



Démographie des EPCI : la croissance se concentre dans et au plus près des métropoles

Entre 2011 et 2016, tous les types d'EPCI concourent positivement à l'évolution de la population française. La croissance démographique se renforce et atteint en moyenne 0,7 % par an pour les métropoles de province qui attirent toutes davantage de nouveaux habitants qu'entre 2006 et 2011. La population des métropoles de Montpellier, Bordeaux, Nantes, Rennes, Toulouse et Lyon croît ainsi chaque année de plus de 1 %. À l'opposé, la population du Grand Paris augmente beaucoup moins vite que par le passé. Jusqu'alors soutenu par l'étalement urbain, le dynamisme démographique des communautés de communes est divisé par deux (+ 0,4 % par an) et se concentre désormais au plus près des métropoles. Au-delà de 30 minutes en voiture de la métropole la plus proche, le rythme de croissance fléchit nettement. Lorsqu'elles sont localisées loin des métropoles, sur une large bande centrale du territoire, de plus en plus de communautés de communes perdent de la population. Pour 166 structures intercommunales, soit 3,5 fois plus qu'entre 2006 et 2011, déficit naturel et déficit migratoire se cumulent désormais.

Vincent Vallès, service Recensement national de la population, Insee.

Entre 2011 et 2016, la population résidant en France (hors Mayotte) augmente en moyenne de 0,4 % par an (*sources*). Le rythme de croissance est en léger retrait par rapport à celui des cinq années précédentes (0,5 % par an). Cette étude vise à analyser les évolutions démographiques à l'échelle des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre (EPCI ; *encadré*), en distinguant les différents types d'EPCI.

La croissance des métropoles de province se renforce

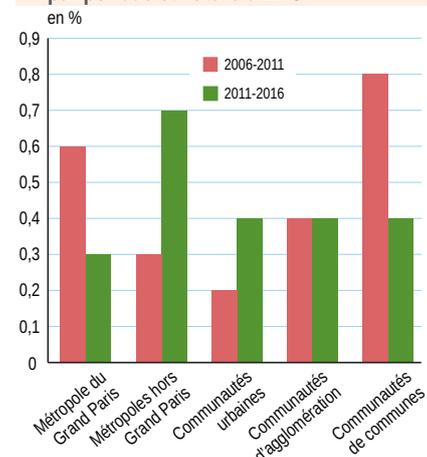
Entre 2011 et 2016, les métropoles (*définitions*) hors celle du Grand Paris sont les espaces intercommunaux les plus dynamiques démographiquement, avec une croissance en moyenne de leur population de 0,7 % par an (*figure 1*). Auparavant, les communautés de communes étaient dans leur ensemble les structures intercommunales ayant la plus forte progression (+ 0,8 % par an entre 2006 et 2011). Entre

ces deux périodes quinquennales, le taux de croissance a progressé en moyenne de 0,4 point par an dans les métropoles de province alors qu'il accuse une baisse de 0,3 point dans celle du Grand Paris. Le dynamisme des communautés urbaines se renforce lui aussi (+ 0,2 point). Celui des communautés d'agglomération est stable mais le rythme de croissance des communautés de communes régresse de moitié (- 0,4 point).

Entre 2011 et 2016, les 22 métropoles françaises ont gagné chaque année 102 600 nouveaux habitants, contre 75 800 habitants en plus entre 2006 et 2011. La densité moyenne des métropoles s'y est accrue annuellement de 7 habitants par km², contre 5 habitants par km² entre 2006 et 2011. Elles abritent 29 % de la population sur 2 % de la superficie. Elles contribuent pour 36 % à la hausse de la population française entre 2011 et 2016, contre 22 % entre 2006 et 2011. À l'opposé, les communautés de communes contribuent pour 29 % à la croissance démographique

entre 2011 et 2016, soit 10 points de moins que sur la période quinquennale précédente ; 33 % de la population y vit en 2016.

1 Taux de variation annuel de la population par période et nature d'EPCI en %



Champ : France hors Mayotte, limites territoriales des communes et des EPCI en vigueur au 1^{er} janvier 2018. Source : Insee, recensements de la population de 2006, 2011 et 2016.

Les métropoles encore plus attractives à l'exception du Grand Paris

Toutes les métropoles, à l'exception de celles de Grenoble et du Grand Paris, ont un taux de croissance démographique en hausse entre les périodes 2006-2011 et 2011-2016 (figure 2). Du fait de la jeunesse de leur population, le taux de croissance de la population dû au solde naturel (définitions) est positif, hormis dans celle de Toulon ou il est nul (figure 3). La variation du rythme de croissance de la population dû au solde naturel étant modérée entre les périodes 2006-2011 et 2011-2016, l'accélération de la croissance de la population dans ces territoires est portée par l'amélioration du solde migratoire apparent (définitions). Alors que le bilan migratoire était déficitaire dans 17 métropoles entre 2006 et 2011, elles ne sont plus que 11 dans ce cas. Le taux de croissance annuel dû au solde migratoire s'est ainsi fortement amélioré dans les métropoles de Bordeaux et de Nantes où il atteint respectivement 1,0 % et 0,9 % par an sur la période 2011-2016 (contre 0,0 % et -0,1 % entre 2006 et 2011).

À l'inverse, dans le Grand Paris, le déficit migratoire s'accroît. Entre 2011 et 2016, il génère une baisse annuelle de population de 0,7 %, contre -0,4 % par an entre 2006 et 2011.

Depuis 2011, le rythme de croissance de la population dépasse 1,0 % par an dans six métropoles : Montpellier, Bordeaux, Nantes, Rennes, Toulouse, et Lyon. Entre 2006 et 2011, seule la métropole de Montpellier atteignait ce taux. La croissance démographique est également forte à Strasbourg, Orléans, Dijon, Toulon et Clermont-Ferrand. Entre 2011 et 2016, la variation annuelle de la population s'y échelonne de 0,5 % à 0,6 %, contre 0,1 % à 0,2 % durant la période quinquennale précédente. Deuxième du pays par sa population, la métropole d'Aix-Marseille-Provence gagne 7 900 habitants chaque année, avec un rythme de croissance égal à la moyenne nationale. Seule Metz Métropole perd de la population (-0,1 % par an) mais sa situation s'est significativement améliorée (-0,4 % entre 2006 et 2011). Dans les autres métropoles qui perdaient aussi des habitants entre 2006 et 2011, la population est dorénavant stable (Nancy, Nice), voire augmente (Saint-Étienne, Brest), mais moins que la croissance moyenne de la population française.

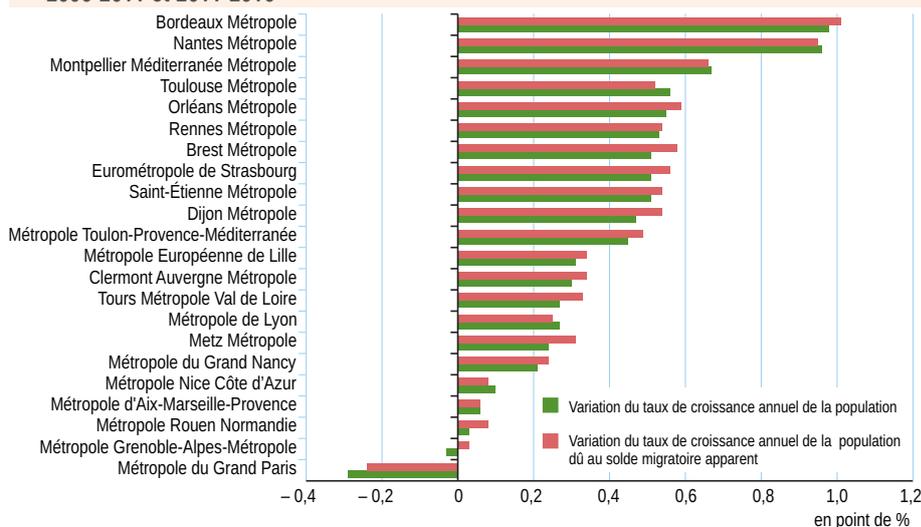
Le solde migratoire apparent progresse également dans 8 des 11 communautés urbaines, tirant ainsi la croissance démographique. Néanmoins, dans ces intercommunalités, la population est globalement plus âgée que celle des métropoles. Les excédents naturels sont de ce fait moins nets et se dégradent dans la moitié d'entre elles. La croissance de la population est ainsi légèrement moindre que dans les métropoles.

1 259 établissements publics à fiscalité propre au 1^{er} janvier 2018

Un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre est un groupement de communes disposant du droit de lever l'impôt. Il exerce des compétences obligatoires, prévues par la loi, et des compétences facultatives confiées par les communes. Au 1^{er} janvier 2018, la France (hors Mayotte) compte 1 259 EPCI. Seules quatre communes ne sont membres d'aucun EPCI. Toutes sont des îles monocommunes, bénéficiant d'une dérogation législative : l'île d'Yeu, l'île de Bréhat, l'île de Sein et l'île d'Ouessant.

Les EPCI à fiscalité propre peuvent être de 4 formes par ordre décroissant de taille et de nombre de compétences exercées. On dénombre 22 métropoles y compris la métropole de Lyon qui a un statut particulier (définitions), 11 communautés urbaines (CU), 221 communautés d'agglomération (CA) et 1 005 communautés de communes (CC) (définitions). Le zonage en EPCI différencie les structures intercommunales suivant leur niveau de population, des plus urbanisées – métropoles, CU, CA – aux espaces périurbains ou ruraux (CC).

2 Variation du taux de croissance moyen de la population entre les périodes 2006-2011 et 2011-2016



Lecture : dans la métropole de Bordeaux, le taux de croissance annuel de la population a augmenté de 0,98 point entre les périodes 2011-2016 et 2006-2011, le taux de croissance annuel de la population dû au solde migratoire apparent a augmenté de 1,01 point. Champ : France hors Mayotte, limites territoriales des communes et des EPCI en vigueur au 1^{er} janvier 2018. Source : Insee, recensements de la population de 2006, 2011 et 2016, état civil.

3 Dynamisme démographique des métropoles

	Population 2016	Variation annuelle du nombre d'habitants 2011-2016		Taux de variation annuel de la population 2011-2016 (en %)		
		Ensemble	Par km ²	Ensemble	Dû au solde naturel	Dû au solde migratoire
Montpellier Méditerranée Métropole	465 070	7 506	17	1,7	0,7	1,0
Bordeaux Métropole	783 081	11 165	19	1,5	0,5	1,0
Nantes Métropole	638 931	8 983	17	1,5	0,6	0,9
Rennes Métropole	443 192	5 848	8	1,4	0,6	0,7
Toulouse Métropole	762 956	9 725	21	1,3	0,8	0,6
Métropole de Lyon	1 381 249	14 233	26	1,1	0,9	0,2
Orléans Métropole	282 828	1 790	5	0,6	0,7	-0,1
Eurométropole de Strasbourg	491 409	2 981	9	0,6	0,6	0,0
Métropole Toulon-Provence-Méditerranée	433 221	2 163	6	0,5	0,0	0,5
Dijon Métropole	251 897	1 240	5	0,5	0,4	0,1
Clermont Auvergne Métropole	288 435	1 342	4	0,5	0,3	0,2
Métropole d'Aix-Marseille-Provence	1 873 707	7 939	3	0,4	0,5	-0,1
Métropole Européenne de Lille	1 143 572	4 772	7	0,4	0,8	-0,4
Tours Métropole Val de Loire	293 123	998	3	0,3	0,3	0,0
Métropole du Grand Paris	7 026 765	18 789	23	0,3	1,0	-0,7
Métropole Grenoble-Alpes-Métropole	443 123	1 177	2	0,3	0,7	-0,4
Saint-Étienne Métropole	404 048	983	1	0,2	0,4	-0,1
Brest Métropole	208 930	407	2	0,2	0,3	-0,1
Métropole Rouen Normandie	490 001	615	1	0,1	0,4	-0,3
Métropole du Grand Nancy	256 610	73	1	0,0	0,4	-0,3
Métropole Nice Côte d'Azur	538 769	25	0	0,0	0,2	-0,2
Metz Métropole	222 146	-194	-1	-0,1	0,4	-0,5

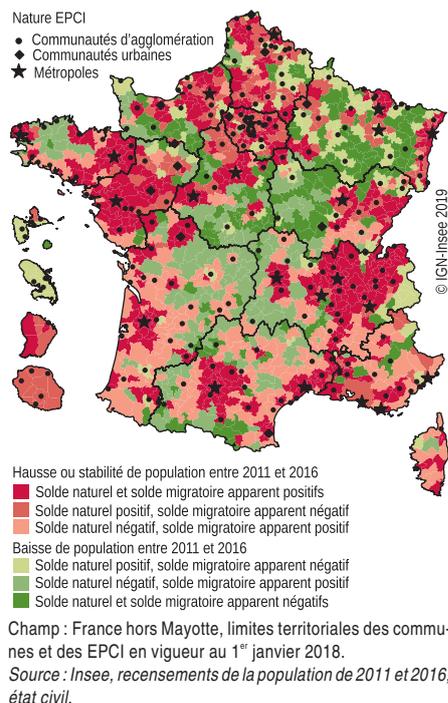
Note : les taux de variation sont arrondis au plus près de leurs valeurs réelles. La somme des taux dus aux soldes naturel et migratoire apparent peut être de fait légèrement différente du taux de variation de la population. Champ : France hors Mayotte, limites territoriales des communes et des EPCI en vigueur au 1^{er} janvier 2018. Source : Insee, recensements de la population de 2006, 2011 et 2016, état civil.

En s'éloignant des métropoles, la croissance démographique faiblit

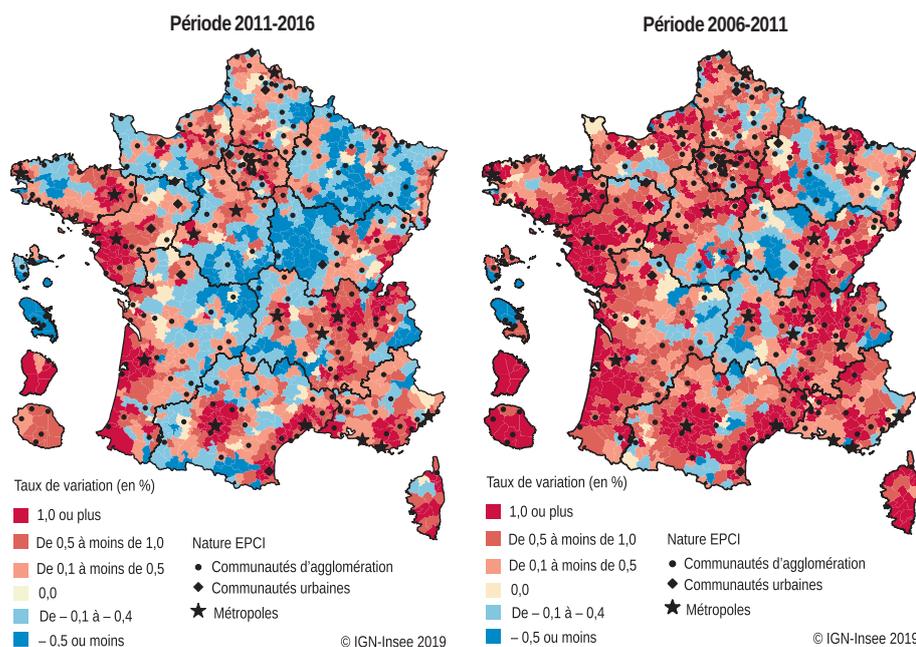
En France, depuis trois décennies, la démographie des territoires est fortement marquée par l'étalement urbain et son corollaire, la densification des espaces situés à la périphérie des grands centres urbains. Entre 2011 et 2016, l'accélération de la croissance de la population des métropoles s'accompagne d'un ralentissement de celle des communautés de communes voisines et ce d'autant plus que l'on s'en éloigne. La croissance démographique repose toujours davantage sur celle des communautés de communes les plus proches des métropoles (figure 4). Entre 2011 et 2016, la population augmente plus vite dans les communautés de communes au sein desquelles la commune la plus peuplée est située à moins de 30 minutes en voiture de la ville centre de la métropole la plus proche (+ 0,9 % par an) (figure 5). De 2006 à 2011, la hausse maximale se situait entre 30 et 45 minutes. Au-delà de 30 minutes en voiture de la métropole la plus proche, le rythme de

croissance des communautés de communes fléchit de plus de moitié entre les périodes 2006-2011 et 2011-2016. Cette évolution touche les franges de toutes les métropoles. Cette dégradation est due à une diminution de l'attractivité mais aussi, dans une moindre mesure, au solde naturel de ces territoires. Au-delà de 30 minutes de la métropole la plus proche, la détérioration du solde migratoire est plus prononcée et affecte l'essentiel des communautés de communes. Elle a un impact plus fort sur celles ne pouvant s'appuyer sur un excédent naturel élevé. En périphérie éloignée des métropoles, l'installation de jeunes ménages devenant plus rare, le rajeunissement de la population est ralenti. Entre 2011 et 2016, 34 % des communautés de communes cumulent excédents naturels et migratoires, contre 47 % entre 2006 et 2011. Elles sont toutes situées au plus proche des métropoles (figure 6) ou sur les grands espaces de périurbanisation : bassin parisien, grand Ouest, Hauts-de-France, couloir rhénan, couloir rhodanien, frontière suisse, région toulousaine, littoral méditerranéen.

6 Évolution de la population : contribution du solde naturel et du solde migratoire apparent



4 Taux de variation annuel de la population dans les EPCI



Champ : France hors Mayotte, limites territoriales des communes et des EPCI en vigueur au 1^{er} janvier 2018.
 Source : Insee, recensements de la population de 2006, 2011 et 2016.

5 Taux d'évolution annuel de la population des communautés de communes selon le temps d'accès à la métropole la plus proche (en %)

Temps d'accès en voiture à la métropole la plus proche	Taux d'évolution annuel de la population		Taux d'évolution annuel de la population dû au solde naturel		Taux d'évolution annuel de la population dû au solde migratoire apparent	
	2011-2016	2006-2011	2011-2016	2006-2011	2011-2016	2006-2011
Moins de 30 minutes	0,9	1,1	0,4	0,5	0,5	0,6
De 30 à moins de 45 minutes	0,7	1,2	0,3	0,4	0,4	0,8
De 45 à moins de 60 minutes	0,4	0,9	0,2	0,3	0,3	0,6
De 60 à moins de 90 minutes	0,3	0,7	0,0	0,1	0,3	0,6
90 minutes ou plus	0,1	0,5	-0,2	-0,1	0,3	0,5

Note : les taux de variation sont arrondis au plus près de leurs valeurs réelles. La somme des taux dus aux soldes naturel et migratoire peut être de fait légèrement différente du taux de variation de la population.
 Champ : France hors Mayotte, limites territoriales des communes et des EPCI en vigueur au 1^{er} janvier 2018.
 Source : Insee, recensements de la population de 2006, 2011 et 2016, état civil, distancier Métrici.

La diagonale du vide s'étend et sa situation démographique se détériore

Certaines communautés de communes éloignées des métropoles bénéficient aussi d'une forte croissance liée à une attractivité propre (littoral atlantique, littoral méditerranéen de Perpignan à Béziers, Corse). Néanmoins, ces dernières années, la situation démographique des territoires éloignés se dégrade. Entre 2011 et 2016, la population diminue annuellement en France (hors Mayotte) d'au moins 0,1 % dans plus de 35 % des EPCI, contre 17 % les cinq années précédentes. Le basculement des EPCI, vers la baisse de leur population, se diffuse le long d'une large bande du territoire allant du Nord-Est au sud du Massif central, en passant par la Bourgogne. Dans cet espace, qualifié de « diagonale du vide », les îlots de croissance se raréfient. Entre 2011 et 2016, les communautés de communes y perdent annuellement plus de 0,5 % de leur population. Au-delà de cette diagonale, d'autres territoires apparaissent dans cette dynamique de déclin démographique : ils se situent principalement en Normandie et dans le Centre-Val de Loire sur un axe Vimoutiers-Nogent-le-Rotrou, dans le centre de la Bretagne, dans les massifs alpins du Beaufortin et de la Vanoise et dans les massifs pyrénéens.

Les causes de la baisse de population sont différentes selon les territoires. Dans la moitié sud, les mouvements migratoires restent excédentaires mais ne contrebalancent plus la dégradation du déficit naturel. À l'inverse, le déclin démographique s'explique par un déficit migratoire que ne compense pas l'excédent naturel dans près d'une centaine de communautés de communes situées principalement

dans le Grand Est, les Alpes et aux Antilles. 166 EPCI, situés pour l'essentiel au centre de la France, en Normandie et dans les Ardennes, cumulent désormais déficit naturel et déficit migratoire et se retrouvent ainsi dans la situation la plus défavorable, soit 3,5 fois plus qu'entre 2006 et 2011. ■

Sources

Le questionnaire du recensement a changé en 2018 afin de mieux prendre en compte les situations de multi-résidence qui se développent. Ce nouveau questionnaire améliore l'observation des liens familiaux qui unissent les personnes habitant un même logement et simplifie le remplissage du questionnaire pour les personnes ayant plusieurs résidences, notamment les enfants de parents séparés. Ces modifications ont cependant un effet sur les réponses de certaines personnes enquêtées et donc un impact sur la mesure de la population. Cet impact, à la baisse, corrige une sur-estimation du nombre de personnes en multi-résidence, dont certaines étaient comptabilisées jusqu'à présent à tort deux fois (une fois dans chacun de leurs logements).

La croissance de population mesurée par le recensement est ainsi affectée d'un très léger effet questionnaire que l'Insee estime à - 0,1 % entre 2011 et 2016. Cet effet n'affecte pas les analyses structurelles ou géographiques sur la population. Pour plus d'information, consulter la note technique « Rénovation du questionnaire du recensement de la population. Impact sur les évolutions annuelles de population » sur www.insee.fr.

Les résultats sont issus des **recensements de la population** de 2006, 2011 et 2016. Les **statistiques de l'état civil** sur les naissances et les décès sont issues d'une exploitation des informations transmises par les mairies à l'Insee.

Les limites territoriales des communes et des EPCI sont celles en vigueur au 1^{er} janvier 2018.

Définitions

Le statut de **métropole**, créé par la loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010, a été renforcé par les

dispositions de la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (dite loi Maptam), puis élargi par la loi relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain. La réforme territoriale a donné aux métropoles des compétences accrues et des capacités de dialogue importantes avec les autres échelons de l'action publique, en particulier dans les domaines du logement et du développement économique. Peuvent accéder au statut de métropole :

- les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) qui forment, à la date de la création de la métropole, un ensemble de plus de 400 000 habitants ;
- les EPCI centres d'une zone d'emploi de plus de 400 000 habitants comprenant dans leur périmètre le chef-lieu de la région ;
- les EPCI de plus de 250 000 habitants ou comprenant dans leur périmètre, au 31 décembre 2015, le chef-lieu de région, centres d'une zone d'emploi de plus de 500 000 habitants.

Contrairement aux autres métropoles, la **métropole de Lyon** est une collectivité territoriale à part entière et non un établissement public de coopération intercommunale. La métropole de Lyon est une collectivité à statut particulier, au sens de l'article 72 de la Constitution, qui exerce à la fois les compétences dévolues aux conseils départementaux et celles dévolues aux métropoles.

La **communauté urbaine (CU)** regroupe depuis la loi du 16 décembre 2010 plusieurs communes formant un ensemble de plus de 450 000 habitants, d'un seul tenant et sans enclave. À noter que la loi du 27 janvier 2014 abaisse ce seuil à 250 000 habitants. Forme de coopération plus intégrée que la communauté d'agglomération, la communauté urbaine dispose de compétences plus larges que celle-ci.

Créée par la loi du 12 juillet 1999 et modifiée par la loi du 16 décembre 2010, la **communauté d'agglomération (CA)** est un EPCI à fiscalité propre regroupant plusieurs communes formant, à la date de sa création, un ensemble de plus de 50 000 habitants d'un seul tenant et sans enclave, autour d'une ou plusieurs communes centre de plus de 15 000 habitants (des dérogations existent pour ces deux seuils démographiques).

Créée par la loi du 6 février 1992 et renforcée par la loi du 12 juillet 1999, la **communauté de communes (CC)** est un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre regroupant plusieurs communes, associées au sein d'un espace de solidarité, autour d'un projet commun de développement économique et d'aménagement de l'espace. La loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, dite loi NOTRe, visait notamment à diminuer le nombre d'EPCI sur le territoire, en incitant à leur regroupement et en relevant leur seuil minimal de population à 15 000 habitants (sauf dérogation pour les territoires peu denses et pour les zones de montagne).

Le **solde naturel** (ou accroissement naturel ou excédent naturel de population) est la différence entre le nombre de naissances et le nombre de décès enregistrés au cours d'une période.

Le **solde migratoire apparent** est la différence entre le nombre de personnes entrées sur un territoire donné et le nombre de personnes qui en sont sorties, au cours de la période considérée. Il est obtenu par différence entre la variation totale de la population et le solde naturel.

Le **temps d'accès à la métropole la plus proche** est estimé avec le distancier **Métric** de l'Insee. Il s'agit du temps d'accès en voiture en heures creuses entre la mairie de la commune la plus peuplée d'un EPCI et la mairie de la commune la plus peuplée de la métropole la plus proche.

Bibliographie

- Clanché F., « Trente ans de démographie des territoires », *Insee Première* n° 1483, janvier 2014.
- Vallès V., « Entre 2011 et 2016, les grandes aires urbaines portent la croissance démographique française », *Insee Focus* n° 138, décembre 2018.
- Vallès V., « Du nord au sud, les mouvements naturels et migratoires opposent les départements », *Insee Focus* n° 107, décembre 2017.
- Mainguené A., Sebbane L., « 1 263 EPCI à fiscalité propre au 1^{er} janvier 2018, dont 21 métropoles », *Bis-interco* n° 122, direction générale des Collectivités locales, mars 2018.

Direction Générale :
88 avenue Verdier
92541 Montrouge Cedex
Directeur de la publication :
Jean-Luc Tavemier
Rédacteur en chef :
A. Goin
Rédacteurs :
J.-B. Champion, C. Collin, P. Glénat
C. Lesdos-Cauhapé, V. Quénechdu
Maquette : P. Thibaudeau
Impression : Jouve
Code Sage IP191729
ISSN 0997 - 3192
© Insee 2019

• **Insee Première** figure dès sa parution sur le site internet de l'Insee :
<https://www.insee.fr/fr/statistiques?collection=116>

• Pour recevoir par courriel les avis de parution (50 numéros par an) :
<https://www.insee.fr/fr/information/1405555>

Pour vous abonner à **Insee Première** et le recevoir par courrier :
<https://www.insee.fr/fr/information/2537715>

