

Des communautés de communes rurales aux métropoles urbaines : la grande diversité des EPCI à fiscalité propre en France

Insee Focus · Janvier 2023 · n° 286



Au 1^{er} janvier 2021, l'ensemble des 34 944 communes françaises (hors Mayotte) sont regroupées en 1 248 établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre et en la métropole de Lyon. Parmi ces regroupements, 22 sont des métropoles, 14 des communautés urbaines, 221 des communautés d'agglomération et 992 des communautés de communes. Ces dernières sont les moins peuplées : les communautés de communes regroupent 74 % des communes françaises, mais un tiers seulement des habitants y résident. À l'inverse, 3 % des communes constituent des métropoles où vivent 29 % de la population. Entre 2013 et 2019, la population augmente davantage dans les métropoles (+ 0,6 % en moyenne par an, contre + 0,4 % dans l'ensemble des EPCI à fiscalité propre). Elle croît moins dans les communautés de communes, excepté dans celles à dominante urbaine. 18 % des logements sont en suroccupation dans les métropoles, soit deux fois plus que dans les communautés d'agglomération et cinq fois plus que dans les communautés de communes.

22 métropoles et 992 communautés de communes

Au 1^{er} janvier 2021, à la suite notamment de la mise en œuvre des schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI) prévus par la loi portant sur la Nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe), la France (hors Mayotte) compte 1 248 établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre. Ces regroupements de communes, ayant pour objet l'élaboration de projets communs de développement, peuvent être de quatre natures différentes selon le nombre d'habitants et leurs compétences notamment : 22 sont des métropoles, y compris la métropole de Lyon qui n'est pas un EPCI à fiscalité propre, 14 des communautés urbaines, 221 des communautés d'agglomération et 992 des communautés de communes. Les EPCI regroupent l'ensemble des communes à l'exception des quatre îles monocommunes de Bréhat, de Sein, d'Yeu et d'Ouessant qui bénéficient de dérogations législatives.

Les communautés de communes regroupent les trois quarts des communes

Les trois quarts des 34 944 communes de France hors Mayotte appartiennent à des communautés de communes et seulement 5 % aux métropoles et communautés urbaines (**figure 1**). Les communautés d'agglomération regroupent quant à elles 21 % des communes. Les métropoles et les communautés urbaines sont composées d'un plus grand nombre de communes (plus de 40 en moyenne) que les communautés de communes et les communautés d'agglomération (autour de 30). Les différentes catégories d'EPCI sont plus ou moins peuplées. En moyenne, en 2019, les métropoles, y compris celle de Lyon, concentrent 885 000 habitants chacune, soit quatre fois plus que les communautés urbaines et neuf fois plus que les communautés d'agglomération. La population moyenne des communautés de communes est bien plus faible (22 000 habitants). Ainsi, la population française se répartit quasi équitablement entre les communautés de communes (32 % de la population), les communautés d'agglomération (34 %) et l'ensemble des métropoles et des communautés urbaines (34 %).

Figure 1 – Répartition des EPCI selon leur nature

Nature d'EPCI et dominante	Nombre d'EPCI au 01/01/2021	Population 2019		Taux annuel moyen d'évolution de la population entre 2013 et 2019 (en %)	Population moyenne par EPCI	Communes au 01/01/2021	
		Effectif	Répartition (en %)			Effectif	Répartition (en %)
Métropoles¹	22	19 475 976	29,1	0,6	885 272	967	2,8
Communautés urbaines	14	3 084 427	4,6	0,3	220 316	658	1,9
Communautés d'agglomération, à dominante :	221	22 945 861	34,3	0,3	103 827	7 459	21,3
Urbaine	173	19 289 468	28,8	0,3	111 500	5 161	14,8
Rurale périurbaine	32	2 615 614	3,9	0,1	81 738	1 469	4,2
Rurale autonome	16	1 040 779	1,6	0,3	65 049	829	2,4
Communautés de communes, à dominante :	992	21 475 844	32,1	0,2	21 649	25 860	74,0
Urbaine	175	5 416 046	8,1	0,5	30 949	2 581	7,4
Rurale périurbaine	360	7 752 033	11,6	0,4	21 533	9 669	27,7
Rurale autonome	457	8 307 765	12,4	-0,1	18 179	13 610	38,9
Ensemble	1 249	66 982 108	100,0	0,4	53 629	34 944	100,0

1. Les métropoles comprennent la métropole de Lyon qui n'est pas un EPCI à fiscalité propre.

Note : toutes les métropoles et les communautés urbaines sont à dominante urbaine.

Lecture : en 2021, 992 EPCI sont des communautés de communes dont 175 sont à dominante urbaine ; elles comprennent 25 860 communes, soit 74 % des communes françaises. Leur population au 1^{er} janvier 2019 est de 21,5 millions d'habitants, soit 32,1 % de la population française.

Champ : France hors Mayotte et hors les îles de Bréhat, de Sein, d'Yeu et d'Ouessant.

Source : Insee, recensement de la population 2019 ; géographie au 1^{er} janvier 2021.

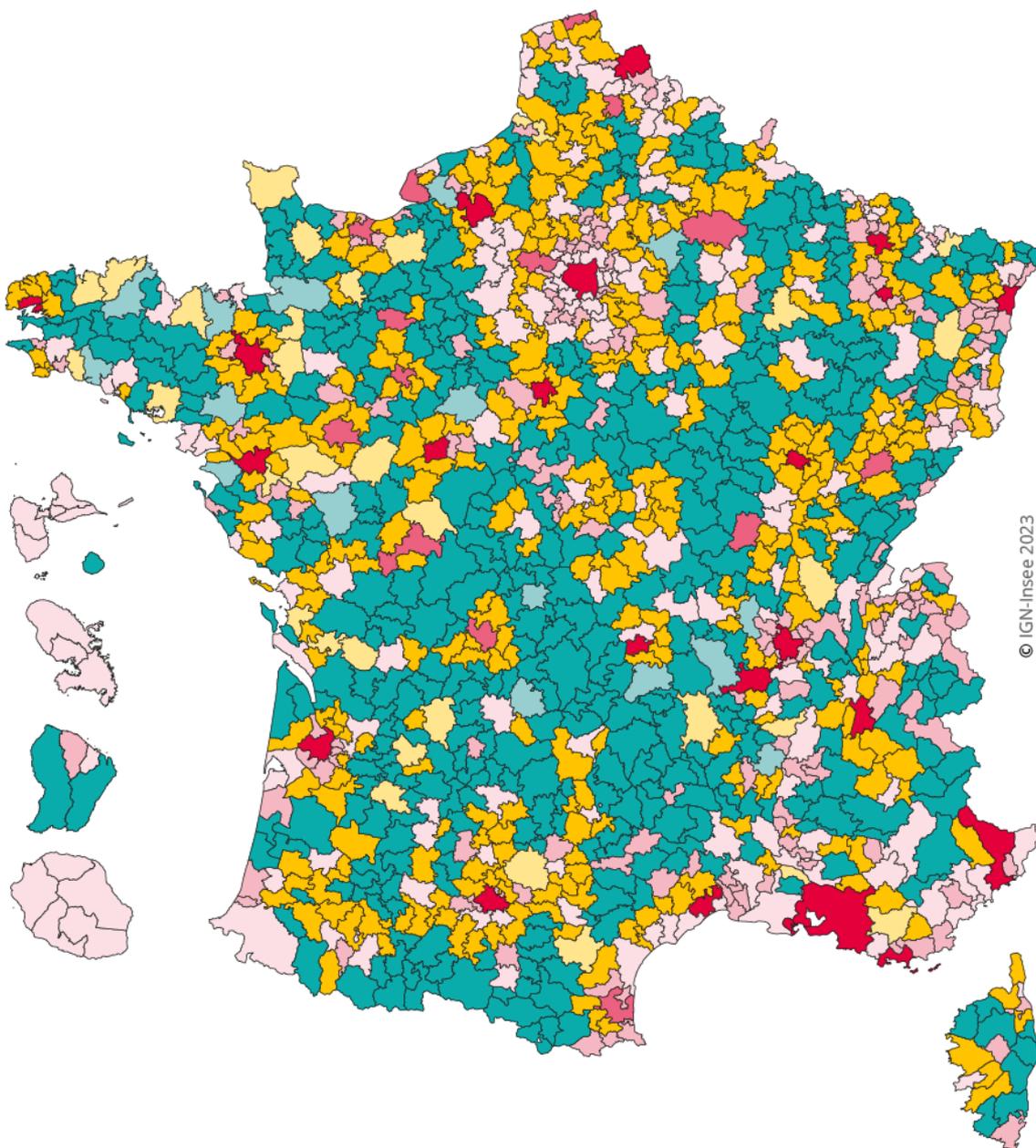
Ces constats généraux cachent cependant de fortes disparités. La communauté de communes du Causse de Labastide-Murat dans le Lot est l'EPCI le moins peuplé, avec 3 909 habitants pour 17 communes, alors que la métropole du Grand Paris compte plus de 7 millions d'habitants pour 131 communes.

384 EPCI sont à dominante urbaine (figure 2). Il s'agit non seulement des métropoles et des communautés urbaines, mais également de 78 % des communautés d'agglomération et de 18 % des communautés de communes. Les 865 EPCI à fiscalité propre ruraux sont essentiellement des communautés de communes (94 %) dont 56 % sont ruraux autonomes, les autres étant ruraux périurbains. Bien que très majoritairement urbaines, certaines métropoles contiennent des communes rurales. Les métropoles de Saint-Étienne et Nice Côte d'Azur comptent même quelques communes rurales autonomes. À l'inverse, 122 communautés de communes et 31 communautés d'agglomérations à dominante rurale sont composées d'au moins une commune urbaine. Elles sont toutes rurales périurbaines.

Figure 2 – Répartition des EPCI

nature d'EPCI et dominante

- Métropole urbaine
- Communauté urbaine
- Communauté d'agglomération, urbaine
- Communauté d'agglomération, rurale périurbaine
- Communauté d'agglomération, rurale autonome
- Communauté de communes, urbaine
- Communauté de communes rurale périurbaine
- Communauté de communes, rurale autonome



© IGN-Insee 2023

Lecture : 21 EPCI à fiscalité propre sont des métropoles ; elles sont toutes à dominante urbaine.

Champ : France hors Mayotte et hors les îles de Bréhat, de Sein, d'Yeu et d'Ouessant.

Source : Insee, recensement de la population 2019 ; géographie au 1^{er} janvier 2021.

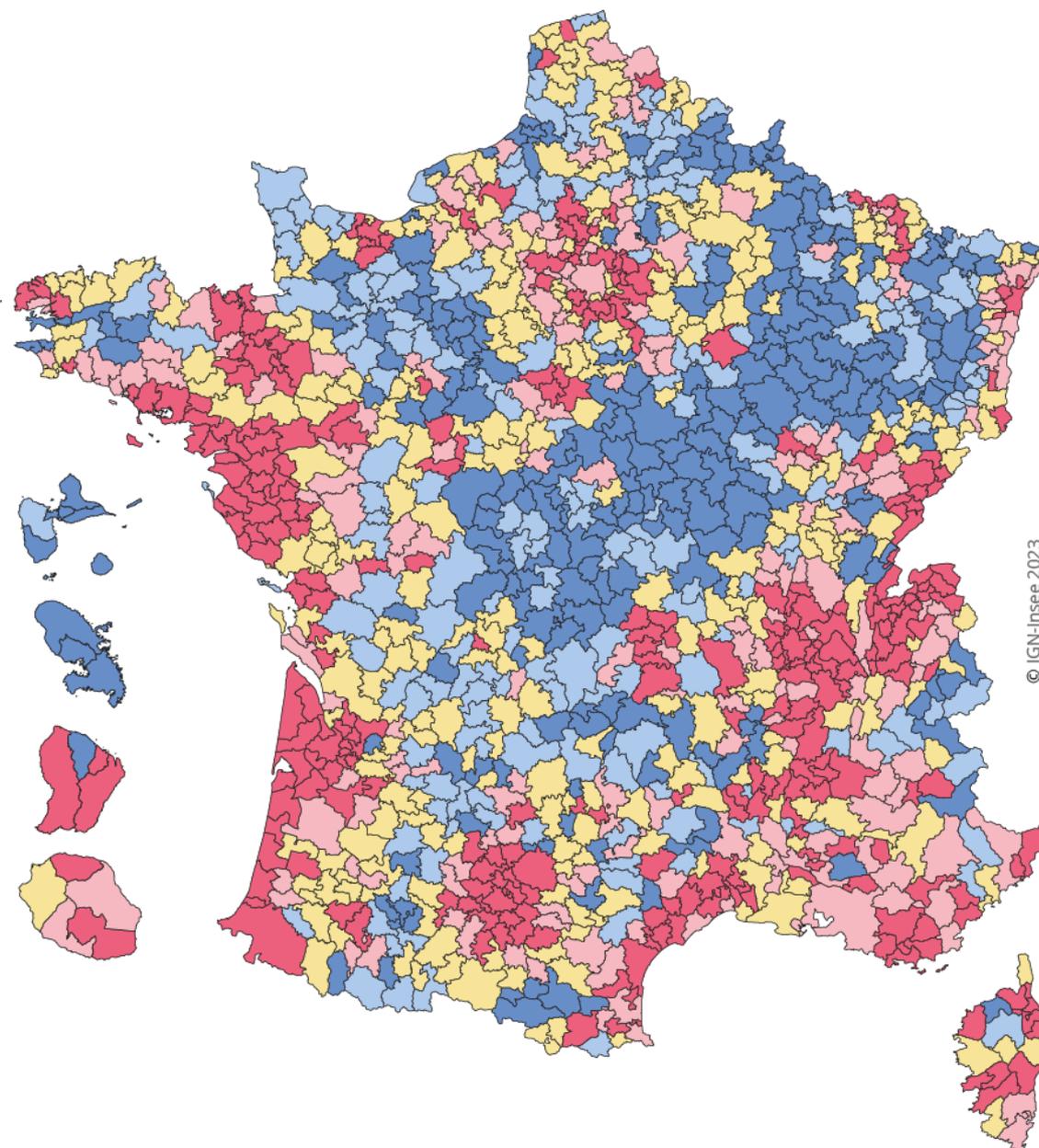
Une croissance démographique en moyenne plus forte dans les métropoles entre 2013 et 2019

Sur l'ensemble du territoire, entre 2013 et 2019, la population augmente de 0,4 % en moyenne par an. Les EPCI où elle augmente le plus sont situés dans le quart sud-est de la France, sur la façade atlantique et en région parisienne et dans quelques EPCI limitrophes de l'Île-de-France. Les communautés de communes situées autour des métropoles ou à l'est de la France à proximité des frontières avec la Belgique, l'Allemagne ou la Suisse sont celles où la croissance est la plus forte (**figure 3**).

Figure 3 – Évolution de la population des EPCI entre 2013 et 2019

évolution moyenne annuelle, en %

- plus de 0,5
- entre + 0,2 et + 0,5
- entre - 0,1 et + 0,1
- entre - 0,5 et - 0,2
- moins de - 0,5



Lecture : entre 2013 et 2019, la population de la métropole de Rennes augmente de plus de 0,5 % par an.

Champ : France hors Mayotte et hors les îles de Bréhat, de Sein, d'Yeu et d'Ouessant.

Source : Insee, recensement de la population 2019 ; géographie au 1^{er} janvier 2021.

Entre 2013 et 2019, le dynamisme démographique est le plus fort dans les métropoles (y compris celle de Lyon) : 0,6 % par an. La population de toutes les métropoles augmente, mais la hausse est la plus élevée dans celles de Rennes, Toulouse, Bordeaux, Nantes et Montpellier (plus de 1 % par an). Dans les métropoles de Grenoble-Alpes, Saint-Étienne et Rouen Normandie, l'évolution de la population est plus modérée, d'au plus 0,2 % en moyenne par an.

La croissance démographique des communautés urbaines et des communautés d'agglomération est globalement plus faible que celle des métropoles (+ 0,3 % par an). La population diminue dans certains de ces groupements. Parmi les communautés urbaines, la baisse de la population est la plus prononcée dans celles d'Alençon (- 0,2 %), Le Havre Seine Métropole (- 0,2 %), Dunkerque (- 0,4 %) et le Creusot-Montceau-les-Mines (- 0,8 %). Dans aucune communauté urbaine, la hausse de population n'est supérieure à 1 % par an entre 2013 et 2019.

Dans les communautés d'agglomération, la population évolue de façon très contrastée. La population baisse de plus de 0,2 % par an dans un quart des communautés d'agglomération, mais augmente de plus de 1 % par an dans un dixième de ces EPCI, notamment celles du Bassin d'Arcachon Nord (+ 2,1 %), du Pays de Gex (+ 2,3 %) et du Centre Littoral en Guyane (+ 3,1 %).

L'évolution du nombre d'habitants des communautés de communes, en moyenne de 0,2 % par an entre 2013 et 2019, est liée à leur degré d'urbanisation mais également à leur localisation. La population augmente dans les deux tiers des communautés de communes à dominante urbaine, contre la moitié des communautés de communes à dominante rurale périurbaine et moins du quart des communautés de communes à dominante rurale autonome. Ainsi, la population augmente de 0,5 % par an dans les communautés de communes à dominante urbaine, soit presque autant que dans l'ensemble des métropoles. À l'inverse, la population de l'ensemble des communautés de communes à dominante rurale autonome est restée quasi stable.

À la fois plus de jeunes, de cadres et de diplômés du supérieur dans les métropoles

Le profil des habitants et leurs conditions de logement diffèrent selon le type d'EPCI à fiscalité propre, en lien avec leur taille ou leur caractère rural ou urbain. Ainsi, la population des métropoles est globalement plus jeune que celle des autres EPCI à fiscalité propre : près d'un tiers des habitants sont âgés de moins de 25 ans, du fait notamment de la présence de grandes villes universitaires, et les personnes âgées de 65 ans ou plus sont relativement peu nombreuses (17 %, contre 20 % sur l'ensemble du territoire). La part des cadres et professions intellectuelles supérieures ainsi que celle des diplômés du supérieur sont nettement plus importantes dans ce type d'espace qui concentre leurs emplois (**figure 4**).

Figure 4 – Caractéristiques sociodémographiques des habitants des EPCI

en %

Nature d'EPCI et dominante	Part des moins de 25 ans	Part des 65 ans ou plus	Part des cadres (parmi les actifs en emploi)	Part des diplômés du supérieur (parmi les 15 ans ou plus)	Part des personnes vivant dans une famille composée d'un couple avec enfants
Métropoles	31,8	16,9	30,0	39,8	41,6
Communautés urbaines	31,8	19,6	18,8	29,3	40,5
Communautés d'agglomération, à dominante :	29,6	20,2	16,5	26,4	43,3
Urbaine	30,1	19,7	17,4	27,1	43,4
Rurale périurbaine	27,2	23,2	12,1	23,4	42,1
Rurale autonome	27,0	23,8	10,4	21,2	43,5
Communautés de communes, à dominante :	27,5	22,2	12,1	22,6	45,6
Urbaine	28,6	20,2	15,8	26,6	47,2
Rurale périurbaine	28,6	20,2	12,6	23,8	49,3
Rurale autonome	25,7	25,3	8,9	19,1	41,1
Ensemble	29,7	19,9	19,3	29,2	43,4

Note : toutes les métropoles et les communautés urbaines sont à dominante urbaine.

Lecture : au 1^{er} janvier 2019, 27,2 % de la population des communautés d'agglomération rurales périurbaines ont moins de 25 ans, 23,4 % des 15 ans ou plus sont diplômés du supérieur.

Champ : France hors Mayotte et hors les îles de Bréhat, de Sein, d'Yeu et d'Ouessant.

Source : Insee, recensement de la population 2019 ; géographie au 1^{er} janvier 2021.

À l'inverse, la population est la plus âgée dans les communautés de communes (22 % en moyenne de personnes de 65 ans ou plus), particulièrement dans celles à dominante rurale autonome (25 %).

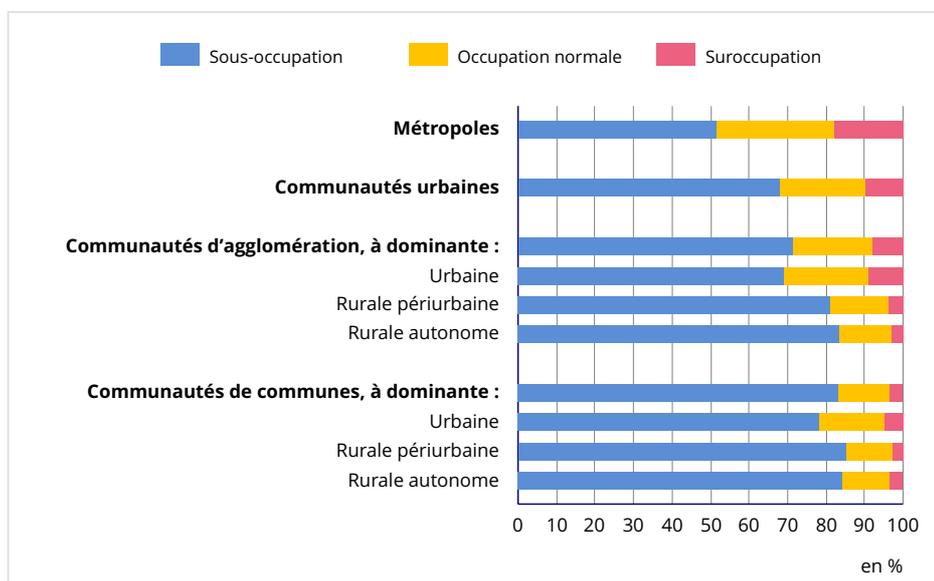
La part des personnes vivant dans une famille constituée d'un couple avec enfants est la plus élevée dans les communautés de communes, notamment lorsqu'elles sont à dominante urbaine (47 %) ou rurale périurbaine (49 %), contre 43 % pour l'ensemble des EPCI. Les familles peuvent ainsi bénéficier de la proximité à l'emploi ou de services facilitant la vie quotidienne, tout en profitant de plus d'espace. Les familles avec enfants sont toutefois moins présentes dans les communautés de communes à dominante rurale autonome (41 %).

Dans les communautés de communes, des logements moins souvent suroccupés

Moins de 3 % des logements sont des résidences secondaires dans les métropoles et les communautés urbaines, soit deux fois moins que dans les communautés d'agglomération et cinq fois moins que dans les communautés de communes. Dans les communautés de communes à dominante rurale autonome, 20 % des logements sont des résidences secondaires.

75 % des habitants des communautés de communes et des communautés d'agglomération à dominante urbaine ou rurale périurbaine sont propriétaires de leur logement, contre 44 % dans les métropoles. Le niveau des prix des logements et la présence de jeunes dans les plus grandes villes réduit l'accession à la propriété, mais également la taille des logements. 18 % des logements sont en suroccupation dans les métropoles, soit deux fois plus que dans les communautés d'agglomération et cinq fois plus que dans les communautés de communes (**figure 5**). Dans ces dernières, les maisons sont plus spacieuses, notamment dans les plus rurales d'entre elles, et la taille des familles est plus réduite dans les communautés de communes à dominante rurale autonome.

Figure 5 – Répartition du niveau d'occupation des logements selon la nature et la dominante des EPCI



Note : toutes les métropoles et les communautés urbaines sont à dominante urbaine.

Lecture : au 1^{er} janvier 2019, 84,3 % des logements des communautés de communes rurales autonomes sont en sous-occupation.

Champ : France hors Mayotte et hors les îles de Bréhat, de Sein, d'Yeu et d'Ouessant.

Source : Insee, recensement de la population 2019 ; géographie au 1^{er} janvier 2021.

Publication rédigée par : Chantal Brutel (Insee)

Sources

Les résultats sont issus des exploitations principale et complémentaire des **recensements de la population** de 2019. Les EPCI sont ceux en vigueur au premier janvier 2021 qui est la géographie retenue dans le recensement de la population de 2019.

Définitions

Les **établissements publics de coopération intercommunale (EPCI)** à fiscalité propre sont des groupements de communes ayant pour objet l'élaboration de « projets communs de développement au sein de périmètres de solidarité ». Ils regroupent l'ensemble des communes françaises (à l'exception des îles de Bréhat, de Sein, d'Yeu et d'Ouessant) dans des métropoles, communautés urbaines, communautés d'agglomération ou communautés de communes. Les EPCI à fiscalité propre sont soumis à des règles communes, homogènes et comparables à celles de collectivités locales.

Les **métropoles** ont été créées par la loi du 16 décembre 2010 et leur statut a été remanié par la loi du 27 janvier 2014. Elles concernent des territoires de plus de 400 000 habitants. Bien qu'elle soit une collectivité territoriale, la métropole de Lyon est ici prise en compte car elle en exerce les compétences.

Les **communautés urbaines (CU)** créées par la loi du 24 février 1996 sont constituées lors de leur création d'un ensemble de plus de 250 000 habitants.

Les **communautés d'agglomération (CA)** créées par la loi du 12 juillet 1999 doivent former, lors de leur création, un ensemble de plus de 50 000 habitants, autour d'une ou plusieurs communes centres de 15 000 habitants. Ce seuil n'est toutefois pas exigé lorsque la communauté d'agglomération comprend le chef-lieu du département ou la commune la plus importante du département.

Les **communautés de communes (CC)** ont été créées par la loi du 6 février 1992. Une CC groupe plusieurs communes d'un seul tenant et sans enclave, en vue de l'élaboration d'un projet commun de développement et d'aménagement de l'espace. Les conditions d'un seul tenant et sans enclave ne sont pas exigées pour les CC existant à la date de la publication de la loi du 12 juillet 1999 ou issues de la transformation d'un district ou d'une communauté de villes en application de cette même loi.

La grille communale de densité permet de classer les communes en fonction du nombre d'habitants et de la répartition de ces habitants sur leur territoire. Plus la population est concentrée et nombreuse, plus la commune est considérée comme dense. Une commune rurale est une commune peu dense au sens de la grille communale de densité à trois niveaux. La densité de population ne permet pas d'appréhender toutes les dimensions de l'espace rural. En y associant des critères de degré d'influence d'un pôle d'emploi, deux catégories d'espaces ruraux se dessinent : le rural périurbain et le rural autonome. Dans cette étude un EPCI à fiscalité propre est qualifié d'**urbain** si plus de 50 % de sa population réside dans une ou plusieurs communes urbaines au sens de la grille de densité de population. Les EPCI non urbains sont ruraux. Parmi les EPCI ruraux, on distingue ceux dénommés **ruraux périurbains** si plus de 50 % de leur population rurale réside dans des communes rurales périurbaines. Dans le cas contraire, l'EPCI est qualifié de **rural autonome**.

La **suroccupation** des logements est mesurée en rapportant la composition du ménage au nombre de pièces du logement. Un logement est suroccupé lorsqu'il lui manque au moins une pièce par rapport à la norme d'« occupation normale » fondée sur une pièce de séjour pour le ménage, une pièce pour chaque personne de référence de chaque famille occupant le logement, une pièce pour les personnes hors famille non célibataires ou les célibataires de 19 ans ou plus, et pour les célibataires de moins de 19 ans, une pièce pour deux enfants s'ils sont de même sexe ou ont moins de 7 ans et une pièce par enfant sinon.

Pour en savoir plus

› [Retrouvez plus de données en téléchargement.](#)

› [Publications régionales parues simultanément.](#)

› Beck S., de Bellefon M.-P., Forest J., Gerardin M., Levy D., « [La grille communale de densité à 7 niveaux](#) », *Documents de travail* n° 2022/18, Insee, janvier 2023.

› Sebbane L., « [Stabilité du nombre de communes et d'EPCI à fiscalité propre en 2021 et ralentissement de la baisse du nombre de syndicats](#) » [🔗](#), *Bulletin d'information statistique* n° 163, DGCL, mars 2022.

› Audenaert D., de Bellefon M.-P., Pégaz-Blanc O., « [Aires d'attraction des villes : plus de 15-29 ans et de cadres dans les pôles et dans les grandes aires](#) », *Insee Première* n° 1827, novembre 2020.

› Fiche « [Répartition géographique du parc de logements](#) », in *Les conditions de logement en France*, coll. « Insee Références », édition 2017.



Institut national de la statistique et des études économiques
88 avenue Verdier, 92541 Montrouge Cedex
Directeur de la publication : Jean-Luc Tavernier