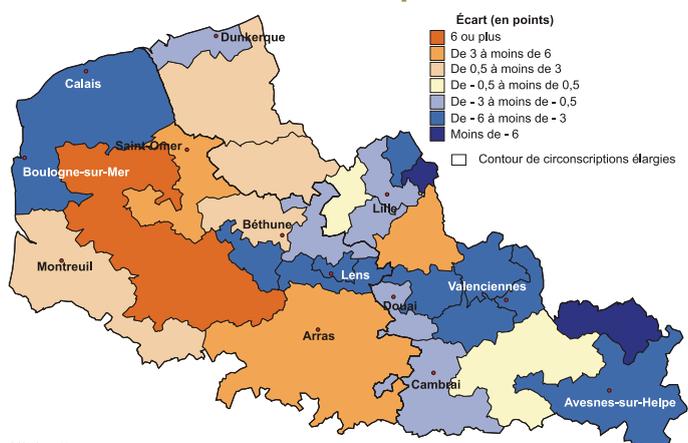
7 Écart de participation électorale au taux national lors des élections européennes de 2004



© IGN-Insee 2011

Source : ministère de l'Intérieur (producteur), centre de données socio-politiques (diffuseur).

8 Écart de participation électorale au taux national lors des élections européennes de 2009



© IGN-Insee 2011

Source : ministère de l'Intérieur (producteur), centre de données socio-politiques (diffuseur).

Pour l'élection européenne de 2009, on constate un affaissement de la participation et des territoires encore supérieurs à la moyenne régionale en 2004, basculent dans la moyenne ou en dessous : Flandre intérieure et Cateau-Cambrésis. Quelques territoires résistent comme l'ensemble rural du Pas-de-Calais, entre Arras et Saint-Omer, la région du Pévèle et de Flandre maritime pour le Nord. En revanche, le Seclinois et l'Avesnois passent dans la catégorie, devenue majoritaire dans la région, des circonscriptions dont la participation est inférieure à 40 %.

Du vote senior au poids du chômage : quatre types d'espaces suivant le comportement électoral

Au plan des espaces régionaux, le fait le plus marquant est le clivage net entre le comportement électoral des territoires urbains et ruraux. L'analyse des évolutions en matière de participation électorale permet de dégager quatre types de comportements [► 9](#).

Le premier ensemble [classe 1], de nature rurale, est formé par les 3^e et 4^e circonscriptions : il se caractérise par un comportement civique classique, quelle que soit l'élection. Leur écart supérieur à la moyenne nationale avoisine le plus souvent les 10 points [► 2](#). Les territoires ruraux concernés sont tout l'Artois intérieur : de Desvres à Saint-Pol-sur-Ternoise. Ce résultat n'est pas sans rappeler les résultats de l'axe démographie [► Fascicule 1](#) dans lequel les territoires ruraux se distinguaient déjà par un ratio de vieillissement élevé. Ne faut-il pas relier ces deux faits, suite à l'observation suivante, faite, au plan national, pour les élections régionales et européennes de 2004 : « la participation augmente (...) continûment avec l'âge et atteint un maximum dans la tranche d'âge 60 à 69 ans », en affirmant que des territoires ruraux vieillissants sont caractérisés par une forte mobilisation civique [► Pour en savoir plus : « La participation électorale au printemps 2004 »](#).

Puis nous trouvons des territoires résidentiels, caractérisés par une participation élevée, mais avec un tassement au cours des années 2000 [classe 2] : ce sont des territoires de l'Artois – Saint-Omer, Berck-Montreuil, Béthune, Arrageois – des Flandres – maritimes et intérieures – de la Pévèle et de la zone du Cateau et du Quesnoy. Jusqu'en 2004, leur niveau de participation est supérieur à cinq points à la moyenne nationale puis l'écart se restreint autour de 2,5 points. Ces zones se présentent comme des espaces

périurbains, notamment Flandres-Lys, la Pévèle, le Béthunois et l'Arrageois et, dans une moindre mesure, l'Audomarois. Attractifs pour de jeunes couples avec enfants ayant quitté la ville, leur comportement civique est plutôt à rapprocher des espaces urbains.

S'agissant des villes, celles-ci sont caractérisées par une baisse continue de la participation civique.

Un premier type [classe 3] est formé par des territoires ayant une participation moyenne, dont l'écart tend à se dégrader : ce sont les villes du Littoral, le Douaisis, le Cambrésis et tout le sud-est de la Métropole jusqu'en bordure du Bassin minier.

Enfin, les grandes zones urbaines forment un ensemble caractérisé par une désaffection grandissante pour les élections [classe 4] : Métropole lilloise, Bassin minier, Valenciennois et Sambre-Avesnois. Fortement touchées par les difficultés sur le marché du travail, ces zones ont une participation électorale qui ne cesse de se dégrader par rapport au niveau national, avec un écart qui passe de -0,5 point à la présidentielle de 1995 à moins de -5 points pour les régionales de 2010.

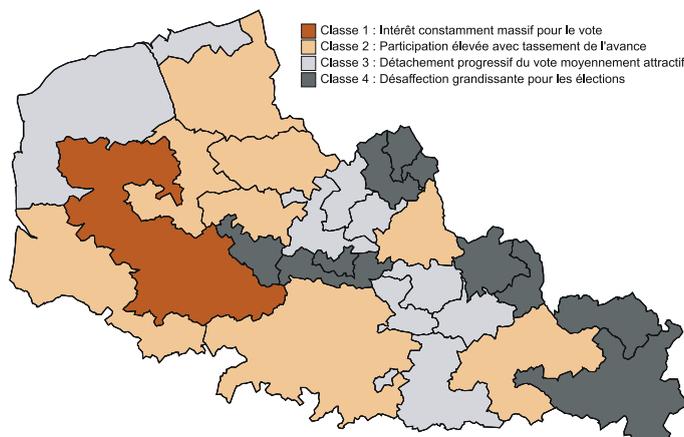
Finalement, la faible participation des villes semble davantage liée au chômage qui affecte massivement ces espaces urbains plutôt qu'à une réelle démobilisation des jeunes vis-à-vis de l'acte électoral.

Précarité et dynamisme démographique suscitent un monde associatif urbain dense

Au-delà des périodes électorales qui rythment le débat public sur l'intérêt général et les évolutions à donner à la société française, le lien social se tisse au quotidien, à travers de multiples activités conduites en commun. Il peut s'agir de relations familiales d'abord, mais aussi de relations de voisinage, de relations professionnelles comme de relations bâties au sein d'activités culturelles et de loisirs. Ces dernières sont réalisées au sein d'associations loi 1901.

Lors du lancement du centenaire de la loi de 1901, un sondage CSA publié le 2 décembre 2001 montrait qu'une grande majorité des Français pensaient que l'existence d'associations était indispensable au bon fonctionnement de la société française.

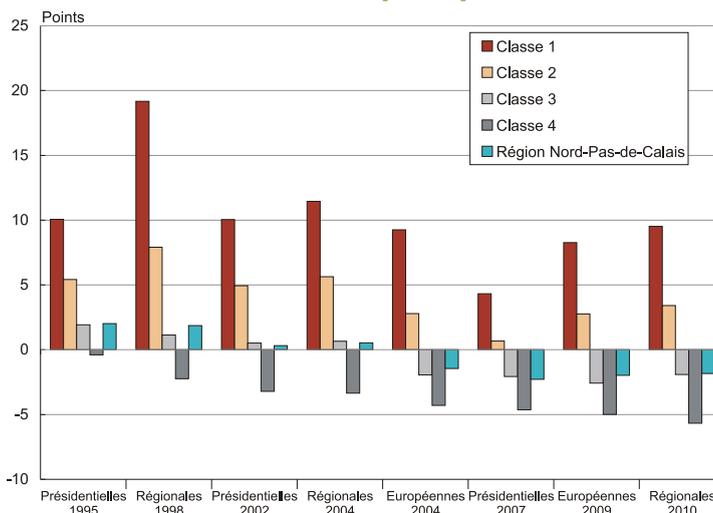
9 Typologie des écarts de participation électorale aux taux moyens nationaux



© IGN-Insee2011

Source : ministère de l'Intérieur (producteur), centre de données socio-politiques (diffuseur), conseil régional Nord-Pas-de-Calais.

2 Écarts en points des différentes classes aux taux nationaux de participation électorale



Source : ministère de l'Intérieur (producteur), centre de données socio-politiques (diffuseur), conseil régional Nord-Pas-de-Calais.

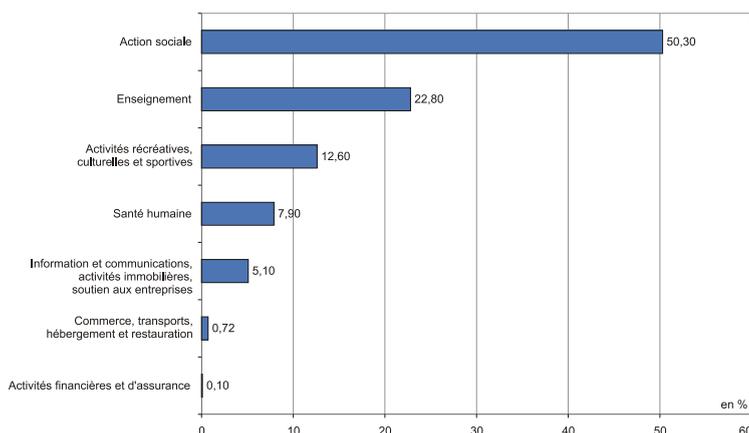
L'examen du monde associatif apporte ainsi une information riche sur le dynamisme du lien social dans un territoire et la capacité des habitants à agir dans un cadre collectif. De fait, les associations couvrent surtout les domaines de la santé et l'action sociale, de l'éducation et de la culture (sports, musique, danse, théâtre, bibliothèques, associations d'activités pour le 3^e âge...). Ce dernier secteur est en progression récente, parmi les nouvelles créations d'associations : la 1^{ère} conférence de la vie associative, en 2006, établit à « 23 % la part des associations culturelle, de loisirs et de tourisme, juste après les activités sportives, et devant l'action sanitaire et sociale. » [Pour en savoir plus : « 1^{ère} Conférence de la Vie Associative ».](#)

En termes d'effectifs salariés, le secteur social demeure cependant le premier acteur de l'économie sociale.

Une prédominance de l'action sociale

En 2008, le Nord-Pas-de-Calais compte près de neuf mille associations pour un effectif salarié de 123 857 personnes soit plus de 9 % de l'effectif salarié total du Nord-Pas-de-Calais quand l'ensemble de la France n'en compte que 7,8 % **► 5**. Le premier secteur associatif, en termes d'effectif salarié, est celui qui propose des services en matière d'enseignement, de santé et d'action sociale : il représente 81 % de l'effectif salarié total des associations. De plus, parmi celles-ci, la seule action sociale représente 50 % de l'effectif salarié du total des associations à comparer avec une part, pour la France, de 46 % pour l'effectif salarié de l'action sociale parmi l'ensemble des associations **► 3**. Toutefois, il faut souligner l'ambivalence de ces chiffres, car le poids des associations à caractère social peut au contraire révéler l'importance des problèmes sociaux, et s'avérer davantage être le signe d'une déstructuration sociale – que l'on cherche à traiter –, plus que d'une vitalité du lien social.

3 Part de l'effectif salarié de chaque secteur dans l'effectif total des associations



Source : Connaissance locale de l'appareil productif (Clap), Insee.

5 Structure, effectif et rémunérations des associations de l'économie sociale du Nord-Pas-de-Calais en 2008

Unités : nombre, %

Nord-Pas-de-Calais	Nombre d'établissements	Effectif salarié des associations	Part de l'effectif salarié des associations par secteur	Poids des rémunérations brutes des salariés des associations par secteur
Secteur				
Agriculture, sylviculture et pêche	11	c	c	c
Industrie + construction	30	c	c	c
Commerce, transports, hébergement et restauration	124	895	0,30	0,3
Activités financières et d'assurance	19	121	0,30	0,2
Information et communication, activités immobilières, soutien aux entreprises	557	6 348	4,13	2,7
Administration publique, enseignement, santé humaine et action sociale	3 416	100 335	21,96	18,9
<i>dont enseignement</i>	1 168	28 297	20,2	21,9
<i>dont santé humaine</i>	216	9 759	8,2	11,1
<i>dont action sociale</i>	2 032	62 279	59,6	60,8
Autres services (dont activités récréatives, culturelles et sportives)	4 736	15 614	41,81	38,9
Total	8 893	123 857	100,0	100,0

c : données confidentielles.

Source : Connaissance locale de l'appareil productif (Clap), Insee.

Une fois étudiée la répartition des postes de travail salariés des associations par secteur, on peut analyser la pénétration du monde associatif dans l'ensemble de l'économie régionale : l'action sociale et les activités récréatives, culturelles et sportives sont les deux secteurs de l'économie où le monde associatif occupe une place prépondérante, puisque leur part en effectif dans l'économie régionale y est respectivement de 59,6 % et de 41,8 % : plus de la moitié des travailleurs sociaux sont employés par des associations.

Une vie associative très développée en milieu urbain

Dans la région, les petites villes du Pas-de-Calais rural semblent présenter une forte densité associative tandis que les ensembles ruraux alentours sont plus pauvres **► 10**. Or, la population de ces petites villes est souvent faible, ce qui augmente artificiellement le chiffre de la densité.

Par contre, le tissu associatif est particulièrement abondant dans l'ensemble du département du Nord.

Si la vie associative présente à nouveau un clivage entre les urbains et les ruraux, il est en revanche totalement inversé par rapport au comportement électoral : cette fois, le lien social entretenu par les associations est beaucoup plus présent au niveau urbain : elles sont ainsi nettement plus nombreuses autour des grandes villes, là où en même temps la population est la plus dense, ce qui pourrait tendre à faire baisser le ratio à l'habitant. Plus précisément, le nombre d'associations pour mille habitants varie de un à plus de cinq pour la plupart des communes du Nord, hormis la Sambre et le nord du Cambrésis. Il est inférieur à une pour mille habitants dans la plupart des communes rurales du Pas-de-Calais. Il est, en revanche, élevé dans les villes comme Calais, Boulogne-sur-Mer ou Arras.

Dès lors, comment expliquer ce paradoxe, d'une vie citoyenne très développée sous sa forme associative en milieu urbain, tandis que sous sa forme strictement civique, elle montre des signes d'essoufflement ?

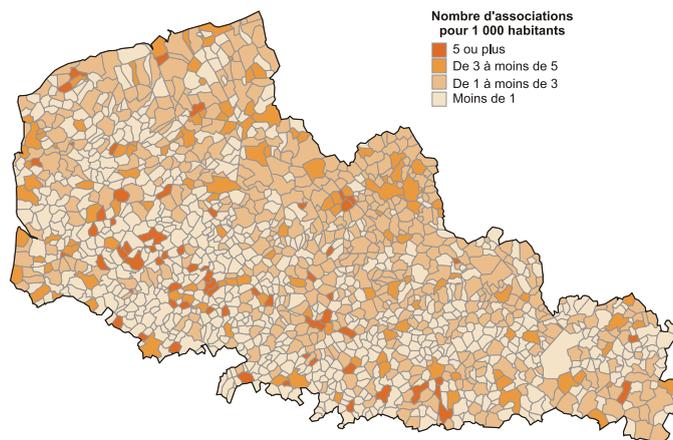
Le lien attesté entre densité associative et tissu urbain pourrait, de la même façon que pour la participation citoyenne, être rapproché à la fois d'une certaine jeunesse démographique favorable à l'éclosion d'associations de type récréatif, culturel, sportif, et aussi aux difficultés sociales de ces tissus susceptibles de générer davantage d'associations de type action sociale.

Du coup le paradoxe urbain entre vie civique marquée par l'abstention – elle-même générée par les difficultés économiques – et forte citoyenneté associative peut en partie s'expliquer par les nombreux besoins en matière sociale de certains tissus urbains défavorisés.

À propos de l'engagement citoyen des jeunes, un rapport de 2005 au Sénat sur le bénévolat dans le secteur associatif fait ce constat : « S'il y est fait état que « les jeunes et les étudiants sont en particulier tout disposés à agir plus et mieux » – alors qu'on les taxe souvent d'individualisme, 70 % d'entre eux déclarent leur désir d'engagement associatif –, pourtant « peu est fait pour favoriser leur engagement, soit par incompréhension de leurs

10

Densité associative pour 1 000 habitants



Source : Clap 2008, recensement de population 2008 (Insee).

attentes, soit par méfiance devant leurs activités ». La vitalité des associations qu'ils fondent et les nombreuses expériences sur le terrain de l'intervention sociale bénévole reflètent pourtant un potentiel extraordinaire. » [► Pour en savoir plus : « Rapport d'information sur le bénévolat »](#) Une publication de l'Insee de 2010 [► Pour en savoir plus](#), interprétant des chiffres de l'enquête SRCV 2008 (Enquête statistique sur les ressources et conditions de vie), montre, à l'inverse, que les adhésions aux associations augmentent avec l'âge pour culminer entre 60 et 75 ans. De sorte que l'on ne peut conclure à un lien entre densité associative des villes et jeunesse démographique. Et à propos du désir d'engagement des jeunes constaté par le rapport Murat, on peut légitimement se demander si ce vœu ne se cantonne pas à l'intention. À leur décharge, les difficultés des jeunes sur le marché du travail, comme la nécessité pour eux de se faire une situation, ne sont guère favorables à un engagement désintéressé. L'enquête SRCV souligne d'ailleurs que ce sont surtout les personnes qui ont un emploi (35 %) et les retraités (34 %) qui adhèrent le plus souvent à une association, quand les personnes au chômage ne sont que 17 % à le faire. Il va sans dire que subvenir à ses propres besoins est alors une priorité.

Du point de vue de la capacité des territoires à favoriser et concrétiser ce potentiel associatif, il est intéressant de constater la plus forte densité associative au sein de la métropole lilloise. Ainsi, les données du recensement 2007 donnent un rapport de population de l'arrondissement de Lille sur l'ensemble de la région de 30 %, pour un poids des associations employeurs de 34 % (Lille par rapport à la Région)⁽²⁾, ce qui pourrait suggérer une politique publique favorable à l'échelle de la communauté urbaine, mais ne le prouve en rien, compte-tenu de la fréquente implantation en métropole de sièges d'associations régionales ou d'antennes régionales d'associations nationales.

⁽²⁾ Sources : Acoess - Urssaf et MSA, données 2009

Une coopération intercommunale pour le développement territorial

La notion de territoire recouvre des dimensions très variées : territoire administratif, territoire politique, territoire de projets, territoire économique, territoire social ou encore territoire vécu. Chacun à son échelle, la commune, le canton, l'arrondissement, le département ou la région constituent des territoires administratifs selon une logique de répartition du pouvoir politique. De nos jours, les enjeux liés à l'aménagement du territoire dépassent bien souvent le cadre de ces limites administratives. Des politiques sociales sont mises en place au niveau des quartiers dans les villes, des politiques économiques le sont au niveau des bassins d'emploi, quand des politiques relatives aux déplacements quotidiens trouvent davantage de poids au niveau des bassins de vie. En premier lieu, la définition des territoires de projets est guidée par la volonté de cohésion territoriale au regard des enjeux.

Pour cette raison, les pouvoirs publics érigent de plus en plus souvent des passerelles entre les échelons administratifs les plus fins, à savoir les communes. Ces regroupements de communes visent, au-delà de l'atteinte d'une masse critique de population, à faire jouer leur complémentarité, leur identité culturelle propre et leur proximité territoriale pour le développement économique, social, culturel ou encore environnemental. Bien que l'intercommunalité contribue à l'ajout d'un échelon supplémentaire dans le paysage politico-administratif français, elle répond néanmoins aux objectifs de cohésion territoriale en corrigeant les disparités.

6 Liste des compétences des EPCI à fiscalité propre

	Compétences obligatoires	Compétences optionnelles
CU	Développement et aménagement économique, social et culturel de l'espace communautaire Aménagement de l'espace communautaire (Scot, PDU...) Équilibre social de l'habitat Politique de la ville Gestion des services d'intérêt collectif (assainissement et eau, incendie, cimetières...) Protection et mise en valeur de l'environnement et politique du cadre de vie	Tout ou partie de l'action sociale après avoir passé une convention avec le Département Gestion des équipements ou services relevant de l'attribution des communes membres (et inversement) après convention avec ces communes
CA	Développement économique Aménagement de l'espace communautaire (Scot, PDU...) Politique de la ville Équilibre social de l'habitat	Voirie d'intérêt communautaire Assainissement Eau Environnement et cadre de vie Équipements culturels et sportifs Action sociale d'intérêt communautaire (éventuellement action sociale du Département après signature d'une convention)
CC	Aménagement de l'espace Actions de développement économique	Voirie Élimination et valorisation des déchets ménagers et assimilés Environnement Logement et cadre de vie Équipements culturels, sportifs et d'enseignement préélémentaire et élémentaire Action sociale d'intérêt communautaire (éventuellement action sociale du Département après signature d'une convention)

Source : Direction de l'information légale et administrative.

Les groupements à fiscalité propre : une intercommunalité intégrée

Les Etablissements publics de coopération intercommunale (EPCI) sont des regroupements de communes ayant pour objet l'élaboration de projets communs de développement au sein de périmètres de solidarité. Ils permettent aux communes qui y adhèrent de gérer en commun des équipements, des services publics, d'élaborer des projets de développement économique, d'urbanisme ou d'aménagement du territoire à l'échelle plus vaste que celle d'une commune. Les communautés urbaines, communautés d'agglomération, communautés de communes, syndicats d'agglomération nouvelle, syndicats de communes et les syndicats mixtes sont des EPCI. Les syndicats de communes et les syndicats mixtes constituent la forme la plus souple de la coopération intercommunale. Aucune compétence n'est obligatoire pour eux, ils s'apparentent à une intercommunalité de services. L'intercommunalité de projet, qui constitue la forme la plus intégrée de l'intercommunalité, est représentée par les EPCI à fiscalité propre. Ceux-ci détiennent obligatoirement certaines compétences fixées par le législateur, auxquelles s'ajoutent d'autres optionnelles, toutes transférées par les communes ► 6. Pour l'exercice de ces compétences, les communes transfèrent à l'EPCI une partie de leur fiscalité. Selon l'importance de la population regroupée, peuvent être créées des communautés urbaines, des communautés d'agglomération, des communautés de communes et, depuis la loi de réforme du 16 décembre 2010, des métropoles et des pôles métropolitains ► Encadré 3.

Trois grands types d'EPCI à fiscalité propre coexistent

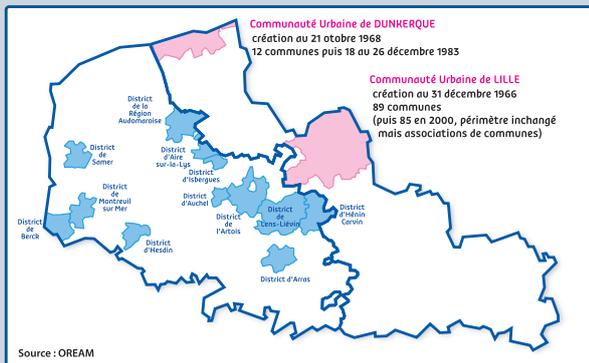
La Communauté urbaine (CU) a été instituée par la loi du 31 décembre 1966. C'est un établissement public de coopération intercommunale regroupant plusieurs communes d'un seul tenant et sans enclave. Selon la loi de 1999, toute nouvelle communauté urbaine doit comprendre à sa création au moins 500 000 habitants. C'est la forme la plus achevée de la coopération intercommunale pour élaborer et conduire un projet commun de développement urbain et d'aménagement du territoire. La Communauté d'agglomération (CA), créée par la loi du 12 juillet 1999, est un établissement public de coopération intercommunale 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. Ce seuil de 15 000 habitants ne s'applique pas lorsque la communauté d'agglomération comprend le chef-lieu du département.

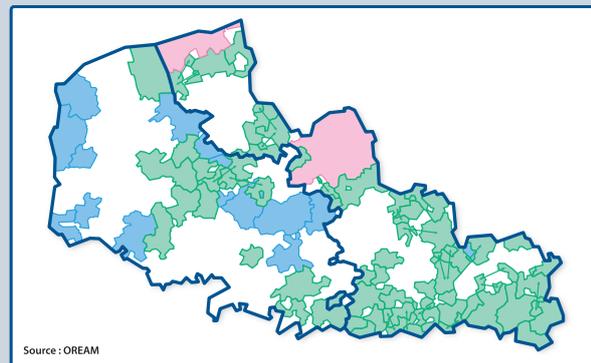
La Communauté de communes (CC), créée par la loi du 6 février 1992, a été conçue au départ pour le milieu rural, mais elle séduit de plus en plus le milieu urbain. Les CC visent à organiser les solidarités nécessaires en vue de l'aménagement et du développement de l'espace. Depuis la loi de 1999, les CC se doivent de regrouper plusieurs communes d'un seul tenant et sans enclave, mais des exceptions à cette règle existent.

Encadré 2 : L'évolution de l'intercommunalité dans la région Nord-Pas-de-Calais

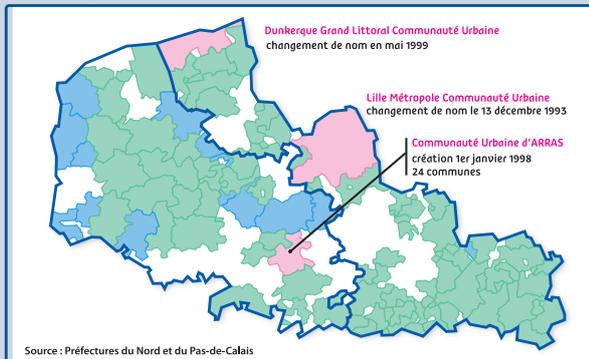
En avril 1973



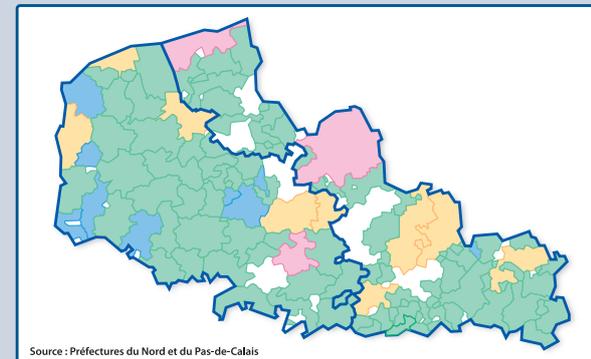
au 31 décembre 1993



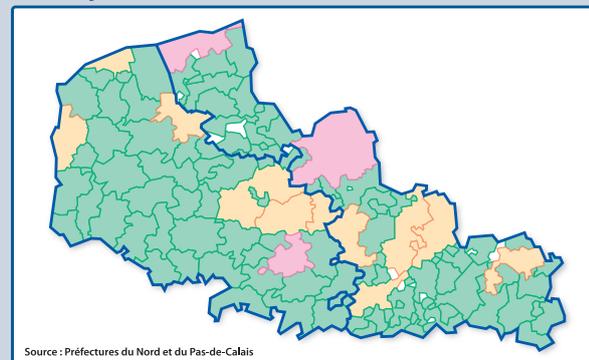
au 1er janvier 1998



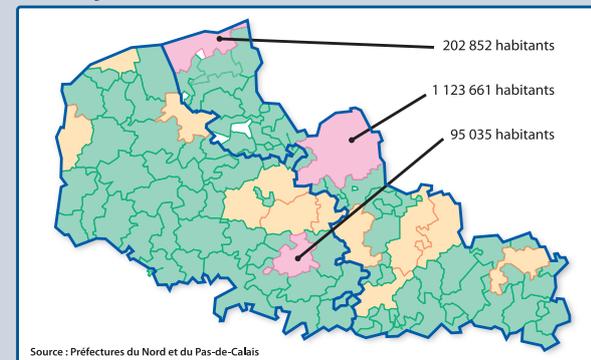
au 1er février 2001



au 1er janvier 2006



au 1er janvier 2011



- Communauté Urbaine
- Communauté de communes
- Communauté d'agglomération
- District urbain

cartographie : D2DPE / IGAS - janvier 2011-015-03 HR

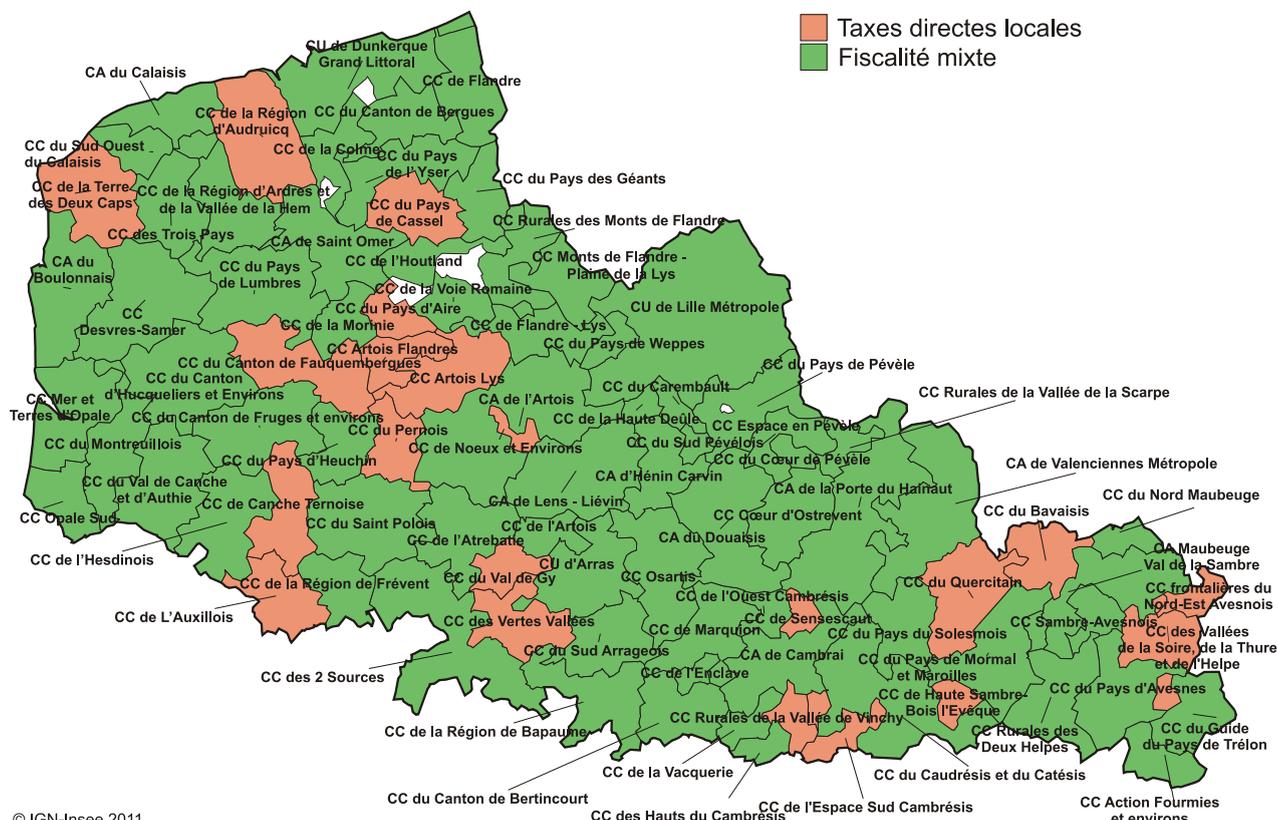
Des prémices anciennes en Nord-Pas-de-Calais

La forme la plus ancienne de coopération intercommunale remonte à 1890 avec la création des syndicats à vocation unique (Sivu), qui permettent aux communes de se fédérer pour gérer une seule activité d'intérêt intercommunal. En 1959 sont créés les syndicats à vocation multiple (Sivom) et les districts urbains. En Nord-Pas-de-Calais, ce type de groupement s'est développé dans l'ouest de l'ex-Bassin minier, dans l'Arrageois et l'Audomarois ou encore le long du littoral du Pas-de-Calais [Encadré 2](#). Disparus à compter du 1^{er} janvier 2002, les districts urbains seront systématiquement transformés en communautés urbaines, communautés d'agglomérations ou communautés de communes. En 1963 est créé le concept de métropole d'équilibre par la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (Datar), pour donner un rôle aux grandes agglomérations dans l'aménagement du territoire et faire contrepoids à l'hyper-centralisation parisienne. La métropole d'équilibre du Nord-Pas-de-Calais fut alors créée sous le nom de Lille-Roubaix-Tourcoing : il s'agit aujourd'hui de Lille Métropole communauté urbaine (LMCU). Cette communauté urbaine fait d'ailleurs partie, avec celles de Bordeaux, Lyon et Strasbourg, des premières communautés urbaines imposées lors de la parution de la loi de 1966. Après LMCU, la Communauté urbaine de Dunkerque se met en place en 1968, cette fois à l'initiative des élus sur le modèle lillois, pour échapper aux fusions de communes, conjointement aux nombreux districts urbains apparus dans la région à partir de 1959. La 3^e et dernière communauté urbaine actuelle de la région ne sera créée que 30 ans plus tard, en 1998 : c'est la Communauté urbaine d'Arras.

Une mise en place étalée sur longue période

La coopération intercommunale a démarré très tôt en Nord-Pas-de-Calais, mais les territoires n'ont pas tous connu le même rythme de mise en place. Certains se sont associés dès les débuts du concept et ont fait figure de pionniers ; d'autres constituent encore aujourd'hui des territoires isolés. Du point de vue des communautés urbaines, leurs créations se sont étalées sur 33 ans – de 1966 pour LMCU à 1998 pour la CU d'Arras –. Les premières communautés d'agglomérations sont apparues en région dès la loi de 1999, la dernière, Artois Comm, datant de 2003. Enfin, les plus anciennes communautés de communes se sont fédérées à partir de 1992, tandis que d'autres sont particulièrement récentes. La collaboration intercommunale n'est pas aboutie aujourd'hui, certains ensembles présentant encore des enclaves ou des discontinuités contraires à la loi de 1999 [Encadré 3](#). Par ailleurs, même lorsque la mise en commun de projets est approuvée par la création d'une structure institutionnelle, les évolutions des enjeux nécessitent sans cesse des révisions, des actualisations des périmètres d'action [Encadré 3](#).

11 Les structures intercommunales au 1^{er} janvier 2011 selon le type de fiscalité



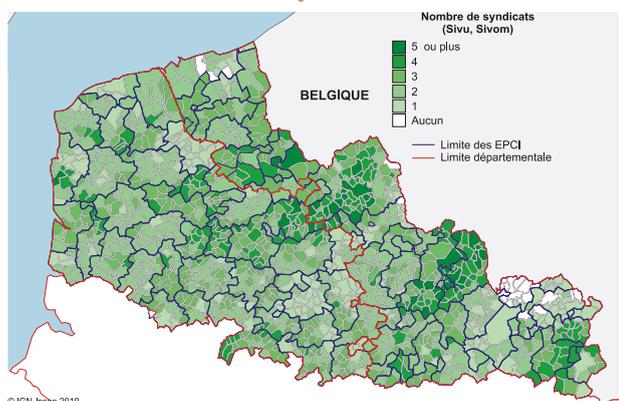
© IGN-Insee 2011
Source : DGCL 2011.

Encadré 3 : Une tentative récente de rationalisation de l'intercommunalité

L'instauration d'une coopération intercommunale sur des compétences larges avec les EPCI à fiscalité propre n'a pas encore aujourd'hui convaincu toutes les communes : certaines sont actuellement isolées de tout type d'association. Par ailleurs, diverses formes de syndicats fonctionnant sur la base de contributions budgétaires ou fiscalisées continuent d'exister, alors même que la loi fondant les groupements à fiscalité propre avait pour objectif corollaire de réduire leur nombre. C'est à partir de ce constat que se positionne la loi de réforme des collectivités territoriales promulguée le 16 décembre 2010, qui vise à achever la carte intercommunale et à la rationaliser. Pour ce faire, la loi prévoit la création d'EPCI ou la modification de périmètres d'EPCI existants pour l'intégration de communes isolées. Pour rationaliser la carte intercommunale, la loi prévoit la possibilité de fusionner des EPCI existants ; elle réserve aussi la possibilité de création aux seuls EPCI à fiscalité propre et permet uniquement la modification de périmètres ou la fusion pour les autres EPCI, afin de diminuer l'effectif des syndicats.

En Nord-Pas-de-Calais, le nombre de syndicats auxquels adhèrent les communes apparaît relativement élevé de Lille à Béthune, dans l'ensemble du Valenciennois, dans l'Armentières ainsi que dans l'extrême sud-est de la région . Cependant, une fois ce nombre rapporté à la population, c'est dans les territoires ruraux du Pas-de-Calais que la densité de syndicats atteint finalement ses valeurs les plus hautes .

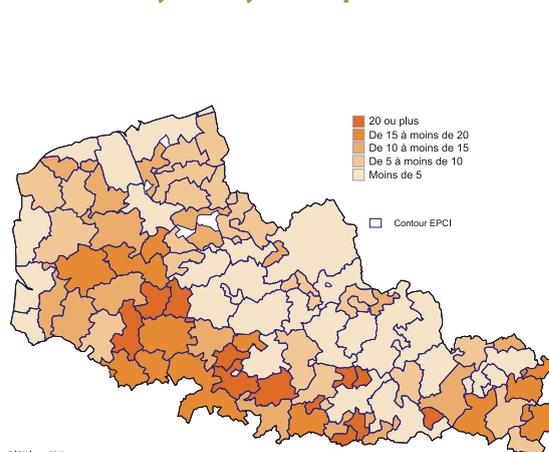
Nombre de syndicats à vocation unique ou multiple (Sivu ou Sivom) auxquels adhère une commune



Note : ne sont comptabilisées que les adhésions à des Sivu ou Sivom. Les adhésions aux syndicats mixtes, aux communautés de communes, aux communautés d'agglomération et aux communautés urbaines ne sont pas prises en compte.

Source : DGCL.

Nombre moyen de syndicats pour 10 000 habitants



Source : DGCL.

Le projet de loi vise aussi à renforcer le poids des institutions intercommunales dans le paysage institutionnel. Les différents échelons territoriaux y sont réformés – élection des conseillers territoriaux, possibilité de rapprochement des régions et des départements, nouvelle répartition des compétences –. Le *volet local* constitue le cœur du dispositif, visant à réformer l'architecture des pouvoirs locaux :

- achèvement et rationalisation de la carte intercommunale ;
- instauration d'un mode de désignation directe des conseillers communautaires ;
- création des métropoles et des pôles métropolitains.

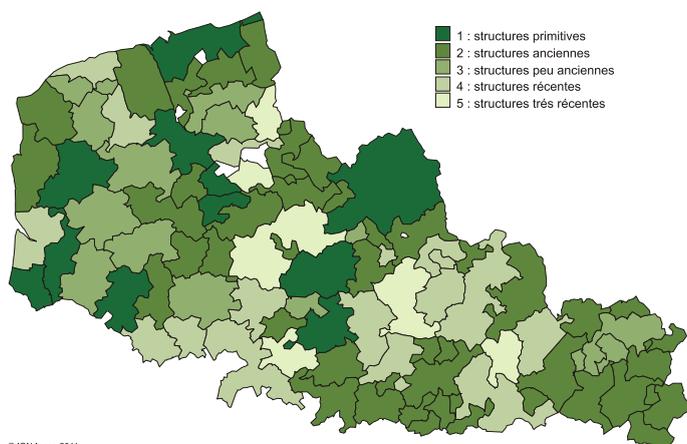
La loi crée la métropole, établissement public de coopération intercommunale de plus de 500 000 habitants, regroupant des communes d'un seul tenant et sans enclave qui s'associent « au sein d'un espace de solidarité pour élaborer et conduire ensemble un projet d'aménagement et de développement économique, écologique, éducatif, culturel et social de leur territoire afin d'en améliorer la compétitivité et la cohésion ».

Le pôle métropolitain, quant à lui, sera exclusivement composé d'EPCI à fiscalité propre formant un ensemble, le cas échéant discontinu, de plus de 300 000 habitants autour d'un EPCI centre de plus de 150 000 habitants. À titre dérogatoire, les territoires frontaliers pourront constituer un pôle métropolitain sur un territoire d'un seul tenant et sans enclave, de plus de 300 000 habitants, autour d'un EPCI centre de plus de 50 000 habitants.

Dans le cadre de cette loi, les Préfets de départements sont chargés d'élaborer et de mettre en application des schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI) prescripteurs. Ces SDCI, qui seront validés par les élus et les commissions départementales de coopération intercommunale, disposeront jusqu'au 1^{er} juin 2013 pour leur mise en œuvre.

14

Classement des structures intercommunales selon l'ancienneté



© IGN-Insee 2011

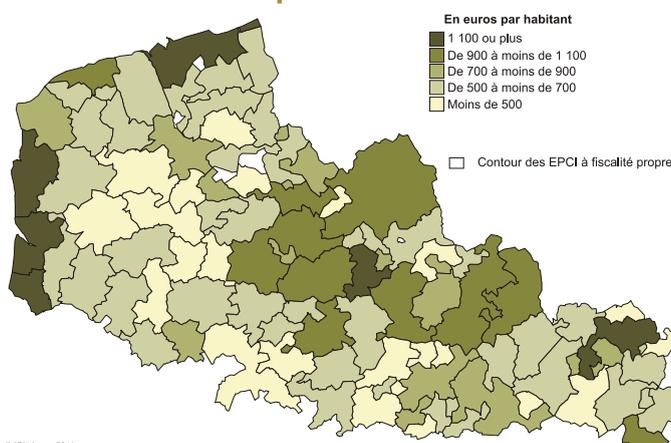
Source : conseil régional 2011.

Cinq classes caractérisent la mise en place de la coopération intercommunale

Nonobstant l'évolution prochaine de l'intercommunalité, il est possible de classer les territoires régionaux selon l'ancienneté de leur démarche de coopération. Cinq grandes classes de territoires distinguent alors les EPCI à fiscalité propre du Nord-Pas-de-Calais  14. Dans ce classement, la datation de l'EPCI peut parfois être plus ancienne que la date de création officielle du contour actuel : l'idée est en effet de retenir la date d'apparition d'une première forme de coopération. Par exemple, le projet intercommunautaire de la communauté d'agglomération de Valenciennes Métropole dans son périmètre actuel a été approuvé en 2000. Mais, avant cette date, les communes de cet espace avaient déjà fait émerger une volonté de collaboration à travers la création de la communauté de communes de la Vallée de l'Escaut, de la communauté de communes du Pays de Condé et du Syndicat intercommunal à vocation multiple de Trith-Saint-Léger. C'est pourquoi le territoire du Valenciennois est globalement considéré comme faisant partie des structures anciennes.

15

Charges de fonctionnement par habitant dans les comptes des communes en 2008



© IGN-Insee 2011

Source : recensement de la population 2007, exploitation principale (Insee) ; comptes des collectivités locales (DGFiP 2008).

Parmi les structures les plus primitives [classe 1] se trouvent principalement les grandes agglomérations régionales. En font notamment partie les trois communautés urbaines, les agglomérations de Lens-Liévin et de Saint-Omer. Certaines zones d'une taille démographique plus modeste, voire des zones rurales, viennent aussi s'y mêler, comme l'arrière-pays littoral sud.

Les espaces qui se sont ensuite fédérés [classe 2] se situent principalement à leurs abords, mais aussi dans le rural avec l'adoption de la loi de 1992 instaurant les communautés de communes. De nombreux EPCI se créent ainsi aux périphéries des agglomérations lilloise, dunkerquoise et audomaroise, mais aussi autour de Boulogne-sur-Mer, dans le Cambrésis et l'Avesnois. C'est aussi à cette époque qu'apparaît le district de Valenciennes.

Les structures relativement peu anciennes [classe 3] regroupent essentiellement les communautés de communes d'une seconde phase de mise en place. Il s'agit principalement de zones rurales du Pas-de-Calais, de l'Authie aux abords du Calais, et du Maubeugeois.

Enfin, les coopérations intercommunales les plus récentes touchent tous types d'espaces : ruraux dans le Ternois ou le Caudrésis, périurbains en Flandre intérieure et urbains à l'est ainsi qu'à l'extrême ouest de l'ancien Corridor minier [classes 4 et 5].

La réalité des intercommunalités : leurs actions

Le niveau de services rendus par les collectivités permet de distinguer différents degrés de prestations sur les territoires. Il est ici estimé par les charges de fonctionnement par habitant qui caractérisent en partie l'action des collectivités locales. Il convient de garder à l'esprit que ces charges peuvent aussi refléter la formation d'une nouvelle bureaucratie : les doubles comptes entre communes et EPCI ne sont pas neutres sur la pression fiscale pour les contribuables

Pour en savoir plus : rapport de la Cour des comptes « L'intercommunalité en France ».

Ces charges regroupent notamment les charges de personnel, les subventions de fonctionnement et d'équipement aux organismes publics, des contributions versées à titre divers (services d'incendie, police d'État...), les achats et charges externes (fournitures, études, prestations de services, frais de déplacements, locations...), des charges financières et certains impôts.

Les comptes des communes du Nord-Pas-de-Calais enregistrent en moyenne en 2009 des charges de fonctionnement de 955 euros par habitant,

contre 1 091 en moyenne nationale. La taille de population des communes joue sur le niveau des dépenses et recettes , aussi l'indicateur issu du compte des communes doit-il être apprécié au regard de la strate de population. Au niveau local, ce ratio est alors comparé à celui obtenu en affectant à chaque commune le ratio moyen France entière de la strate à laquelle la commune appartient. Cet exercice met en évidence de manière quasi généralisée un niveau moindre des charges de fonctionnement des communes de la région. Les communes de la communauté urbaine de Dunkerque Grand Littoral, celles de la communauté d'agglomération de Maubeuge Val de Sambre et celles des communautés de communes liées à Montreuil et Berck s'illustrent au contraire par un écart positif au ratio moyen particulièrement élevé.

Dans les finances intercommunales, les charges de fonctionnement des EPCI s'élèvent à 502 euros par habitant en moyenne en 2008 dans la région, contre 364 en France métropolitaine. Les communautés urbaines de Lille et Dunkerque affichent des charges importantes . C'est globalement dans les zones les plus urbanisées de la région que les charges par habitant apparaissent plus élevées.

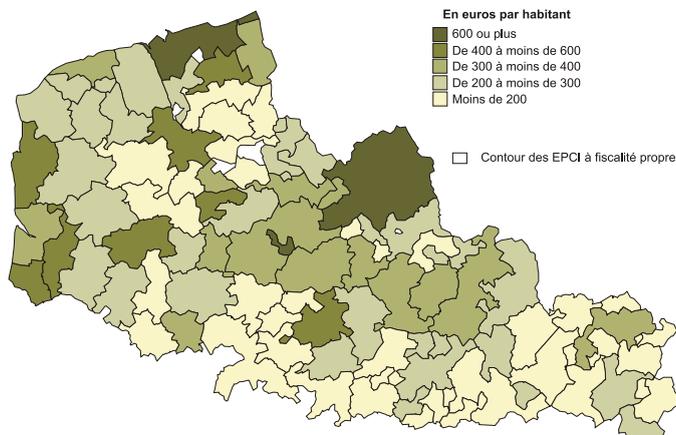
Leur potentiel de développement

Le potentiel de développement d'un territoire peut se mesurer par la capacité qu'ont les communes et les structures intercommunales à mobiliser des ressources pour financer leur action publique. Pour caractériser les marges de manœuvre des communes en termes de politique fiscale, d'autonomie financière, d'investissements ou d'endettement, deux indicateurs sont retenus : la capacité d'autofinancement et l'encours de la dette par habitant.

L'autofinancement s'apprécie à partir de la Capacité d'autofinancement (CAF), c'est-à-dire des ressources dégagées par la collectivité, au cours du dernier exercice, grâce à son fonctionnement courant pour lui permettre d'une part de rembourser ses emprunts et d'autre part de financer une partie de ses investissements. Cette capacité actuelle à financer des projets est rapportée aux produits de fonctionnement. La capacité d'autofinancement peut n'être que partiellement utilisée au cours de l'exercice, le solde disponible venant alors renforcer le fonds de roulement.

16

Charges de fonctionnement par habitant dans les comptes des EPCI en 2008

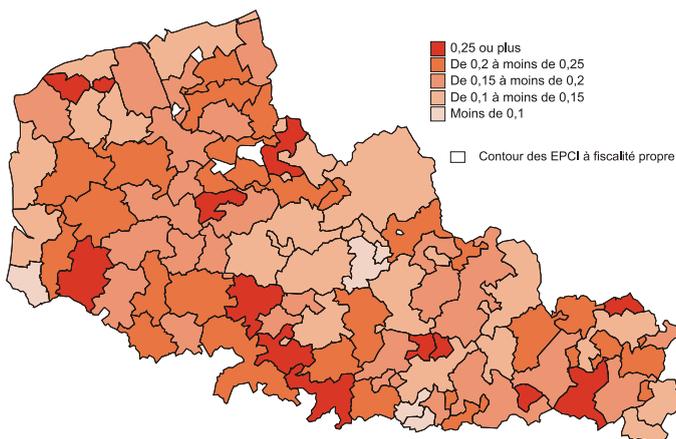


© IGN-Insee 2011

Source : recensement de la population 2007, exploitation principale (Insee) ; comptes des collectivités locales (DGFIP 2008).

17

Capacité d'autofinancement rapportée aux produits de fonctionnement dans les comptes des communes en 2008

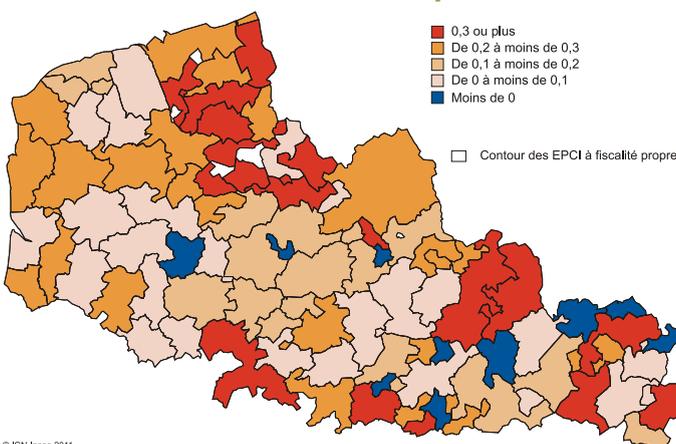


© IGN-Insee 2011

Source : recensement de la population 2007, exploitation principale (Insee) ; comptes des collectivités locales (DGFIP 2008).

18

Capacité d'autofinancement rapportée aux produits de fonctionnement dans les comptes des EPCI en 2008



© IGN-Insee 2011

Source : recensement de la population 2007, exploitation principale (Insee) ; comptes des collectivités locales (DGFIP 2008).

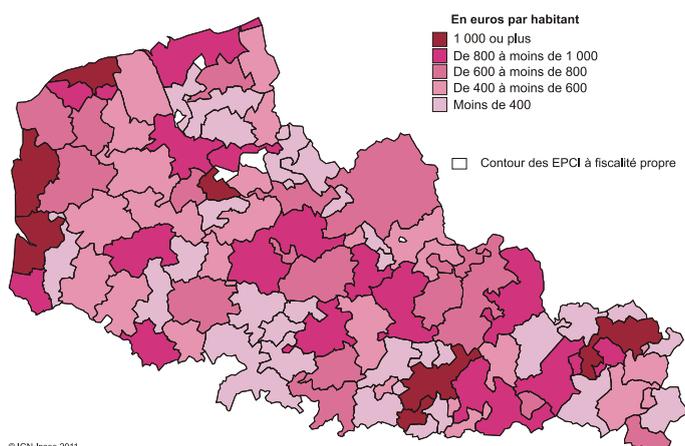
En moyenne en 2009, les communes de la région possèdent une capacité d'autofinancement légèrement inférieure à celle de France (0,13 contre 0,15) selon les comptes des communes. De manière générale, les zones constituées de communes de petite taille affichent une CAF relativement élevée  17. En effet, les communes les moins peuplées ont une activité financière réduite et sont donc plus enclines à épargner. À l'inverse, les grandes communes investissent beaucoup et financent souvent leurs projets par l'emprunt, d'où une épargne plus faible. Toutefois, en comparant avec le ratio moyen français des strates correspondantes, de nombreuses zones nordistes se situent en-deçà de la CAF attendue d'après leur taille de population et leur régime fiscal. Les communautés d'agglomération de Saint-Omer et du Calais affichent une CAF supérieure, celles de la Porte du Hainaut et de Lens-Liévin, comme les communautés urbaine d'Arras et de Dunkerque sont proches du niveau moyen de leur strate, quand les autres se situent bien en dessous. Dans le cas des territoires les plus ruraux, les situations sont davantage contrastées.

D'après les comptes des EPCI, les groupements à fiscalité propre du Nord-Pas-de-Calais affichent en revanche une meilleure capacité d'autofinancement (0,21) que la moyenne des groupements français (0,19). Les comptes des intercommunalités ne mettent pas en évidence de lien

entre morphologie et niveau d'autofinancement  19. Si en Flandre intérieure les EPCI à caractère rural ont une bonne capacité d'autofinancement, il n'en est pas de même des communautés de communes du Pas-de-Calais telles que celles de Fruges, Hucqueliers ou encore Fauquembergues. De même les zones urbanisées font cohabiter EPCI à forte CAF (Maubeuge, Valenciennes) et EPCI à faible CAF (de Douai à Béthune).

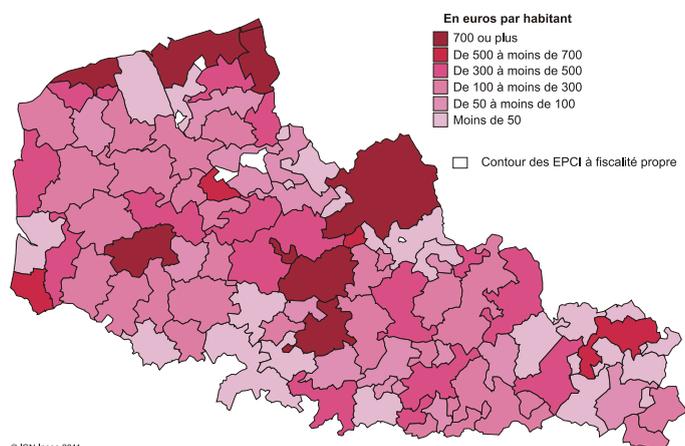
À partir des finances communales, la dette s'élève en 2009 à 788 euros par habitant dans les communes du Nord-Pas-de-Calais, contre 1 019 en moyenne France métropolitaine. Si les communes composant les communautés d'agglomérations du Calais et de Cambrai apparaissent fortement endettées  19, c'est surtout leur structure démographique et leur régime fiscal qui joue : leur dette est en effet proche de la dette moyenne de la strate nationale à laquelle elles appartiennent. En revanche, les communautés d'agglomérations du Boulonnais et de Maubeuge enregistrent un surplus important par rapport à ce ratio moyen de strate. À l'inverse, les communes adhérentes de LMCU sont nettement moins endettées que les communes de leurs strates correspondantes. Les trois communautés urbaines de la région enregistrent, au niveau du compte des EPCI, un niveau d'endettement élevé dépassant le millier d'euros par habitant  20. Elles pèsent dans la dette moyenne des EPCI régionales qui se fixe à 739 euros par habitant en 2009 contre 415 au niveau national. Une nouvelle fois, l'éventail des situations est assez large puisque les territoires urbains et ruraux ont tantôt faiblement recours à l'emprunt (Saint-Omer, Porte du Hainaut, Pévèle, Avesnois), tantôt fortement endettés (Calais, Lens-Liévin, Artois-Lys, Opale Sud).

19 Dette par habitant dans les comptes des communes en 2008



Source : recensement de la population 2007, exploitation principale (Insee) ; comptes des collectivités locales (DGFiP 2008).

20 Dette par habitant dans les comptes des EPCI en 2008



Source : recensement de la population 2007, exploitation principale (Insee) ; comptes des collectivités locales (DGFiP 2008).

Leur niveau de coopération financière

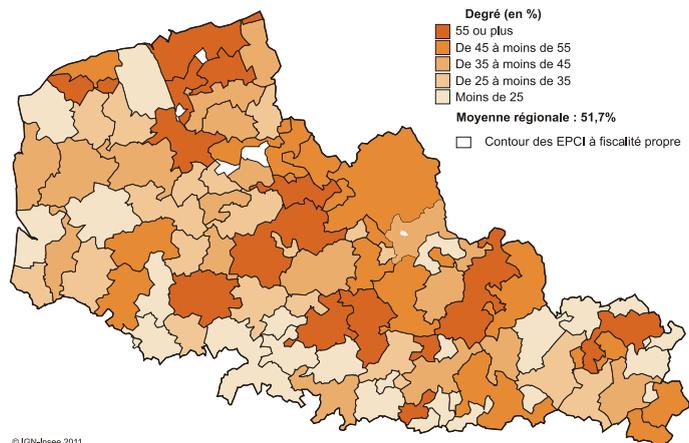
La fiscalité directe locale est aussi en relation avec le niveau de collaboration intercommunale. La mise en commun ou non des ressources fiscales est un enjeu important puisque se pose la question de la réduction des inégalités entre les communes par un rééquilibrage des ressources au sein d'un territoire. L'adhésion d'une commune à un EPCI à fiscalité propre indique déjà sa perspective de mise en commun des ressources et des projets. L'idée de cette seconde approche, complémentaire de la précédente, est d'estimer le niveau d'avancement de la coopération intercommunale au regard du degré de partage de leurs ressources fiscales. L'ultime démarche dans cette optique est la

Taxe professionnelle unique (TPU), remplacée à compter de 2010 par la Contribution économique territoriale (CET). La grande majorité des groupements à fiscalité propre du Nord-Pas-de-Calais ont déjà opté pour ce type de fiscalité . Seuls quelques communautés de communes situées en zones rurales fonctionnent avec une fiscalité additionnelle des quatre taxes – taxe d'habitation, taxe sur le foncier bâti, taxe sur le foncier non bâti, taxe professionnelle –. En rapportant les produits votés par tous les groupements à fiscalité propre auxquels appartient une commune et l'ensemble des produits votés par cette commune et les groupements à fiscalité propre auxquels elle adhère, on obtient une mesure de la volonté plus ou moins grande du territoire à mettre en commun les ressources fiscales pour financer les projets d'investissements. Cet indicateur, appelé degré d'intégration intercommunale, s'inspire du concept législatif et réglementaire de coefficient d'intégration fiscale : il en est une estimation.

La région Nord-Pas-de-Calais présente dans son ensemble une intégration intercommunale avancée, le degré d'intégration atteignant 52 % en 2008, pour une moyenne en France métropolitaine de 34 %. Comme au niveau national, ce degré a plus que doublé en l'espace de 9 ans : il s'affichait

21

Degré d'intégration intercommunale en 2008



© IGN-Insee 2011

Sources : recensement des éléments d'imposition 2008 (DGFIP) ; recensement de la population 2007, exploitation principale (Insee).

en 1999 à 24 %. Les groupements autour de Dunkerque, Saint-Omer, Calais, Saint-Pol-sur-Ternoise et globalement le périmètre de l'Aire métropolitaine de Lille – exceptées certaines poches en Pévèle, dans le Lensois ou l'Ostrevent – sont les territoires aux degrés d'intégration intercommunale les plus élevés, supérieurs à 45 % . Les communautés de communes ne sont donc pas les seules à afficher un niveau de partage des ressources moindre : certaines communautés d'agglomérations viennent s'y joindre, à l'instar des CA de Boulogne-sur-Mer, de Cambrai ou de Lens-Liévin.

Encadré 4 : Méthodologie des finances publiques

Le développement de l'intercommunalité a conduit à transférer progressivement aux groupements des compétences auparavant exercées par les communes membres. La mutualisation des projets de services ou d'équipements devraient permettre aux communes de générer des économies d'échelle et ainsi de réduire leurs investissements et leur activité financière. Une analyse des finances publiques des territoires se doit donc de prendre en compte à la fois les finances des communes et celles des EPCI.

L'agrégation des deux pour représenter plus globalement la richesse du territoire constitue une opération très délicate. De nombreux flux croisés existent entre les comptes de l'EPCI et ceux des communes membres. En raison des relations financières qui les lient, certaines opérations peuvent en effet générer une double description comptable, par exemple lorsqu'il y a remboursement d'un niveau de collectivité au bénéfice de l'autre (il s'agit principalement de reversements de fiscalité, de prestations de service croisées et d'affectations de biens ou de dettes). Ces doubles comptes n'étant pas neutralisés, la description des indicateurs est ici détaillée selon les niveaux communal et intercommunal de manière disjointe.

Il est important d'interpréter les résultats au regard de la taille des communes (effet strate) et du régime fiscal de l'EPCI (TPU, fiscalité additionnelle...). Au-delà, bien d'autres facteurs influent sur le niveau et la structure des recettes et des dépenses des communes : ressources forestières, fiscalité avantageuse, charges élevées des zones touristiques... Mais ce sont ces deux caractéristiques qui jouent surtout sur les comptes des communes. On observe aussi que parmi les communes de moins de 10 000 habitants, à taille de population équivalente, les communes d'un pôle urbain ont des dépenses totales (volume budgétaire) moins élevées et surtout des dépenses d'équipement et un endettement moindre que les communes de l'espace à dominante rurale.

Par ailleurs, les données ne tiennent pas compte de la suppression de la taxe professionnelle et de la réforme de la fiscalité locale en 2010, car elles reposent sur des données antérieures à la réforme.

La réforme des collectivités locales et de la taxe professionnelle font de la fiscalité directe locale un domaine en pleine mutation. Les informations livrées dans cette analyse n'ont pas de caractère légal : il ne s'agit que d'ordres de grandeur.

L'intercommunalité à fiscalité propre est aujourd'hui largement répandue : sa couverture du territoire français est presque totale, 96 % des communes et 90 % de la population y adhérant au 1^{er} janvier 2011. Ces structures ne disposent cependant pas de l'éventail total des compétences en matière de politique publique, et en dehors de ces EPCI à fiscalité propre d'autres nombreux dispositifs de coopération intercommunale existent donc. Alors que les EPCI ont d'abord une fonction opérationnelle, d'autres ont vocation à développer la concertation et la planification. Cette partie présente de nouvelles mouvances de coopérations territoriales, assez récentes ou alors de formes très spécifiques. Elles sont destinées à mettre en œuvre leurs propres projets sur des domaines d'action différents de ceux des EPCI. Les interventions opèrent sur des contours territoriaux parfois en concordance avec ceux des EPCI (à l'exemple des Schémas de cohérence territoriale - Scot), parfois distincts (comme les Groupements européens de coopération transfrontalière - GECT). Comme tout périmètre d'action, ils nécessitent en effet d'être en adéquation avec les besoins territoriaux et se détachent donc de tout découpage a priori, qu'il soit administratif ou politique. L'objectif n'est pas ici de réaliser une énumération de ces dispositifs dans la région Nord-Pas-de-Calais. Il s'agit plutôt d'informer sur les principaux projets de collaboration communautaire dans leurs contours et leurs objectifs.

L'urbanisme à travers les Scot

Prévus par la loi Solidarité et renouvellement urbains (loi SRU) du 13 décembre 2000, les schémas de cohérence territoriale succèdent aux Schémas directeurs (SD) à partir du 1^{er} janvier 2002. Les Scot constituent le principal document de planification locale. Ils permettent aux élus de définir ensemble l'évolution de l'agglomération et les priorités en matière d'urbanisme, d'habitat, de commerce, de zones d'activité, de déplacements. Les Scot ne se substituent pas aux plans locaux d'urbanisme : ils définissent des orientations générales avec lesquelles ces plans doivent être compatibles. Ils apportent une plus-value au concept de Schémas directeurs, puisque ceux-ci portaient essentiellement sur la destination des sols

sans prendre en compte les autres politiques au niveau de l'agglomération. Un Scot peut être élaboré par un EPCI ou par un syndicat mixte. Le périmètre du Scot doit être d'un seul tenant et sans enclave. Lorsqu'il existe des EPCI compétents en matière de Scot, le périmètre du Scot doit les inclure en totalité. Les Scot sont, par ailleurs, soumis à enquête publique avant approbation et font l'objet d'un examen périodique. Leurs procédures d'élaboration et de révision sont simplifiées.

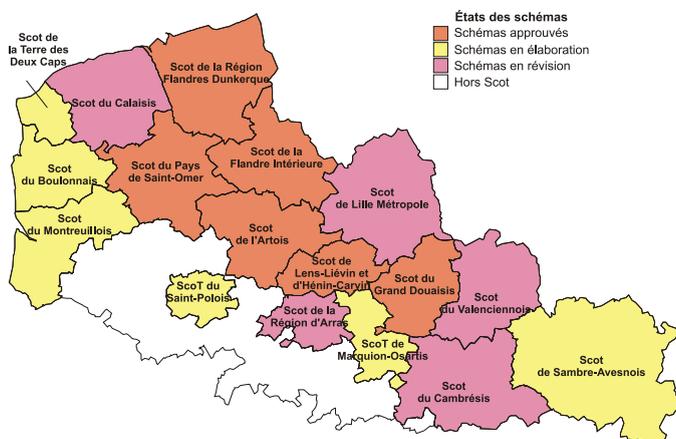
Au 1^{er} janvier 2011, une majeure partie du territoire régional est couverte par les Scot [► 22](#). Seules les zones les plus rurales du Pas-de-Calais n'en sont pas pourvues. Le long du littoral ouest et dans le Maubeugeois, mais aussi dans le Saint-Polois et le Marquionnais, les Scot se sont mis en place plus tardivement et sont aujourd'hui encore en cours d'élaboration.

Les Pays couvrent les zones les moins urbaines de la région

Les Pays ont été créés en 1995 par la Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (LOADT), dite loi Pasqua, modifiée par la LOADDT du 25 juin 1999, dite Loi Voynet, et par la loi Urbanisme et habitat du 2 juillet 2003. Un Pays est un territoire de projet caractérisé par une « cohésion géographique, économique, culturelle ou sociale, à l'échelle d'un bassin de vie ou d'emploi » pour exprimer « la communauté d'intérêts économiques, culturels et sociaux de ses membres ». Les Pays tendent à faciliter la coordination des initiatives des collectivités, de l'État et de l'Union européenne en faveur du développement local ; ils visent à mieux articuler les politiques et actions locales entre EPCI, mais aussi entre périmètres des territoires de projets et outils d'aménagement tels que les Scot. Les communes et groupements concernés élaborent, en association avec un conseil de développement, le projet de développement durable du Pays. Ils délibèrent pour approuver le projet et le périmètre du Pays. Le périmètre du Pays est donc le résultat du projet et non un préalable. Ces périmètres sont de nouvelles circonscriptions territoriales, qui ne sont ni des collectivités territoriales, ni des cantons, ni des EPCI.

Les structures de Pays s'étalent sur une large partie du Nord-Pas-de-Calais, seules les zones les plus urbanisées de la région n'étant pas organisées en Pays au 1^{er} janvier 2011 [► 23](#). Il s'agit essentiellement de la Métropole lilloise, de l'ex-Bassin minier et du Dunkerquois.

22 Les Schémas de cohérence territoriale (Scot) en Nord-Pas-de-Calais au 1^{er} janvier 2011



© IGN-Insee 2011

Source : Datar 2011.

Les zones rurales du Maubeugeois et des Sept Vallées à la Flandre dunkerquoise se sont structurées très tôt, celles autour d'Arras et dans la Pévèle étant les dernières à s'être manifestées.

Des Parcs naturels régionaux pour la valorisation des potentiels naturels locaux

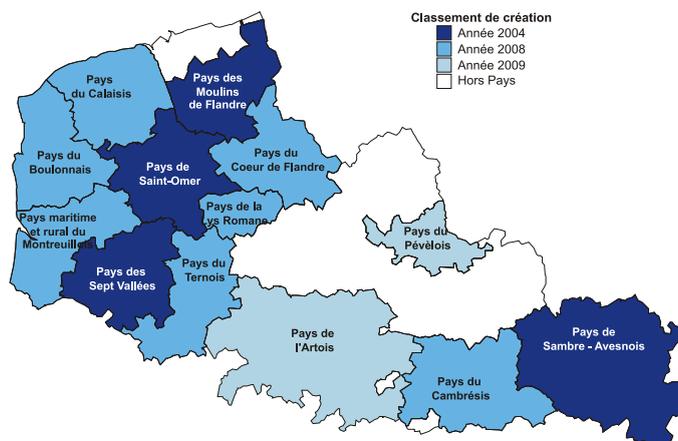
Les Parcs naturels régionaux (PNR) ont été créés en France par un décret en date du 1^{er} mars 1967. Ils concourent à la politique de protection de l'environnement, d'aménagement du territoire, de développement économique et social et d'éducation et de formation du public. Ils constituent un cadre privilégié des actions menées par les collectivités publiques en faveur de la préservation des paysages et du patrimoine naturel et culturel. La charte du parc détermine pour le territoire du parc les orientations de protection, de mise en valeur et de développement et les mesures permettant de les mettre en œuvre. Elle comporte un plan élaboré à partir d'un inventaire du patrimoine indiquant les différentes zones du parc et leur vocation, accompagné d'un document déterminant les orientations et les principes fondamentaux de protection des structures paysagères sur le territoire du parc. Les territoires d'un PNR sont classés pour une période de 12 ans renouvelables.

La région Nord-Pas-de-Calais dénombre trois PNR sur son sol . Le Parc naturel régional Scarpe-Escaut, créé en 1968, est le tout premier des PNR en France. Il fait partie plus largement du parc transfrontalier du Hainaut. Les deux autres, le PNR de l'Avesnois et le PNR des Caps et Marais d'Opale, sont respectivement apparus en 1998 et 1999.

La coopération métropolitaine en Nord-Pas-de-Calais : deux espaces aménagés

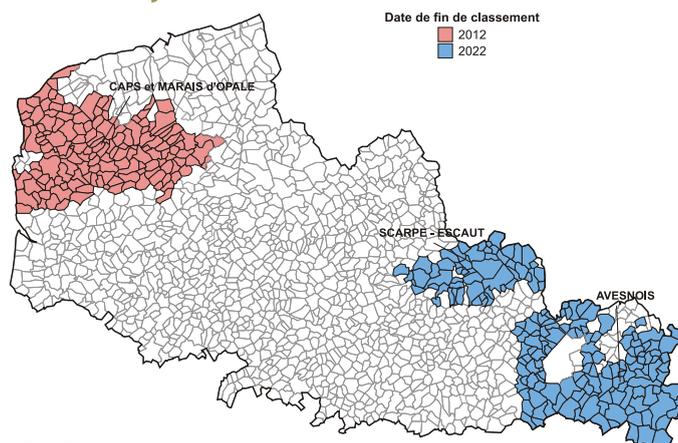
Un mouvement de structuration du territoire régional en grandes entités est en cours depuis plusieurs années, qui permet en particulier de traiter certaines thématiques qui ne trouvent de réponse efficace qu'à cette échelle : mobilité, filières économiques... Dans le même temps, la mutualisation et la valorisation de leurs potentiels apportera à ces territoires une taille critique qui leur permettra d'entrer dans la compétition des agglomérations européennes avec plus d'atouts.

23 Les Pays du Nord-Pas-de-Calais au 1^{er} janvier 2011 selon l'ancienneté de création



Source : Datar 2011.

24 Les Parcs naturels régionaux du Nord-Pas-de-Calais au 1^{er} janvier 2011 et leur date de fin classement



Source : Datar 2011.

Ainsi, suite à l'appel à coopération métropolitaine lancé en 2004 par la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (Datar) en direction des EPCI, deux projets ont été retenus sur le territoire du Nord-Pas-de-Calais, tous deux ayant une dimension transfrontalière : un autour de la métropole de Lille comprenant le Bassin minier, Arras, Maubeuge et Cambrai, et l'autre sur le littoral. Ces deux aires de coopération se sont structurées, sous forme d'association pour celle de Lille (l'association *Aire métropolitaine de Lille* – AML –) et en s'intégrant au syndicat mixte de la Côte d'Opale pour celle du littoral. Ces deux projets ont été inscrits au contrat de projets État-Région 2007-2013 dans le cadre duquel une enveloppe d'aide à l'ingénierie a été définie marquant l'intérêt porté à ces démarches.

L'Aire métropolitaine de Lille centralise nombre de débats publics régionaux

Le projet de l'Aire métropolitaine de Lille se décline autour de six objectifs majeurs :

- faire référence en matière de développement durable ;
- promouvoir la créativité sous ses formes diverses ;
- devenir un centre d'innovation et de recherche de dimension européenne ;
- valoriser et renforcer l'accessibilité interne et externe du territoire ;
- devenir un nouveau point de rencontre de l'Europe ;
- faire vivre et faire connaître l'AML.

Les premières initiatives se concentrent en priorité sur les transports, la trame verte et bleue, la mise en cohérence des documents d'urbanisme établis à l'échelle des agglomérations. Le développement économique figure aussi parmi les priorités. Il s'agit également de poursuivre les réflexions engagées sur la ressource en eau, l'urbanisme durable, les grands événements et le tourisme ou encore la recherche et l'innovation afin de développer une vision partagée et définir de futurs projets portés en commun.

Le territoire de l'AML ²⁵ est un espace aujourd'hui identifié par les acteurs régionaux comme l'échelle pertinente pour aborder un certain nombre de sujets : tel le potentiel de développement économique, social et culturel que représente le projet du Louvre-Lens ou le travail lancé par l'État (via la direction régionale de l'Environnement, de

l'Aménagement et du Logement) pour une démarche préparatoire à un cadre de cohérence de l'aménagement et des transports de l'AML. Cette réflexion porte sur une planification coordonnée de la trame urbaine, des infrastructures et des services de transport dans un souci d'économie de l'espace afin de préserver les ressources naturelles et la biodiversité.

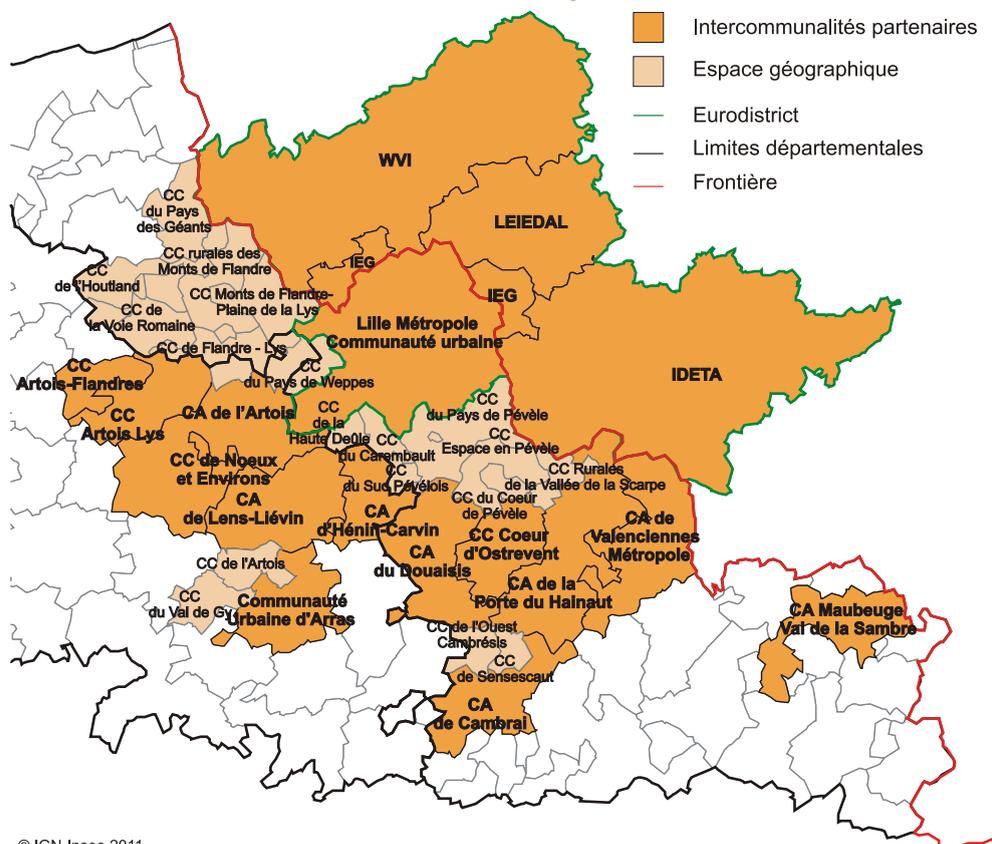
Un enjeu de développement durable pour la région métropolitaine Côte d'Opale West-Vlaanderen

En ce qui concerne la coopération métropolitaine sur le littoral, elle a pour priorités :

- le développement durable ;
- le développement portuaire ;
- le rayonnement économique ;
- le rayonnement en termes d'images ;
- l'accessibilité en termes de transport et de technologies de l'information et de la communication.

25

Contour de l'Aire métropolitaine de Lille



© IGN-Insee 2011

Source : Sigale Nord-Pas-de-Calais.

Un véritable schéma d'aménagement littoral transfrontalier est en cours de réalisation autour de quatre thèmes : la cohérence des démarches de planification, mobilité et transport, changement climatique et défi énergétique, système d'observation littoral. En effet, les réflexions menées autour de l'attractivité de ce territoire doivent prendre en compte le risque spécifique de submersion marine de la plaine côtière.

Les GECT : deux grandes expériences à Lille et à Dunkerque

Les deux groupements européens de coopération transfrontalière *Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai* (E-LKT) et *West-Vlaanderen et Flandre- Dunkerque-Côte d'Opale* (WV/FDCO) ont été créés respectivement le 28 janvier 2008 (premier GECT en Europe) et le 3 avril 2009  26.

Ils disposent d'un budget essentiellement de fonctionnement. Ils regroupent tous les niveaux de responsabilité publique de France et de Belgique sur le territoire concerné, du local au national/fédéral

(14 partenaires pour E-LKT et 13 pour WV/FDCO). Ils fonctionnent avec les organes suivants : assemblée (débat, validation, contrôle), bureau (décision), présidence (mise en œuvre), outil technique (agence transfrontalière pour l'un, co-direction pour l'autre). La mise en place de ces instances a demandé de nombreux échanges et les partenaires se sont entendus sur le respect des principes suivants : premièrement la parité franco-belge (France-Belgique et néerlandophones, francophones : ce principe se retrouve dans la définition du nombre de représentants par institution, la clé de répartition budgétaire) et deuxièmement le bilinguisme (français-néerlandais). Leur mission principale consiste à promouvoir et à soutenir une coopération transfrontalière efficace et cohérente. Il s'agit bien de groupements pour institutionnaliser la coopération transfrontalière et la rendre plus efficace, à la différence des GECT uniquement créés pour gérer collectivement un équipement (exemple : hôpital transfrontalier sur la frontière franco-espagnole).

Compte tenu du caractère innovant et complexe de ces structures (multi-partenariat), une première phase assez longue de mise en place a été nécessaire. Aujourd'hui, ces instances entrent dans une seconde phase, celle du développement de projets concrets. Des premières réalisations ont vu le jour : une carte touristique à l'échelle de l'Eurométropole, une carte transfrontalière du transport public et un atlas socio-économique sur le littoral, une réflexion sur la création d'un observatoire transfrontalier littoral, l'organisation de rencontres eurométropolitaines de l'innovation pour rapprocher les pôles de compétitivité et d'excellence.

26

Aires métropolitaines et groupements européens de coopération territoriale en Nord - Pas de Calais

L'analyse de quelques pratiques citoyennes des habitants, ainsi que celle des coopérations entre territoires, mettent en relief des situations très diversifiées en Nord-Pas-de-Calais. Afin de dégager des espaces aux profils homogènes, une lecture transversale des éléments précédemment mobilisés est réalisée. Elle se base essentiellement sur la typologie de l'évolution de la participation électorale, sur l'historique de l'intercommunalité et enfin sur le degré d'intégration intercommunale des zones. Ces trois indicateurs permettent d'aborder, certes parfois de façon parcellaire et imparfaite, à la fois le « capital social » de la population, la volonté de fédération des élus ainsi qu'une rétrospective de l'implication du corps politique. La superposition – non statistique – de ces analyses conduit à délimiter six types d'espaces régionaux au regard des profils de citoyenneté et de coopérations territoriales ► 27.

27

Les espaces régionaux au regard des profils de citoyenneté et de coopérations territoriales

Un premier espace centré sur l'Arrageois – regroupant la ville d'Arras, sa périphérie et une frange du sud-ouest du Douaisis – se caractérise par une participation électorale marquée. Le centre de l'agglomération affiche un léger retrait de participation par rapport à sa couronne, mais, par son niveau très proche de la moyenne française, fait toutefois figure d'exception par rapport au comportement des autres villes de la région. Les structures intercommunales ont été érigées tôt dans cette zone, avec la création du district urbain d'Arras dès 1959, devenu beaucoup plus tard communauté urbaine (en 1998). L'intégration intercommunale y est forte : les communes partagent volontiers leurs ressources fiscales pour mener des investissements en commun. Les actions des collectivités locales, et particulièrement de la communauté urbaine, génèrent des charges de fonctionnement et une dette par habitant relativement élevées, mais moindre que dans les autres communautés urbaines ou territoires de même taille et même régime fiscal. Du point de vue de la coopération territoriale, cet espace accueille le Scot de la Région d'Arras, mais surtout fait partie de l'Aire métropolitaine de Lille.



Couvrant la majorité de l'espace rural régional, une deuxième zone part, au nord, de la Flandre intérieure, puis descendant au sud de l'Audomarois vers l'arrière-pays boulonnais, s'étend du Montreuillois au Cambrésis. Sa ruralité va de pair avec une importante participation électorale qui faiblit peu tout au long des échéances électorales successives et avec une mise en place de la coopération intercommunale globalement récente. Seules certaines zones font exception à ce dernier constat, essentiellement du sud-Cambrésis au sud-Arrageois et dans l'arrière-pays littoral. Les marges de manœuvre financières des territoires sont assez bonnes au vu de leur capacité d'autofinancement et de leur dette, mais elles proviennent surtout d'une activité financière réduite qui, avec de faibles charges, leur évite de devoir s'endetter. Cela est évidemment moins vrai là où les ressources sont plus modérées.



L'intégration intercommunale y est faible à moyenne, les communautés de communes de cet espace rural affichant souvent un moindre niveau de partage de leurs ressources. Du point de vue de la fédération de projets, on y retrouve en toute logique bon nombre de Pays, mais une faible couverture en Scot. La Flandre intérieure et le Montreuillois s'insèrent quant à eux dans des périmètres de coopérations européennes.

Le Boulonnais et le Calais, avec leur arrière-pays, forment un troisième espace. Si leur population participe moyennement aux votes, le recul est surtout prononcé dans les agglomérations, les zones les moins urbanisées autour des deux caps montrant traditionnellement un grand intérêt aux élections. Un décrochage progressif à la moyenne nationale se fait toutefois sentir sur l'ensemble de la zone. La structuration des intercommunalités à fiscalité propre s'y est faite en milieu de période, dans les années 1990, et l'intégration intercommunale y est aujourd'hui globalement de faible ampleur. Seuls les territoires qui se sont fédérés autour de Calais – assez tardivement en comparaison à d'autres communautés d'agglomérations de la région – manifestent une véritable volonté de mise en commun des ressources pour des projets collectifs. Dans ce secteur, l'endettement et les charges de fonctionnement sont ainsi plus élevés que sur le reste de l'espace. La coopération territoriale y est par ailleurs bien plus large, puisque Scot, Pays et le parc naturel régional des Caps et Marais d'Opale y prennent place. Cet espace coopère aussi à des projets européens au travers du périmètre Côte d'Opale-West-Vlaanderen.



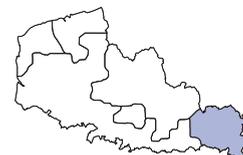
Le quatrième espace identifié présente des similitudes avec le précédent en termes de pratiques citoyennes, mais s'en distingue par la dimension gouvernance. Constitué du littoral dunkerquois, des Flandres maritimes et de l'Audomarois, il affiche une participation électorale moyenne, très légèrement supérieure à celle du littoral ouest, qui s'améliore néanmoins à mesure que l'on s'éloigne des côtes. Ici, les structures intercommunales ont été mises en place très tôt, particulièrement la Communauté urbaine de Dunkerque qui date de 1968. Les communes montrent un niveau élevé de partage de leurs ressources avec un fort degré d'intégration intercommunale. Cela a un impact sur le niveau des charges de fonctionnement, qui apparaissent plus élevées que ce que laisserait prévoir la taille et le régime fiscal des territoires, et de la dette. Cet ensemble participe également à des projets d'envergure européenne et s'insère au cœur du périmètre de coopération de la région métropolitaine Côte d'Opale-West-Vlaanderen.



La métropole régionale et l'ex-Bassin Minier façonnent le cinquième espace, qui s'étend au nord jusqu'en Flandre intérieure et au sud jusque dans le Cambrésis. La population y démontre un intérêt particulièrement faible pour les élections, avec une aggravation du retard sur la participation moyenne nationale. Cette caractéristique est toutefois commune à l'ensemble des espaces très urbanisés, et les habitants des Weppes ou de Pévèle se déplacent par exemple bien plus fréquemment devant les urnes. La coopération intercommunale y est établie de longue date, avec notamment les districts urbains miniers et la communauté urbaine de Lille dès 1966. En revanche, certaines poches – du Douaisis au Hainaut et dans le Béthunois – ont plutôt tardé à se solidariser. L'intégration intercommunale au niveau des finances y est relativement bonne, avec un haut niveau de partage des ressources, hormis en Pévèle, dans le Lensois ou l'Ostrevent. Ce grand ensemble recoupe grossièrement le territoire de projet de l'Aire Métropolitaine de Lille, non compris les territoires de l'Arrageois et du Maubeugeois ainsi que certaines zones plus petites situées en Flandre intérieure.



La Sambre et l'Avesnois constituent le sixième ensemble qui remonte sur son versant nord jusqu'aux portes du Valenciennois. Les indicateurs caractérisant les pratiques citoyennes et les démarches coopératives de ce territoire mettent en relief des difficultés cumulées dans les deux dimensions. Bien que majoritairement composé de zones rurales, cet espace affiche une pratique du vote en net retrait par rapport à la moyenne nationale. Effectif de longue date, ce retard s'aggrave par ailleurs progressivement. Les structures intercommunales ne se sont fédérées qu'en période moyenne, au cours des années 1990. Enfin, le degré d'intégration intercommunale y est globalement faible et témoigne d'un manque de partage des ressources financières et fiscales. Seuls les territoires s'associant à l'agglomération de Maubeuge semblent détenir de meilleures dispositions avec une mise en commun de leurs ressources relativement développée. Par ailleurs, le Maubeugeois est la seule zone participant à une coopération territoriale transfrontalière, celle de l'Aire métropolitaine de Lille.



- 📖 « *La participation électorale au printemps 2004 - Un électeur sur quatre s'est abstenu à tous les scrutins* », Insee Première, n° 997, décembre 2004.
- 📖 « *L'Économie sociale et solidaire en Nord-Pas-de-Calais - une richesse économique et humaine* », Insee, Les Dossiers de Profils, n° 92, octobre 2008.
- 📖 « *Les solitudes en France en 2010* », Fondation de France, juillet 2010.
- 📖 « *La participation politique - Crise ou mutation ?* », Bruno DENIS, La Documentation française, août 2006.
- 📖 « *Citoyenneté, politique et démocratie locale* », Philippe CHAUDOIR, Communication au Séminaire « Ville et Citoyenneté » Montpellier, novembre 1994.
- 📖 « *1^{ère} conférence de la vie associative* », janvier 2006, ministère de la Jeunesse, des Sports et de la Vie Associative.
- 📖 « *Rapport d'information sur le bénévolat dans le secteur associatif, commission des affaires culturelles du Sénat* », Bernard MURAT, sénateur, octobre 2005.
- 📖 « *Un indicateur de santé sociale pour les régions françaises* », Région Nord-Pas-de-Calais, Notes de la D2DPE, n° 20, janvier 2009.
- 📖 « *Le projet « Indicateurs 21 » en Nord-Pas-de-Calais* », Région Nord-Pas-de-Calais, Notes de la D2DPE, n° 27, octobre 2009.
- 📖 « *Une région, des territoires* », Préfecture de Région Nord-Pas-de-Calais, janvier 2004.
- 📖 « *Vers de nouvelles régulations territoriales* », Région Nord-Pas-de-Calais, Études prospectives régionales, n° 14, mars 2010.
- 📖 « *Emploi public : la répartition des effectifs sur le territoire* », Insee, Pages de Profils, n° 36, mars 2008.
- 📖 « *Livre vert sur la cohésion territoriale : faire de la diversité territoriale un atout* », Commission des communautés européennes, octobre 2008.
- 📖 « *Dynamiques et développement durable des territoires* », rapport de l'Observatoire des territoires, DIACT, janvier 2009.
- @ Direction de l'information légale et administrative - 2010 « *Qu'est-ce que l'intercommunalité ?* » : <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/collectivites-territoriales/intercommunalite/>
- @ Cour des Comptes « *L'intercommunalité en France* », rapport au Président de la République, novembre 2005 : <http://www.ccomptes.fr/fr/CC/documents/RPT/RapportIntercommun.pdf>
- @ La Documentation française « *Le développement de l'intercommunalité : la révolution discrète* », février 2009 : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/dossiers/intercommunalite/index.shtml>
- @ Base de données sur l'intercommunalité : <http://www.banatic.interieur.gouv.fr/Banatic2/index.htm>



INSEE-CONTACT

Vous cherchez :

une information statistique,

une étude,

une publication.

Nous vous répondons :

par téléphone : du lundi au vendredi de 9h00 à 17h00

09 72 72 40 00 (tarification « appel local »)

par courriel : insee-contact@insee.fr



www.insee.fr

L'information disponible 24h sur 24

PRIX

15 €

Code Sage : DP1071120

