



L'INTERCOMMUNALITÉ
DANS LES DÉPARTEMENTS
ET RÉGIONS D'OUTRE-MER



Bilan et perspectives
2020





SOMMAIRE

PRÉAMBULE P. 4

A. AVANT-PROPOS P. 4 B. MÉTHODOLOGIE DE L'ÉTUDE P. 5

I. CONTEXTE ET INTENTIONS DE L'ÉTUDE P. 6

A. LA PLACE DES OUTRE-MER P. 8 B. LES INTERCOMMUNALITÉS AU CŒUR P. 11
SUR LE TERRITOIRE FRANÇAIS P. 8 DU DÉVELOPPEMENT DES OUTRE-MER P. 11

A.1 Des territoires répartis sur trois continents P. 8 B.1 Une montée en puissance de l'échelon P. 11
A.2 Des territoires divers partageant les mêmes P. 9 intercommunal... P. 11
contraintes de l'insularité P. 9 B.2 ...dont la connaissance reste à approfondir P. 11
A.3 Des territoires vulnérables sur les plans P. 9

économique, social et environnemental P. 9

II. MONOGRAPHIE DES INTERCOMMUNALITÉS D'OUTRE-MER P. 12

A. RAPPELS HISTORIQUES P. 14 B. « MORPHOLOGIE » DES P. 16
INTERCOMMUNALITÉS D'OUTRE-MER P. 16

A.1 Un fil historique commun aux Antilles, P. 14 B.1 Des particularités géographiques et fiscales P. 16
à la Guyane et à La Réunion P. 14 B.2 Les intercommunalités de la Guadeloupe P. 18
A.2 L'histoire singulière de Mayotte P. 15 B.3 Les intercommunalités de la Martinique P. 23
B.4 Les intercommunalités de la Guyane P. 28
B.5 Les intercommunalités de La Réunion P. 33
B.6 Les intercommunalités de Mayotte P. 42

III. RETOUR SUR 20 ANS DE COOPÉRATION INTERCOMMUNALE DANS LES OUTRE-MER P. 48

A. LA COOPÉRATION INTERCOMMUNALE	P. 50	D. LES MOYENS FINANCIERS ET HUMAINS DES INTERCOMMUNALITÉS D'OUTRE-MER	P. 62
A.1 Une rapide généralisation des communautés d'agglomération	P. 50	D.1 Une structure financière fragile	P. 62
A.2 Des périmètres intercommunaux pertinents ?	P. 50	D.2 Le défi des intercommunalités : « faire toujours plus avec moins »	P. 64
B. L'EXERCICE DES COMPÉTENCES INTERCOMMUNALES	P. 52	D.3 L'élargissement de l'assiette fiscale : le premier défi à relever	P. 65
B.1 Les compétences exercées	P. 52	D.4 Les nouvelles pratiques des intercommunalités	P. 66
B.2 Les modalités d'exercice des compétences	P. 57	D.5 Les moyens humains des intercommunalités ultramarines	P. 69
B.3 Des compétences impactées par les spécificités territoriales et institutionnelles des intercommunalités d'outre-mer	P. 59	E. LES OUTILS DE GOUVERNANCE ET DE PILOTAGE DES INTERCOMMUNALITÉS D'OUTRE-MER	P. 73
C. LA COLLABORATION ENTRE LES INTERCOMMUNALITÉS ET LEURS COMMUNES MEMBRES	P. 60	E.1 Les outils de planification stratégique et de programmation	P. 74
C.1 La structure des liens entre intercommunalités et communes dans les Outre-mer	P. 60	E.2 Les outils de pilotage managérial	P. 77
C.2 Les modalités de collaboration entre les intercommunalités et leurs communes membres	P. 61	E.3 Les outils de financement européens	P. 78
		E.4 Les relations avec les partenaires	P. 79

IV. BILAN GÉNÉRAL ET MISE EN PERSPECTIVE P. 82

A. DES INTERROGATIONS SUR LE FORMAT IDÉAL DES INTERCOMMUNALITÉS ULTRAMARINES	P. 84	C. LES CAPACITÉS FUTURES DES INTERCOMMUNALITÉS D'OUTRE-MER	P. 88
B. DE LA RATIONALISATION À UN RÔLE INSTITUTIONNEL EN DEVENIR	P. 87	C.1 Le renouvellement des méthodes de travail	P. 88
		C.2 Le facteur humain, au centre des évolutions institutionnelles	P. 89

ANNEXES P. 90

A. FICHE D'IDENTITÉ DES INTERCOMMUNALITÉS D'OUTRE-MER	P. 92	B. EFFECTIFS ET TAUX D'ADMINISTRATION COMMUNAUTAIRE DES INTERCOMMUNALITÉS D'OUTRE-MER	P. 111
--	--------------	--	---------------

PRÉAMBULE

A. Avant-propos

Consacrée aux intercommunalités de Guadeloupe, de la Martinique, de Guyane, de La Réunion et de Mayotte, et menée par l'AdCF en étroite collaboration avec l'ADGCF et Interco'Outre-mer, cette étude est née d'un vif intérêt de ces trois associations de mieux cerner les contours et enjeux de l'intercommunalité dans nos départements et régions d'Outre-mer.

Car si l'action intercommunale en France fait l'objet de nombreux rapports et réflexions, un focus sur l'Outre-mer est apparu essentiel au regard des spécificités qui la caractérise et qui complexifie potentiellement sa réalité intercommunale. Pour la plupart des territoires ultramarins, l'insularité (relative pour le cas de la Guyane) et l'éloignement (voire l'isolement) sont systématiquement et unanimement évoqués ; à cela s'ajoutent aussi des particularités plus ou moins communes à ces territoires comme : les pressions sociales et démographiques en constante augmentation, la superficie et le nombre de communes élevés, une situation financière instable voire préoccupante, des besoins importants en équipements structurants, une fiscalité défavorable, des carences foncières... Ainsi que des préoccupations émergentes telles que le vieillissement (ou la jeunesse) de la population, la santé et l'alimentation, l'adaptation aux effets du dérèglement climatique, la concentration de la population sur les espaces littoraux... Ce contexte spécifique aux outre-mer nécessite donc que l'on s'y attarde.

Totalement inédite et conduite de manière transversale, cette étude aborde les différents aspects de la coopération intercommunale ultramarine marquée d'une part, par une grande hétérogénéité dans les structures intercommunales, ainsi le nombre de communes membres peut être très variable en fonction du territoire et, d'autre part, dans son fonctionnement, par des spécificités territoriales et institutionnelles.

Des difficultés ont été rencontrées, notamment dans la fiabilité et l'actualisation des données, afin d'aboutir à une étude au plus près de la réalité des intercommunalités d'Outre-mer. Fort heureusement, la majorité des élus et directeurs des intercommunalités concernées ont répondu présents.

Visant avant tout à éclairer le fait intercommunal ultramarin et à rassembler les données et les informations à destination des intercommunalités et plus largement des institutions nationales, cette étude se veut également être une contribution, mettant en relief les différents obstacles auxquels sont confrontés les intercommunalités, mais aussi leurs atouts et opportunités.

Enfin, soyons ambitieux ! Ce travail donne le point de départ d'une réflexion sur un modèle à repenser dont le maître-mot serait « adaptation ». Car le constat est unanime : tout en tenant compte de leurs similitudes et singularités, des changements sont indispensables si l'on souhaite répondre aux défis de ces territoires et donner davantage de sens à l'action intercommunale ultramarine.

Bonne lecture,



Jean-Luc Rigaut,
président de l'AdCF
Intercommunalités de France



Mikidache Houmadi,
président d'Interco'Outre-mer



Pascal Fortoul,
président de l'ADGCF



B. Méthodologie de l'étude

B.1 UNE ENQUÊTE EN LIGNE

Administrée par Verso Consulting, une enquête en ligne a été réalisée entre décembre 2018 et mars 2019 auprès des 23 intercommunalités existantes à ce jour dans les Outre-mer. Seules trois intercommunalités, en cours de création ou très récentes, n'ont pu y prendre part, ou que très partiellement.

B.2 UNE SÉRIE D'ENTRETIENS

Plusieurs dirigeants de ces intercommunalités (directeur général des services, directeur général adjoint...) ont été interrogés afin de pouvoir appréhender finement et illustrer plus concrètement les enjeux auxquels sont confrontées les intercommunalités d'Outre-mer.

B.3 UNE REVUE ET UNE SYNTHÈSE DOCUMENTAIRE

Les analyses de cette étude de l'AdCF, en partenariat avec l'ADGCF et Interco' Outre-mer, ont été utilement complétées et approfondies à partir des connaissances et retours d'expérience de ces trois associations partenaires, mais aussi des nombreuses données et études fournies par les institutions telles que l'INSEE, l'IEDOM, les services de l'État, comme la DAAF, la DGCL, la DGFIP, et les publications de recherche d'établissements d'enseignement supérieur, dont les sources sont renseignées tout au long du document.





PARTIE I
CONTEXTE ET INTENTIONS
DE L'ÉTUDE

CONTEXTE ET INTENTIONS DE L'ÉTUDE

A. La place des Outre-mer sur le territoire français

A.1 DES TERRITOIRES RÉPARTIS SUR TROIS CONTINENTS

Avec ses cinq départements et/ou régions d'outre-mer (DROM), ses cinq collectivités d'outre-mer (COM), les Terres australes et antarctiques françaises (TAAF) et la Nouvelle-Calédonie, la géographie de la France est étendue aux quatre coins du globe.



Cette vision de la France élargie aux Outre-mer permet de considérer une superficie terrestre de 675 417 km², ainsi qu'une vaste zone économique exclusive¹ (ZEE) de 10 165 095 km², soit le deuxième domaine maritime au monde derrière les États-Unis.

La France bénéficie par ailleurs de la présence, à Kourou, du centre spatial guyanais (CSG), la deuxième base de lancement de fusée la plus active au monde après celle de Cap Canaveral aux États-Unis.

Étant situés dans les quatre zones à plus fortes richesses écologiques au monde (« hotspots »), réparties entre les océans Atlantique, Indien et Pacifique, les Outre-mer concentrent 80 % de la biodiversité française.

Éloignés des centres de décision, ils partagent les spécificités de l'insularité : des espaces réduits, enclavés ou isolés en l'absence de continuité territoriale, une absence de taille critique de marché, des surcoûts et/ou des défaillances dans l'offre des services élémentaires (santé, éducation, logement, technologie, transports...).

Ils présentent également une grande diversité de contextes, qu'ils soient géographiques, environnementaux, économiques, sociaux et culturels.

Le maintien d'une stabilité durable dans ces territoires a ainsi toujours représenté un véritable défi pour le gouvernement français.

1. D'après la convention des Nations unies sur le droit de la mer, conclue à Montego Bay le 10 décembre 1982, il s'agit de la zone maritime sur laquelle un état peut conserver et gérer toute ressource naturelle, explorer et exploiter les fonds marins. Elle s'étend jusqu'à 200 milles nautiques (370 400 km) des côtes. Au-delà des 200 milles nautiques, en cas d'extension du plateau continental, il s'agit du domaine sous-marin qui donne droit à l'exploitation par l'État tutélaire du sol et du sous-sol, mais pas des eaux – il ne confère donc pas de droit exclusif sur la pêche.



A.2 DES TERRITOIRES DIVERS PARTAGEANT LES MÊMES CONTRAINTES DE L'INSULARITÉ

Selon l'INSEE, au 1^{er} janvier 2019², les Outre-mer (DROM, COM et TOM) comptent 2 776 744 habitants, soit 4,14 % du total de la population française.

D'un point de vue géographique, à l'exception de la Guyane frontalière du Suriname et du Brésil et d'une superficie équivalente à celle de la nouvelle région Nouvelle-Aquitaine (84 061 km²), les Outre-mer sont essentiellement des îles ou archipels d'îles isolés et de petite taille (entre 10 et 2 000 km²).

Les Outre-mer sont fortement exposés aux risques naturels, notamment sismiques et climatiques (élévation du niveau des mers, événements météorologiques de plus en plus nombreux et puissants, perte de la biodiversité ou destruction des récifs coralliens...).

Devenus régions ultrapériphériques (RUP) de l'Union européenne en 1999, dans le cadre du traité d'Amsterdam, les départements et régions d'outre-mer sont souvent présentés par les documents d'orientation stratégique nationaux ou européens comme des « portes d'entrée » de la France et de l'Europe sur des marchés en essor démographique et économique (Afrique, Chine, Inde, Brésil...). Si leur appartenance administrative et politique à la France et à l'Europe leur procure un certain nombre d'avantages, il les oblige à respecter les standards et les normes européennes, ce qui, en l'absence de régimes dérogatoires, peut limiter fortement les possibilités d'échanges commerciaux avec les pays voisins dont les niveaux de vie (PIB par habitant) sont plus faibles.

Ces territoires peuvent apparaître comme des « poches de richesses » peu connectées à leur zone de coopération régionale (Caraïbe, Amazonie, océan Indien, Pacifique). L'isolement géographique et l'exiguïté des marchés sont les principaux obstacles à l'autosuffisance et à la compétitivité des économies ultramarines. Aujourd'hui encore, le développement des économies ultramarines dépend grandement de l'extérieur et notamment de transferts visant à réduire les handicaps structurels liés à l'insularité :

- Ceux de l'Union européenne, sous la forme des fonds structurels et d'investissement (FEDER, FSE, FEADER, FEAMP) destinés aux départements et régions d'outre-mer, le Fonds européen de développement (FED) pour les territoires d'outre-mer ou même la politique agricole commune (PAC), déclinée au travers du programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité (POSEI) ;
- Ceux de l'État, prenant la forme d'affectation de personnels fonctionnaires avec des revenus majorés, d'exonérations de charges, d'incitations fiscales à l'investissement ou de mesures de défiscalisation encadrées par la loi pour le développement économique des outre-mer (LODEOM) et destinées à favoriser la compétitivité des entreprises et l'emploi au sein de secteurs prioritaires.

Par ailleurs, et en particulier dans les DROM, il existe des dispositifs de soutien à l'économie locale tels que l'octroi de mer, taxe indirecte qui frappe plus ou moins fortement les produits importés et les produits locaux. Cette fiscalité spécifique sert une politique économique définie par des décideurs de chacune des régions ou collectivités territoriales uniques et leur offre une marge de manœuvre unique dans le paysage institutionnel local français.

A.3 DES TERRITOIRES VULNÉRABLES SUR LES PLANS ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL

A.3.1 Des économies structurellement fragiles

Si les Outre-mer jouissent de niveaux de développement élevés comparativement à ceux de leurs environnements régionaux, leur PIB par habitant reste très en deçà de celui de la France continentale (entre 30 et 70 % du PIB par habitant à parité de pouvoir d'achat de la France entière), à l'exception de Saint-Barthélemy. En 2015, le revenu moyen disponible brut par habitant des ménages dans les Outre-mer représentait 73 % du revenu moyen hexagonal (hors Paris³).

2. Les derniers chiffres du recensement de la population datent de 2014 pour la Nouvelle-Calédonie et de 2017 pour la Polynésie française.

3. Rapport de la Cour des comptes sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics – octobre 2017.

Le taux de chômage structurel est particulièrement élevé et supérieur à 20 % (40 % pour les 15-25 ans), ceci sans considérer les personnes découragées non inscrites à Pôle emploi, ainsi que celles qui exercent une activité informelle. Ce chômage de masse découle de niveaux d'éducation généralement faibles, de l'illettrisme, de la déscolarisation des jeunes, du manque de filières de formation adaptées aux besoins du marché local. Pour les plus démunis, les difficultés d'accès à l'emploi faute d'accès à un service continu de transports en commun ne sont pas négligeables⁴.

Compte tenu de cette précarité professionnelle, la pauvreté touche un grand nombre de personnes. Selon l'Observatoire des inégalités, le taux de pauvreté dans les départements et régions d'outre-mer calculé en 2011 serait au moins deux fois plus élevé que celui de la moyenne française, qui s'élevait à 15 %. Le recours aux prestations sociales et notamment au RSA est donc indispensable pour une grande partie de la population ultramarine.

A.3.2 Des dynamiques démographiques contrastées : entre croissance et vieillissement

Dans les départements et régions d'outre-mer, un tiers de la population est âgée de moins de 20 ans contre seulement un quart en France continentale, et la moitié de la population y est âgée de moins de 35 ans, ce dernier chiffre étant proche de 40 ans dans l'Hexagone.

Toutefois, il est constaté un vieillissement rapide de la population, particulièrement en Guadeloupe et en Martinique, avec la baisse significative de la fécondité à un niveau inférieur au seuil de renouvellement des générations, et l'émigration des jeunes les plus diplômés (« fuite du capital humain »). D'après les projections de l'INSEE, la Martinique et la Guadeloupe devraient compter 40 % d'habitants de plus de 60 ans en 2040. La Réunion, qui présente un solde naturel dynamique comparativement à la France continentale, voit sa population croître moins vite et même vieillir plus rapidement qu'auparavant : la part des personnes de 60 ans et plus ayant triplé depuis 1960⁵.

Mayotte et la Guyane devraient a contrario présenter une population encore jeune, compte tenu d'une croissance démographique annuelle moyenne supérieure à 2 % entre 2009 et 2016. Ces deux territoires ont la particularité d'être également confrontés à une forte pression migratoire.

Selon le dernier recensement de l'INSEE, le tiers de la population guyanaise est étrangère, essentiellement surinamaïse, brésilienne et haïtienne. À Mayotte, c'est près d'un habitant sur deux qui est de nationalité étrangère, essentiellement comorienne.

A.3.3 Le défi de la transition énergétique et écologique

Les croissances démographique et économique des Outre-mer ont un impact sur l'environnement. Elles s'accompagnent en effet d'une forte demande en logements, d'une augmentation de la consommation d'énergie par les secteurs résidentiels et tertiaires, ou encore d'une intensification de l'usage de véhicules motorisés, notamment la voiture qui est omniprésente.

La production d'énergie étant satisfaite en grande partie par l'importation et la combustion des énergies fossiles (fioul et charbon), le développement des Outre-mer conduit à une augmentation mécanique des émissions de dioxyde de carbone.

Les enjeux de la transition énergétique et écologique raisonnent ainsi fortement dans les départements, les régions et les territoires d'outre-mer qui, depuis le vote de la loi de transition énergétique pour la croissance verte, ont pour objectif de porter à 50 % la part des énergies renouvelables dans leur mix énergétique d'ici 2040.

4. INSEE, IEDOM.

5. INSEE Analyses n° 25, août 2017.



B. Les intercommunalités au cœur du développement des Outre-mer

B.1 UNE MONTÉE EN PUISSANCE DE L'ÉCHELON INTERCOMMUNAL...

Depuis la loi dite « Chevènement » de 1999 et au gré des réformes territoriales, dont la dernière en date, la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (loi NOTRe du 7 août 2015), les intercommunalités ont vu leur champ d'intervention s'élargir à de nombreuses politiques, comme la promotion du tourisme, la gestion du grand cycle de l'eau (GEMAPI), la transition énergétique via le plan climat-air-énergie territorial (PCAET), l'habitat via le programme local de l'habitat (PLH)...

Aux côtés de régions (ou collectivités territoriales uniques) cheffes de file des politiques économiques, des départements chargés des politiques sociales, de leurs communes membres chargées de la gestion des services de proximité aux habitants, les intercommunalités exercent des compétences qui se trouvent être au cœur des préoccupations exprimées par les citoyens ultramarins au cours des Assises de l'Outre-mer.

Leur responsabilité politique en matière de stabilité sociale, d'orientations du développement des territoires, de développement durable ou d'équilibre institutionnel est appelée à prendre de l'importance. Cette évolution n'est pas circonscrite aux Outre-mer, mais elle pourrait cependant y produire des effets plus prégnants qu'en France continentale, au regard du contexte spécifique de ces territoires.

B.2 ...DONT LA CONNAISSANCE RESTE À APPROFONDIR

Malgré leur rôle essentiel dans la vie d'un territoire, le rôle et l'action des intercommunalités sont encore peu visibles aux yeux du grand public. Cette étude de l'AdCF, conduite en partenariat avec l'ADGCF et Interco' Outre-mer, vise ainsi à mieux connaître les intercommunalités des cinq départements et régions d'outre-mer.

Elle poursuit quatre grands objectifs :

- Brosser un portrait de ces structures, grâce à une consolidation des données disponibles à ce jour, notamment sur leurs territoires d'intervention, leurs statuts et l'étendue de leurs champs de compétences, ainsi que la nature des liens entre les communes au sein des intercommunalités.
- Comprendre leur positionnement notamment par rapport aux communes dans le paysage institutionnel local et les enjeux auxquels elles sont confrontées compte tenu des problématiques rencontrées localement, notamment lorsqu'elles sont spécifiques.
- Étudier les conditions d'exercice de leurs compétences, plus particulièrement depuis l'application de la loi NOTRe.
- Prendre connaissance d'actions et de projets mis en œuvre, pouvant relever de bonnes pratiques ou d'approches spécifiques. Elles porteront sur le rôle, l'organisation ou les modalités d'exercice des compétences des intercommunalités ultramarines.

Elle a ainsi quatre vocations principales :

- **ÉCLAIRER** chacune des communautés de communes et d'agglomération sur les problématiques et enjeux qu'elles partagent avec d'autres intercommunalités ;
- **SENSIBILISER** les partenaires de ces intercommunalités à la complexité de l'action de ces dernières ;
- **ENRICHIR** la réflexion générale sur le rôle aujourd'hui et demain des intercommunalités dans les territoires ultramarins ;
- **VALORISER** de bonnes pratiques.





PARTIE II
MONOGRAPHIE DES
INTERCOMMUNALITÉS
D'OUTRE-MER



MONOGRAPHIE DES INTERCOMMUNALITÉS D'OUTRE-MER

II

A. Rappels historiques

A.1 UN FIL HISTORIQUE COMMUN AUX ANTILLES, À LA GUYANE ET À LA RÉUNION

Les départements et régions d'outre-mer sont pour la plupart des possessions françaises depuis le XVII^e siècle. La Guadeloupe et la Martinique furent officiellement françaises à partir de 1635, La Réunion à partir de 1665 et la Guyane à partir de 1677. Ces territoires furent l'objet de luttes entre puissances coloniales tout au long des XVII^e et XVIII^e siècles, notamment entre les Hollandais et les Anglais. Si les territoires français d'Amérique avaient une population autochtone, La Réunion était quant à elle inoccupée avant sa prise de possession par la France. Ces territoires partagent une trajectoire historique assez semblable, marquée par deux périodes distinctes.

A.1.1 La période coloniale jusqu'en 1946

Entre le XVII^e siècle et 1946, ces territoires se spécialisent dans la production et l'exportation de cultures agricoles de rente vers la métropole. Ce sont des places de commerce dont l'activité est encadrée par « l'exclusif colonial », système économique consistant à réserver à la seule puissance coloniale européenne les richesses produites par les colonies : le café, le coton, l'indigo, le tabac et le sucre, des produits très prisés à l'époque, voire de luxe. Cette période a été marquée par le développement des échanges du commerce triangulaire⁶ et, par voie de conséquence, par le peuplement de ces territoires par des colons, des esclaves d'Afrique subsaharienne puis, après l'abolition de l'esclavage de 1848, des engagés en provenance d'Asie et d'Inde.

A.1.2 La période départementale et la diversification des statuts

Par la loi du 19 mars 1946, l'ensemble de ces territoires d'outre-mer deviennent des départements français. Ce changement de statut s'accompagne d'une mutation radicale du modèle de développement pour s'orienter vers une intégration renforcée à la France continentale. Il s'est ensuite matérialisé par les politiques de soutien au rattrapage structurel (infrastructures, services publics élémentaires...) et à l'import-substitution⁷.

Conséquence de la loi de décentralisation du 2 mars 1982, ces collectivités deviennent également des collectivités régionales. En mars 2003, la loi constitutionnelle relative à l'organisation décentralisée de la République donne la possibilité aux collectivités ultramarines d'évoluer vers des collectivités territoriales uniques, disposant à la fois des compétences des départements et des régions. Le 24 janvier 2010, la Guyane et la Martinique s'en saisissent et, après référendum, optent pour ce statut qui sera mis en place en 2015. La Guadeloupe et La Réunion maintiennent chacune deux collectivités, une départementale et une régionale⁸.

A.1.3 La structuration des intercommunalités

S'il a fallu attendre 1968 et 1975 pour que soient créés respectivement le premier syndicat à vocation unique⁹ et le premier syndicat à vocation multiple¹⁰ en Martinique, le rythme de création des premières communautés de communes et communautés d'agglomération a été quasiment le même qu'en France continentale. La première communauté de communes d'Outre-mer, celle de Marie-Galante, est créée dès 1994, soit deux ans après la loi du 6 février 1992 qui les instituait. En 2000, un an après la loi Chevènement, qui permet la création des communautés d'agglomération, la communauté intercommunale du Nord de La Réunion (CINOR) et la communauté d'agglomération du Centre de la Martinique (CACEM) deviennent les premières communautés d'agglomération d'Outre-mer.

6. Système d'échange entre l'Europe, l'Afrique et l'Amérique portant sur le transport par voie maritime des esclaves, des denrées et essences tropicales ayant une valeur marchande élevée.

7. Politique visant à favoriser le développement d'une production locale de produits importés à l'origine.

8. <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/collectivites-territoriales/categorie-collectivites-territoriales/que-sont-collectivites-territoriales-martinique-guyane.html>

9. Type de structure existant en France depuis 1890.

10. Type de structure existant en France depuis 1959.



A.2 L'HISTOIRE SINGULIÈRE DE MAYOTTE

Située au niveau du canal du Mozambique, au carrefour d'échanges entre l'Afrique, l'Europe, l'Asie et l'océan Indien, l'histoire française de Mayotte est très singulière.

A.2.1 Les origines de la civilisation mahoraise

Entre le V^e et le VIII^e siècle, elle bénéficie de l'apport de peuples africains issus du groupe linguistique bantou répandu en Afrique de l'Est, de la Somalie au Mozambique, qui entretenaient des relations avec les populations malgaches d'origine austronésienne¹¹.

Entre le IX^e et le XV^e siècle, le canal du Mozambique devient une route commerciale majeure, reliant l'Europe à l'Orient en contournant l'Afrique. À cette époque, Mayotte est une étape du commerce intense, installée entre l'Afrique et Madagascar. Les contacts avec les sociétés swahilies arabisées et musulmanes se multiplient. L'islam¹² se serait ainsi répandu au contact des marchands arabo-persans impliqués dans le commerce de poteries, de lingots de fer et surtout de cristaux de roche produits et raffinés à Mayotte, pour ensuite être acheminés vers le Moyen-Orient (Irak, Égypte, Perse). Un commerce d'esclaves se développe également sous la direction des « Fani », chefs islamisés formant une aristocratie prospère. L'emploi par ces derniers d'une main-d'œuvre servile a permis l'essor d'activités agricoles et d'élevage en partie destinées à l'exportation.

Les liens subtils et complexes qu'entretiennent aujourd'hui Mayotte et les Comores remontent à la fin du XV^e siècle et à l'organisation politique de l'archipel des Comores en sultanats. Par les jeux d'alliance et la création de liens matrimoniaux, les destinées de ces îles s'entremêlent. Le sultan Aïssa ben Mohamed, fils du sultan Mohammed d'Anjouan et de la sultane héritière de Mayotte, contribue à l'autonomisation du sultanat de Mayotte vis-à-vis d'Anjouan.

Les successeurs du sultan Aïssa ben Mohamed remplacent la matrilinearité par la patrilinearité dans le processus de transmission du pouvoir. À partir de l'année 1680, l'île est affaiblie par une série de luttes internes pour la succession et par les incursions armées du sultanat d'Anjouan pour asseoir son hégémonie sur l'archipel. Enfin, entre 1790 et 1820, Mayotte est pillée par les pirates malgaches à la recherche d'esclaves pour les revendre aux plantations françaises de l'île de France (Maurice) et de l'île Bourbon (La Réunion).

A.2.2 L'histoire coloniale mouvementée de Mayotte

Devenu sultan de Mayotte en 1832, Andriantsoly, d'origine malgache, menacé par les attaques extérieures venant de Madagascar et des îles voisines des Comores, décide de vendre l'île à la France. En juin 1843, Mayotte devient officiellement une colonie française avec la ratification d'un Traité de cession. Après son acquisition, elle dépend administrativement du gouverneur de La Réunion et forme avec les deux îles côtières de Madagascar, Nosy Be et Sainte-Marie de Madagascar, la colonie de « Mayotte et Nosy Be ».

En 1846, une ordonnance royale abolit l'esclavage à Mayotte. Son application en 1848 conduit à son dépeuplement par les anciens maîtres propriétaires d'esclaves. Durant les 40 années qui suivent, l'île ne parvient pas à devenir une grande colonie sucrière, malgré les investissements réalisés pour permettre une gestion hydraulique efficace. La production agricole est en revanche diversifiée, grâce au développement de la culture de cannelle, de poivre, de girofle, de café, de manioc et des plantes à parfum d'ylang-ylang.

11. Peuples originaires des régions allant de la Polynésie et Micronésie, de la Mélanésie et de l'aire formée par l'Indonésie occidentale, les Philippines, la Malaisie et Madagascar.

12. Le processus d'islamisation des XI^e et XII^e siècles n'est pas une rupture franche avec les croyances et pratiques religieuses ancestrales.

En 1896, c'est l'ensemble de l'archipel des Comores qui est placé sous protectorat français, Mamoudzou en devenant la capitale. En 1908, Mayotte et les trois îles comoriennes sont rattachées au gouvernement général de Madagascar. En 1946, l'archipel des Comores obtient le statut de territoire d'outre-mer (TOM), Dzaoudzi étant son chef-lieu. Peu après l'application du statut de TOM prévu par la Constitution de 1958, la Grande Comore impose le transfert du chef-lieu à Moroni.

En 1974 et 1976, après deux référendums sur l'indépendance, contrairement aux autres îles de l'archipel des Comores, Mayotte choisit de rester française.

A.2.3 La collectivité de Mayotte

Le rattachement de Mayotte à la France continentale va évoluer avec le temps, en passant par les statuts de colonie, de collectivité départementale (2001) et, finalement, de collectivité unique exerçant les compétences dévolues aux départements d'outre-mer et aux régions d'outre-mer (2011). Ce dernier statut lui ouvre également les portes de l'Union européenne, l'île devenant région ultrapériphérique de l'Union européenne au 1^{er} janvier 2014.

En dépit de ceci, la souveraineté de la France sur Mayotte n'est pas reconnue par certains pays de la zone océan Indien, de même que par certains États membres de l'Union européenne. Cette situation diplomatique complexe rend difficile la possibilité d'entreprendre des actions de coopération régionale et parfois les négociations communautaires (visant par exemple l'attribution des enveloppes des fonds européens aux régions ultrapériphériques).

D'autre part, le droit français s'applique, mais coexiste avec le droit traditionnel musulman qui peut également y être appliqué par les tribunaux locaux présidés par les cadis¹³. Il demeure également des différences juridiques avec les autres DROM qui peuvent impacter le développement de certains secteurs. En matière de tourisme, par exemple, Mayotte ne bénéficie pas de l'arrêté ministériel de juin 2014 qui libère les étrangers de la contrainte de disposer d'un visa de courts séjour. Si cette non-application procède de la lutte contre l'immigration clandestine, elle conduit toutefois à un manque à gagner pour le tourisme mahorais qui a voulu s'inscrire dans la stratégie globale des Îles Vanille.

Les touristes de la zone océan Indien, de l'Afrique de l'Est et même des marchés indien et chinois, identifiés comme prioritaires pour les Îles Vanille, ne peuvent accéder à Mayotte sans visa, ce qui est largement dissuasif.

B. « Morphologie » des intercommunalités d'Outre-mer

B.1 DES PARTICULARITÉS GÉOGRAPHIQUES ET FISCALES

Les intercommunalités des départements et régions d'outre-mer présentent les spécificités suivantes :

- une superficie moyenne supérieure à 308 km², sans compter la Guyane (4 000 km² en comptant la Guyane) ;
- des communes membres moins nombreuses et dont le nombre d'habitants est 6 à 20 fois supérieur à celui des communes de l'Hexagone ;
- les trois quarts de la population vivent en milieu urbain dense.

13. Personnage essentiel des sociétés musulmanes, le cadi est un notable jouant le rôle de juge de paix et de notaire, remplissant des fonctions civiles, judiciaires et religieuses.



INTERCOMMUNALITÉS ET COMMUNES DANS LES DÉPARTEMENTS ET RÉGIONS D'OUTRE-MER

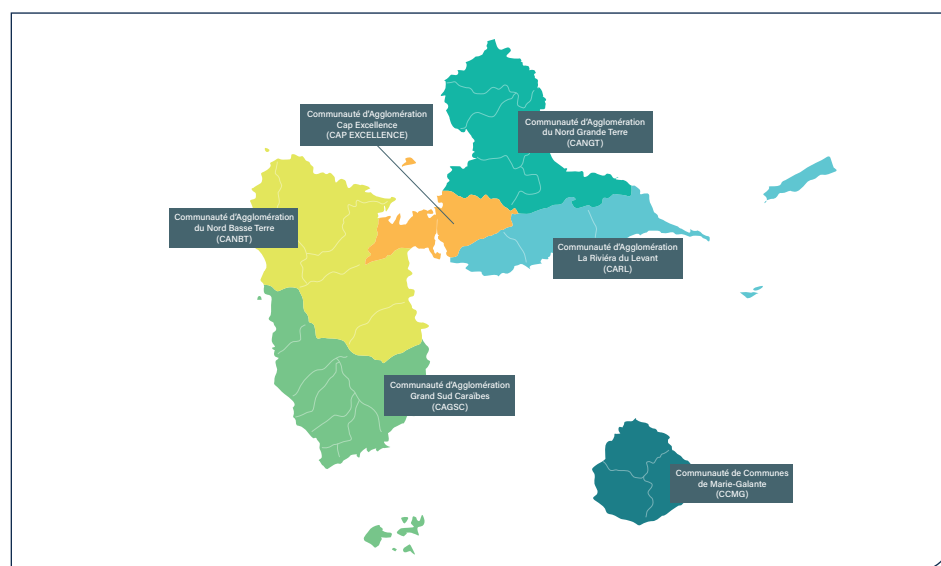
	GUADELOUPE	MARTINIQUE	GUYANE	LA RÉUNION	MAYOTTE	DROM	FRANCE CONTINENTALE
Nombre d'intercommunalités	6	3	4	5	5	23	1 241
Superficie moyenne des intercommunalités (km ²)	271	376	20 920	500	72	4 413	422
Population moyenne des intercommunalités	67 424	128 958	65 595	171 179	52 579	94 678	59 932
Nombre de communes	32	34	22	24	17	129	35 228
Taille moyenne des communes (en nombre d'habitants)	12 347	11 020	11 812	35 447	15 089	16 635	1 825
Part des communes de 10 000 habitants et plus	44 %	35 %	36 %	71 %	59 %	47 %	2,6 %
Part de la population vivant dans des communes de plus de 10 000 habitants et plus	77 %	74 %	84 %	95 %	81 %	85 %	49 %

Source : INSEE, recensement de la population légale – 2018 (année de référence 2015).

Sur le plan fiscal, le bloc communal outre-mer bénéficie de sources de recettes fiscales spécifiques, en plus de celles relevant du droit commun, pouvant venir financer des charges exceptionnelles peu ou pas compensées (insularité, continuité territoriale...) :

- taxe spéciale sur les carburants ;
- taxe sur les rhums et le tabac ;
- octroi de mer, dont les recettes s'appuient sur les transactions de marchandises.

B.2 LES INTERCOMMUNALITÉS DE LA GUADELOUPE



CHIFFRES CLÉS DE LA GUADELOUPE

- Superficie : 1 628 km²
- Densité¹⁴ : 800 habitants par km²
- Démographie¹⁵ : 395 000 habitants (2017)
- IDH¹⁶ : 0,822 (2010), le plus élevé de la zone Caraïbes
- PIB : 8,4 milliards d'euros courants (2016)
- PIB/habitant (euros courants) : 21 005 euros (2016), inférieur de 35 % au niveau national
- Taux d'emploi des 15-64 ans¹⁷ : 49,4 %
- Taux de chômage au sens du BIT : 24 % (en amélioration de 2 points en 2017)
- Taux de pauvreté¹⁸ : 19 %

5 COMMUNAUTÉS D'AGGLOMÉRATION :

- Communauté d'agglomération Cap Excellence (CAPEX)
- Communauté d'agglomération Grand Sud Caraïbe (CAGSC)
- Communauté d'agglomération du Nord Basse-Terre (CANBT)
- Communauté d'agglomération du Nord Grande-Terre (CANGT)
- Communauté d'agglomération La Riviera du Levant (CARL)

1 COMMUNAUTÉ DE COMMUNES :

- Communauté de communes de Marie-Galante (CCMG)

PRÉSENTATION GÉNÉRALE

La Guadeloupe est un archipel caractérisé par son insularité, voire sa double insularité quand il s'agit des petites îles de Marie-Galante, la Désirade et les Saintes. 97 % de sa population est basée à Basse-Terre et Grande-Terre qui toutes deux forment la Guadeloupe « continentale ».

La population se concentre surtout sur le territoire de Cap Excellence, qui lie les communes de Baie-Mahault (Basse-Terre), des Aymes et de Pointe-à-Pitre (Grande-Terre). L'agglomération accueille ainsi plus du quart de la population guadeloupéenne sur seulement 8 % du territoire.

Globalement, la population guadeloupéenne baisse et vieillit depuis une vingtaine d'années. Toutes les intercommunalités sont touchées par cette baisse démographique, à l'exception du Nord Grande-Terre (+ 0,4 % par an).

À l'image de celle des autres départements et régions d'outre-mer, l'économie de la Guadeloupe est structurellement fragile, marquée par un tissu économique atomisé. Plus de trois quarts des établissements en Guadeloupe ne comptent qu'un seul, voire aucun

14. Caisse des dépôts, 2017.

15. INSEE.

16. <http://www.senat.fr/rap/r13-710/r13-7100.html>

17. <https://www.insee.fr/fr/statistiques/2011101?geo=REG-01>

18. <http://www.observationsociete.fr/revenus/pauvrete/pauvrete-insee-dom.html>



employé. Le niveau de création de richesses par habitant est inférieur à celui de la moyenne nationale, et le taux de chômage est structurellement supérieur à 20 %.

Près de 90 % des emplois relèvent du tertiaire avec pour moteur la consommation locale et l'activité touristique qui contribuent à la dynamique d'un grand nombre d'activités commerciales (commerces de proximité et grande distribution) et de services (location de véhicules, d'hébergements touristiques et meublés, plaisance, agences de voyage, commerces de proximité...). Sur le plan industriel, ce sont les activités d'agro-transformation (boissons alcoolisées et non alcoolisées, produits alimentaires...) qui se distinguent.

LA STRUCTURATION DES TERRITOIRES COMMUNAUX ET INTERCOMMUNAUX EN GUADELOUPE

La découverte de la Guadeloupe par les Européens date de 1493 par Christophe Colomb, lorsqu'elle était alors habitée par les peuples Caraïbes. La culture du tabac, de l'indigo ou du café, dès la seconde moitié du XVII^e siècle, puis la culture de la canne à sucre à grande échelle, celle qui conduisit au déplacement massif et forcé d'esclaves d'Afrique subsaharienne vers la Guadeloupe, ont conduit au peuplement à plus grande échelle de la Guadeloupe.

L'île devient au fil des années une économie de plantation exploitée pour la richesse de ses matières premières agricoles. Elle accueille l'activité des comptoirs commerciaux établis dans le but d'administrer les échanges au bénéfice exclusif de la France métropolitaine qui en a le contrôle. Selon la littérature¹⁹, les découpages administratifs des communes de l'île résultent de trois facteurs :

- De l'organisation « religieuse » de l'île en paroisses. Espacées de 5 à 7 kilomètres en moyenne, leur découpage et leur nombre fixés en 1684 sont pratiquement inchangés de nos jours.
- D'une organisation militaire en quartiers délimités par les reliefs et cours d'eau. Ces quartiers regroupaient les colons en milices organisées en compagnies.
- D'une planification plus stratégique de l'occupation de l'espace qui suivit les phases précédentes. Selon des critères naturels, politiques ou commerciaux, et surtout selon les enseignements tirés des épisodes cycloniques ou sismiques (exemple : Basse-Terre, vulnérable lors des cyclones), l'espace est rationalisé à partir de la moitié du XVII^e siècle et tout au long du XVIII^e siècle. Les villes adoptent un plan en damier.

Le pouvoir colonial privilégie les lieux abrités (aux abords d'un cul-de-sac marin ou d'une baie) offrant de bonnes conditions de mouillage et une position stratégique pour le commerce et la défense militaire. C'est selon ces modalités, et malgré la présence de marécages, qu'est fondée la commune de Pointe-à-Pitre en 1769.

À la fin du XIX^e siècle, sous l'effet de l'industrialisation de la production, de la concurrence du sucre de betterave et de catastrophes naturelles (inondations, séismes, cyclones), une importante crise sociale se développe et entraîne un exode rural majeur et des mouvements de population aux abords des villes coloniales qui concentrent les fonctions administratives, religieuses, militaires et commerciales.

Des faubourgs se sont ainsi établis en accueillant une population plus modeste, qui s'installe notamment autour d'usines ou de distilleries. Le comblement des canaux pour donner place à des boulevards et des avenues, ou la création de ponts, permirent l'extension des villes anciennes et la constitution de nouveaux quartiers.

Avec la départementalisation, et surtout à partir de la V^e République et l'extension en Outre-mer des décrets ZUP (1958-1959), de vastes opérations d'urbanisme sont menées pour assainir les vieux faubourgs, lutter contre l'habitat précaire et permettre de reloger les habitants, tout en accueillant les ruraux.

Aujourd'hui, la Guadeloupe compte 32 communes (depuis que Saint-Martin et Saint-Barthélemy ont quitté en 2007 le giron du département), qui sont réparties dans les 6 intercommunalités présentées précédemment.

19. « Les premiers établissements européens de Guadeloupe : Opération de synthèse de prospection archéologique pluriannuelle 1994/1997 », X. Rousseau, 2004 ; « Dynamiques urbaines communes et spécificités des villes des Antilles françaises (Guadeloupe, Martinique) des origines de la colonisation (1635) à nos jours », Études caribéennes, R. Terral et M. Sélise, 2018.

APERÇU DES SIX INTERCOMMUNALITÉS DE GUADELOUPE

INTERCOMMUNALITÉS	CC MARIE-GALANTE	CA NORD GRANDE-TERRE	CA NORD BASSE-TERRE	CA GRAND SUD CARAÏBE	CA CAP EXCELLENCE	CA RIVIERA DU LEVANT
Date de création	1994	2014	2010	2011	2008	2011
Population	11 201 habitants	59 491 habitants	79 618 habitants	82 330 habitants	104 180 habitants	67 722 habitants
Superficie	158 km ²	325 km ²	465 km ²	344 km ²	130 km ²	208 km ²
Densité	71 habitants/km ²	183 habitants/km ²	171 habitants/km ²	240 habitants/km ²	802 habitants/km ²	326 habitants/km ²
Nombre de communes membres	3	5	6	11	3	4
Siège	Grand-Bourg	Port-Louis	Sainte-Rose	Basse-Terre	Pointe-à-Pitre	Le Gosier
Structures antérieures	SIVU dédié à l'électrification (1965) SIVOM (1966) avec l'ajout de compétences, dont la gestion des abattoirs	Communauté de communes créée en 1999	Communauté de communes créée en 2001	Communauté de communes	Syndicat intercommunal des eaux de Pointe-à-Pitre et des Abymes (1963)	Communauté de communes
Présidence (2019)	Maryse Etzol	Louis Bardail	Guy Losbar	Thierry Abelli	Éric Jalton	Cédric Cornet
Mode de répartition des sièges	Répartition de droit commun	Répartition de droit commun	Répartition de droit commun	Accord local	Répartition de droit commun	Répartition de droit commun

MOYENS HUMAINS

INTERCOMMUNALITÉS	CC MARIE-GALANTE	CA NORD GRANDE-TERRE	CA NORD BASSE-TERRE	CA GRAND SUD CARAÏBE	CA CAP EXCELLENCE	CA RIVIERA DU LEVANT
Effectifs	50	105	107	Non communiqué	217	88
Titulaires	30	79	99	Non communiqué	176	64
Contractuels	20	26	8	Non communiqué	41	6
Effectif catégorie A	3	25	20	Non communiqué	53	20
Effectif catégorie B	3	7	4	Non communiqué	21	2
Effectif catégorie C	30	69	83	Non communiqué	143	66



PROFIL FINANCIER

INTERCOMMUNALITÉS	CC MARIE-GALANTE	CA NORD GRANDE-TERRE	CA NORD BASSE-TERRE	CA GRAND SUD CARAÏBE	CA CAP EXCELLENCE	CA RIVIERA DU LEVANT
Fiscalité professionnelle unique	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
Dotation de solidarité communautaire	Non	Non	Non	Non	Oui	Non
TEOM (taxe d'enlèvement des ordures ménagères)	Oui	Non	Oui	Oui	Non	Oui
Taxes autres que taxes ménages	Non	Taxes additionnelles	Non	TP modifiée (CET)	Non	Oui
Taxe GEMAPI						Oui – Taxe additionnelle affectée
Redevance d'enlèvement des ordures ménagères (REOM)	Non	Non	Non	Non	Non	Non
Autre redevance	Non	Non	Non	Redevance eau-assainissement – Droit de place transport	Non	Non

COMPÉTENCES OBLIGATOIRES

INTERCOMMUNALITÉS	CC MARIE-GALANTE	CA NORD GRANDE-TERRE	CA NORD BASSE-TERRE	CA GRAND SUD CARAÏBE	CA CAP EXCELLENCE	CA RIVIERA DU LEVANT
Aménagement de l'espace communautaire	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
Développement économique (dont promotion du tourisme)	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
Aménagement, entretien et gestion des aires d'accueil des gens du voyage	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
Équilibre social de l'habitat	Non concernée	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
Politique de la ville	Oui optionnelle	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
Collecte et traitement des déchets des ménages et assimilés (obligatoire depuis janvier 2017)	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui

COMPÉTENCES OPTIONNELLES

INTERCOMMUNALITÉS	CC MARIE-GALANTE	CA NORD GRANDE-TERRE	CA NORD BASSE-TERRE	CA GRAND SUD CARAÏBE	CA CAP EXCELLENCE	CA RIVIERA DU LEVANT
Protection et mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
Politique du logement et de la ville (obligatoire pour les CA et optionnelle pour les CC)	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
Création ou aménagement et entretien de voirie d'intérêt communautaire	Non	Oui	Oui	Non	Oui	Non
Construction, entretien et fonctionnement d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire	Oui	Non	Oui	Oui	Oui	Oui
Action sociale d'intérêt communautaire	Non	Non	Oui	Non	Non	Oui
Assainissement ²⁰	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
Eau	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
Création et gestion de maisons de services	Non	Non	Non	Non	Non	Non

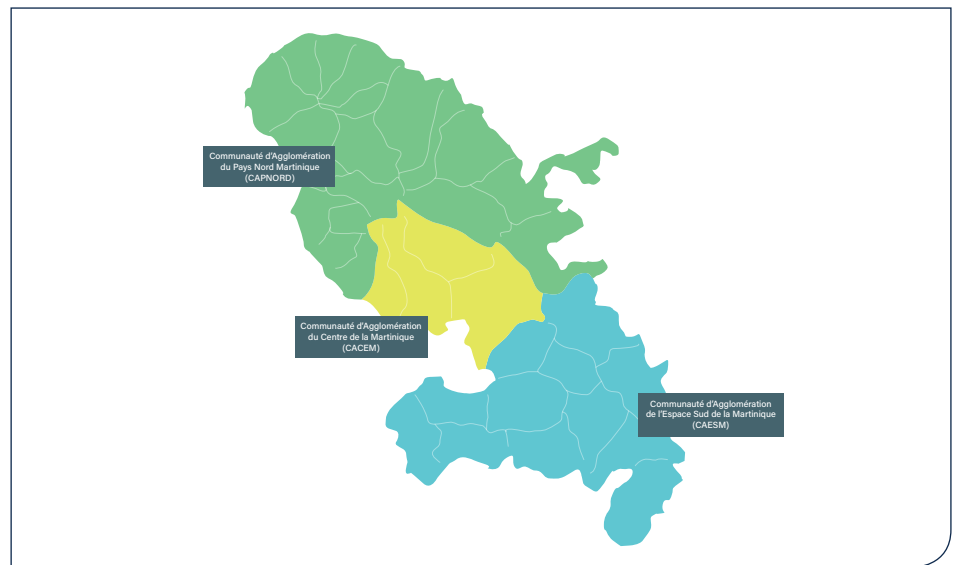
COMPÉTENCES FACULTATIVES

INTERCOMMUNALITÉS	CC MARIE-GALANTE	CA NORD GRANDE-TERRE	CA NORD BASSE-TERRE	CA GRAND SUD CARAÏBE	CA CAP EXCELLENCE	CA RIVIERA DU LEVANT
Compétences facultatives venant des communes	NTIC Abattoirs Restauration scolaire Gestion d'un chenil	Création d'un atelier de transformation agroalimentaire couplé à une cuisine centrale, à Anse-Bertrand Réalisation, entretien et exploitation d'un sentier de randonnées équestres, pédestres et cyclistes, dénommé Boucle du Nord Grande-Terre	Production et distribution d'énergie, soutien aux actions de maîtrise de la demande d'énergie	Production et distribution d'énergie, soutien aux actions de maîtrise de la demande d'énergie Abattoirs-marchés, foires, halles...	Production de plats cuisinés pour la restauration collective à caractère social Acquisition du terrain d'assiette de l'immeuble IEDOM, à Pointe-à-Pitre, pour y édifier son siège	Promotion du tourisme Délégation de maîtrise d'ouvrage Coopération décentralisée et européenne, action extérieure

20. Compétence obligatoire en 2020 et associée à l'eau.



B.3 LES INTERCOMMUNALITÉS DE LA MARTINIQUE



CHIFFRES CLÉS DE LA MARTINIQUE

- Superficie : 1 100 km²
- Population²¹ : 380 000 habitants en 2017
- IDH : 0,814
- Taux d'emploi des 15-64 ans²² : 53 %
- Taux de chômage au sens du BIT : 17,8 %
- Taux de pauvreté²³ : 21 %
- PIB : 8,8 milliards d'euros courants (2016)
- PIB/habitant : 23 300 euros courants

3 COMMUNAUTÉS D'AGGLOMÉRATION :

- Communauté d'agglomération du Centre de la Martinique (CACEM)
- Communauté d'agglomération du Pays Nord Martinique (CAP Nord)
- Communauté d'agglomération de l'Espace Sud de la Martinique (CAESM)

PRÉSENTATION GÉNÉRALE

La Martinique est une île des Petites Antilles d'une superficie de 1 128 km², qui compte 34 communes rattachées à 3 communautés d'agglomération. La géographie de la Martinique comprend trois parties :

- le Nord, partie de l'île la plus montagneuse avec la montagne Pelée (1 397 m), volcan explosif « en sommeil », qui en constitue le point culminant ;
- le Sud, qui se compose de plaines et de mornes arrondis inférieurs à 500 m, de collines, de jolies baies et plages, assurant à l'île sa vocation balnéaire ;
- le Centre, singulier, compte tenu de la présence de plaines peu étendues plus à même d'accueillir les activités industrielles de l'île, notamment celle de l'aéroport international Aimé Césaire au Lamentin.

Le territoire comptait au 1^{er} janvier 2016 moins de 380 000 habitants²⁴, un chiffre en baisse depuis dix ans. Entre 2011 et 2016, l'île a perdu 15 827 habitants, soit une baisse moyenne de 0,8 % par an. En raison d'un solde naturel dégradé et d'un solde apparent des entrées-sorties²⁵ négatif, la Martinique est aujourd'hui l'une des régions françaises qui se dépeuple le plus.

La Martinique dispose d'une économie tertiaire avec une part prédominante des services qui génèrent 83 % de la richesse produite localement. Le secteur public local joue un rôle déterminant dans cette création de richesses. Ainsi, la baisse de 0,2 % du PIB par habitant entre 2015 et 2016 est en grande partie imputable à une baisse de 30 % de l'investissement public total, dont 80 % relevant des collectivités locales.

21. Rapport IEDOM 2018, sur l'année 2017 : https://www.iedom.fr/IMG/pdf/rapport_iedom_guyane_2017.pdf

22. <https://www.insee.fr/fr/statistiques/2011101?geo=DEP-972>

23. <http://www.observationsociete.fr/revenus/pauvrete/pauvrete-insee-dom.html>

24. <https://www.insee.fr/fr/statistiques/1405599?geo=DEP-972>

25. 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 – INSEE.

Le secteur industriel, qui s'est diversifié depuis les années 1970, joue aussi un rôle moteur dans l'économie locale. Soutenu par les politiques d'import-substitution et de soutien à l'investissement productif, plusieurs activités productives ont pu se structurer malgré la taille limitée du marché : les activités agroalimentaires (dont la filière canne-sucre-rhum), de raffinage de pétrole (SARA), de production d'électricité (EDF), la première usine d'électricité à base de biomasse (Trinité, CAP Nord Martinique) de chimie et parachimie, de travail des métaux et bois, imprimeries, recyclage de déchets...

LA STRUCTURATION DES TERRITOIRES COMMUNAUX ET INTERCOMMUNAUX DE MARTINIQUE

Tout comme pour la Guadeloupe, les Européens ont découvert la Martinique par l'intermédiaire de Christophe Colomb, en 1502. La Compagnie des « Isles d'Amérique » a organisé sa première colonisation en 1635, au nord de l'île, à Saint-Pierre. L'île était initialement peuplée de Caraïbes qui durent fuir vers la Dominique en 1658, après une guerre contre les colons français.

L'organisation communale actuelle est également le fruit d'une structuration de son territoire en paroisses administrées par divers ordres religieux (Capucins, Jésuites, puis Dominicains) et en comptoirs commerciaux soumis au système de « l'exclusif colonial ». À partir de 1664, la Martinique est administrée par la Compagnie des Indes Occidentales et, en 1674, est rattachée au Domaine du Roi. Le pouvoir royal régleme et organise le territoire à partir des diverses paroisses constituées (Anses-d'Arlet, Basse-Pointe, Carbet, Case Pilote, Cul-de-sac à Vaches, Diamant, Fort Royal, Grande Anse, Macouba, Marin, Marigot, Mouillage, Prêcheur, Sainte-Luce, Sainte-Marie, Saint-Pierre et Trinité, François, Le Lamentin, Rivière Pilote, Robert et Trou-au-Chat).

La naissance officielle des communes en Martinique date d'un décret de 1837. En comptant Saint-Pierre comme une seule paroisse, 22 paroisses sur 26 sont devenues des communes et, de 1848 à 1950, de nouvelles communes sont venues se rajouter à ces dernières.

Comme la Guadeloupe, la Martinique a connu une croissance importante de sa population entre les XVII^e et XVIII^e siècles. Cette population fut majoritairement servile ; elle comptait 65 000 esclaves noirs sur 85 000 habitants en 1745²⁶. De 1794 à 1802, la Martinique est occupée par les Anglais et, contrairement à la Guadeloupe et la Guyane, l'abolition de l'esclavage de 1794 n'y est pas appliquée.

À la suite de l'abolition de l'esclavage le 22 mai 1848, afin de remplacer la main-d'œuvre servile, le gouvernement français fera appel à une immigration d'Afrique et d'Asie²⁷. En 1902, la commune de Saint-Pierre est détruite par une éruption du mont Pelé qui fait 28 000 morts. L'événement provoque des migrations à l'intérieur de l'île, au profit de Fort-de-France qui prend la position de chef-lieu²⁸.

La départementalisation est la période de la croissance démographique et de l'urbanisation. Cette dernière s'explique par un exode rural particulièrement fort à partir des années 1970 et la crise sucrière. La population totale de l'île passe de 216 618 habitants en 1950 à près de 400 000 en 2007, année à partir de laquelle la population décroît.

Sur le plan de l'aménagement urbain, après la départementalisation, les documents comme les PLU, les plans de prévention des risques (PPR) ont amélioré la prise en compte de la vulnérabilité aux risques naturels des politiques publiques. Depuis les années 2000, la crainte des séismes majeurs a abouti à la mise en place de vastes opérations de rénovation urbaine par l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU)²⁹.

Avant la mise en place de son schéma départemental de coopération intercommunale (SDCI), la Martinique était déjà organisée autour des trois périmètres géographiques des intercommunalités actuelles (Nord, Centre et Sud).

26. <http://www.axl.cefan.ulaval.ca/amsudant/martinique.htm>

27. https://www.persee.fr/doc/outre_0300-9513_1977_num_64_234_1993#outre_0300-9513_1977_num_64_234_T1_0059_0000

28. <https://journals.openedition.org/etudes-caribeennes/12811>

29. <https://journals.openedition.org/etudes-caribeennes/12811>



PORTRAIT ADMINISTRATIF DES INTERCOMMUNALITÉS

INTERCOMMUNALITÉS	CA DU CENTRE DE LA MARTINIQUE	CA DE L'ESPACE SUD DE LA MARTINIQUE	CA DU PAYS NORD MARTINIQUE
Date de création	Janvier 2001	Décembre 2004	Janvier 2014
Population	161 301 habitants	121 133 habitants	103 151 habitants
Superficie	171 km ²	409 km ²	548 km ²
Densité de population	943 habitants/km ²	296 habitants/km ²	188 habitants/km ²
Nombre de communes membres	4	12	18
Siège	Fort-de-France	Sainte-Luce	Le Marigot
Structures antérieures	<p>1992 : protocole d'accord de coopération intercommunale signé entre Fort-de-France, Le Lamentin et Schoelcher – Saint-Joseph s'y rattache plus tard.</p> <p>1997 : les communes forment le « syndicat intercommunal du Centre de la Martinique (SICEM) » afin de construire une usine d'incinération.</p> <p>27 décembre 2000 : par arrêté préfectoral, la CA du Centre de la Martinique est créée (prise d'effet en janvier 2001).</p>	<p>1972 : création du syndicat intercommunal de développement économique régional (SIDER).</p> <p>1976 : transformation en SIVOMSUD avec de nouvelles compétences comme la collecte et le traitement des déchets, l'architecture et l'informatique.</p> <p>2000 : transformation en communauté de communes.</p> <p>2004 : création par arrêté préfectoral de la CA.</p>	<p>1968 : création d'un syndicat à vocation unique par 19 communes du nord, le SIATNO (syndicat intercommunal d'aménagement touristique du Nord de la Martinique).</p> <p>1975 : il devient SIVMANO avec l'ajout des compétences de gestion des déchets, d'environnement, d'électrification rurale, d'informatique pour 16 communes.</p> <p>1995 : création d'une communauté de communes du Nord de la Martinique autour de 15 communes (CCNM).</p> <p>1997 : l'ensemble des compétences du SIVMANO passent à la CCNM ; 3 nouvelles communes adhèrent à la CC.</p> <p>2014 : la CCNM se transforme en CA.</p>
Présidence (2019)	Luc Louison Clémenté	André Lesueur	Bruno Nestor Azerot
Mode de répartition des sièges	Répartition de droit commun	Répartition de droit commun	Répartition de droit commun

MOYENS HUMAINS

INTERCOMMUNALITÉS	CA DU CENTRE DE LA MARTINIQUE	CA DE L'ESPACE SUD DE LA MARTINIQUE	CA DU PAYS NORD MARTINIQUE
Effectifs	463	245	217
Titulaires	364	207	173
Contractuels	99	38	44
Effectif catégorie A	49	78	51
Effectif catégorie B	50	35	38
Effectif catégorie C	277	132	128

PROFIL FINANCIER

INTERCOMMUNALITÉS	CA DU CENTRE DE LA MARTINIQUE	CA DE L'ESPACE SUD DE LA MARTINIQUE	CA DU PAYS NORD MARTINIQUE
Fiscalité professionnelle unique	Oui	Oui	Oui
Dotation de solidarité communautaire	Non	Non	Non
TEOM (taxe d'enlèvement des ordures ménagères)	Oui	Oui	Oui
Taxes autres que taxes ménages	Redevance enlèvement déchets industriels	Non	Non
Redevance d'enlèvement des ordures ménagères (REOM)	Non	Non	Non
Autre redevance	Redevance assainissement-versement transports	Non	Non

COMPÉTENCES OBLIGATOIRES

INTERCOMMUNALITÉS	CA DU CENTRE DE LA MARTINIQUE	CA DE L'ESPACE SUD DE LA MARTINIQUE	CA DU PAYS NORD MARTINIQUE
Aménagement de l'espace pour la conduite d'actions d'intérêt communautaire	Oui	Oui	Oui
Développement économique (dont promotion du tourisme)	Oui	Oui	Oui
Aménagement, entretien et gestion des aires d'accueil des gens du voyage	Oui	Oui	Oui
Équilibre social de l'habitat (obligatoire pour les CA)	Oui	Oui	Oui
Politique de la ville (obligatoire pour les CA, optionnelle pour les CC)	Oui	Oui	Oui
Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations	Oui	Oui	Oui
Collecte et traitement des déchets des ménages et assimilés	Oui	Oui	Oui



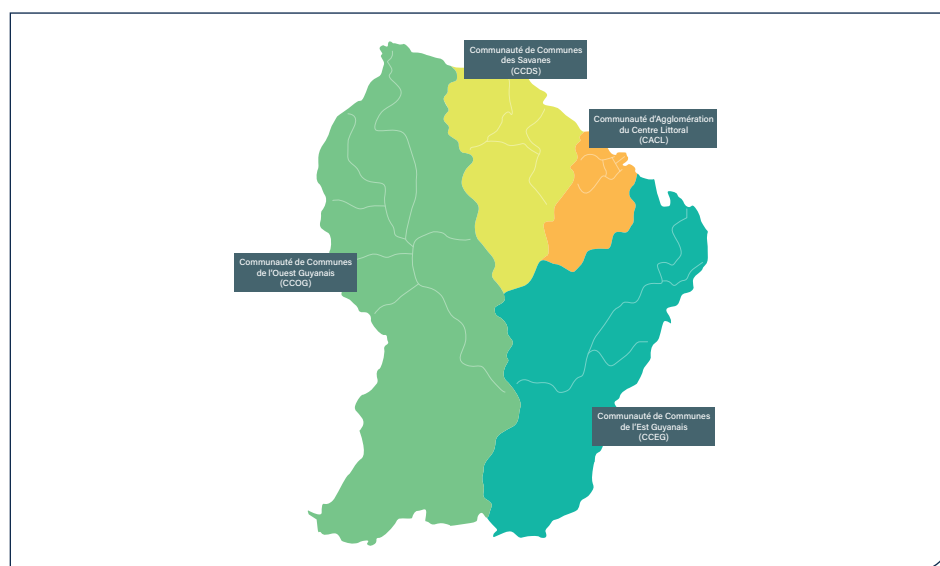
COMPÉTENCES OPTIONNELLES

INTERCOMMUNALITÉS	CA DU CENTRE DE LA MARTINIQUE	CA DE L'ESPACE SUD DE LA MARTINIQUE	CA DU PAYS NORD MARTINIQUE
Protection et mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie	Oui	Oui	Oui
Politique du logement et de la ville (obligatoire pour les CA et optionnelle pour les CC)	Oui	Oui	Oui
Création ou aménagement et entretien de voirie d'intérêt communautaire, création ou aménagement et gestion de parcs de stationnement d'intérêt communautaire	Oui	Oui	Oui
Construction, entretien et fonctionnement d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire	Oui	Oui	Oui
Action sociale d'intérêt communautaire	Non	Non	Non
Assainissement (obligatoire en 2020 et associée à l'eau)	Oui	Oui	Oui
Eau (obligatoire en 2020 et associée à l'assainissement)	Oui	Oui	Oui
Création et gestion de maisons de services	Non	Non	Oui

COMPÉTENCES FACULTATIVES

INTERCOMMUNALITÉS	CA DU CENTRE DE LA MARTINIQUE	CA DE L'ESPACE SUD DE LA MARTINIQUE	CA DU PAYS NORD MARTINIQUE
Compétences facultatives venant des communes	<p>Sur son site internet, la CACEM indique les compétences facultatives suivantes :</p> <p>Conduite d'une étude sur la restauration scolaire sur le territoire communautaire</p> <p>Élaboration d'un schéma intercommunal d'assainissement</p> <p>Étude sur l'exploitation des eaux souterraines du Lamentin</p> <p>Nettoisement de la voirie</p>	<p>Informatisation des services municipaux et des écoles</p> <p>Restauration scolaire : production et livraison de repas des écoles maternelles et primaires</p> <p>Participation financière au fonctionnement des fourrières animales</p> <p>Animation des démarches de gestion intégrée des zones côtières pour la protection et la valorisation du littoral</p> <p>Pose, aménagement et entretien d'abribus et de points d'arrêt sur le territoire</p> <p>Animation et promotion du réseau intercommunal de bibliothèques et de médiathèques du Sud</p> <p>Animation et promotion d'activités culturelles et sportives communautaires</p>	<p>Création, extension, entretien d'équipements touristiques structurants</p> <p>Promotion de la culture et valorisation du patrimoine du Nord de la Martinique</p> <p>Étude et réalisation de sentiers pédestres d'intérêt communautaire</p> <p>Élaboration et mise en œuvre de la gestion intégrée de la ressource en eau et des milieux aquatiques</p> <p>Élaboration et mise en œuvre d'un schéma des déplacements et des transports terrestres (urbains et interurbains), maritimes (passagers et matériaux) et aériens (aérodrome de Basse-Pointe)</p> <p>Informatique et technologies de l'information et de la communication</p>

B.4 LES INTERCOMMUNALITÉS DE LA GUYANE



CHIFFRES CLÉS DE LA GUYANE

- Superficie : 83 534 km²
- Population³⁰ : 274 100 habitants (2017)
- IDH : 0,74 (2010)
- Population et évolution démographique : 162 000 habitants en 2000 et 274 100 en 2017
- Taux d'emploi des 15-64 ans³¹ : 40,5 % (en baisse de 3 points par rapport à 2010)
- Taux de chômage au sens du BIT : 22 %
- Taux de pauvreté³² : 44 %
- PIB (euros courants) : 4,2 milliards d'euros (2016)
- Croissance : + 2,2 % (entre 2015 et à 2016)
- PIB/habitant (euros courants) : 15 813 euros

1 COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION :

- Communauté d'agglomération du Centre Littoral (CACL)

3 COMMUNAUTÉS DE COMMUNES :

- Communauté de communes des Savanes (CCDS)
- Communauté de communes de l'Ouest Guyanais (CCOG)
- Communauté de communes de l'Est Guyanais (CEEG)

PRÉSENTATION GÉNÉRALE

La Guyane est depuis 2015 une collectivité territoriale unique. Son territoire d'une superficie de 84 000 km², soit 16 % de la surface de la France continentale, est aussi grand que la Nouvelle-Aquitaine, la plus grande région française. Les communes et intercommunalités de Guyane sont également atypiques compte tenu de leur taille. Maripasoula, qui fait 18 000 km², est ainsi la plus vaste commune de France, sa superficie équivalant celle de l'ancienne Basse-Normandie. 95 % de la surface de la Guyane est recouverte de forêt tropicale. Elle est séparée du Brésil par le fleuve Oyapock à l'est et du Suriname par le fleuve Maroni à l'ouest.

Estimée à 287 504 habitants au 1^{er} janvier 2018, la population guyanaise a doublé en 20 ans. Sa démographie est l'une des plus dynamiques de France, malgré un ralentissement de son rythme ces dernières années. Le solde naturel est le moteur principal de l'accroissement de la population. Cette dernière est inégalement répartie sur le territoire. Les intercommunalités du Centre Littoral (autour de Cayenne) et des Savanes (autour de Kourou) concentrent sur 20 % du territoire plus de 60 % des habitants. A contrario, celle de l'Est guyanais concentre sur 30 % du territoire 2,5 % de la population et celle de l'Ouest concentre 37,5 % de la population sur environ 50 % du territoire.

30. Rapport IEDOM 2018, sur l'année 2017 : https://www.iedom.fr/IMG/pdf/rapport_iedom_guyane_2017.pdf

31. INSEE, 2015 : <https://www.insee.fr/fr/statistiques/2011101?geo=DEP-971>

32. <http://www.observationsociete.fr/revenus/pauvrete/pauvrete-insee-dom.html>



Dans des territoires aussi vastes, peu peuplés et difficiles d'accès, d'importants investissements doivent être réalisés en matière d'infrastructures de base (routes, logements, électricité, eau, stations d'épuration, centres de collecte, traitement et valorisation des déchets).

SITUATION ÉCONOMIQUE ET SOCIALE DU DROM

La croissance économique guyanaise est intégralement absorbée par la vitalité de sa démographie. Ainsi, le PIB par habitant (en euros courants) baisse. Il s'élevait en 2016 à 15 000 euros, soit 45 % du niveau national.

À l'instar des autres départements et régions d'outre-mer, l'économie guyanaise est dominée par le secteur tertiaire, qui contribuait à 79 % de la valeur ajoutée en 2015. Alors que les services publics (administration publique, éducation, santé et action sociale) contribuent à hauteur de 35 % à la création de richesses sur le territoire, les secteurs secondaire et primaire restent importants comparativement aux autres départements et régions d'outre-mer.

Ils représentent ensemble 21 % de la valeur ajoutée. 10 % des entreprises guyanaises évoluent dans le secteur industriel (5 % en France continentale), qui comprend notamment les activités minières (filiale aurifère), le spatial porté par le Centre Spatial Guyanais (CSG), la filière forêt-bois, l'agroalimentaire et la production et distribution d'eau, de gaz et d'électricité.

Le marché du travail guyanais se caractérise également par un taux de chômage important (19 % de la population active) et un poids important de l'informel. Le territoire a connu des mouvements sociaux pendant cinq semaines, entre mars et avril 2017. Ils ont débouché sur les Accords de Guyane du 21 avril 2017, signés par l'État, qui se déclinent en un plan d'urgence, des accords thématiques et un plan de convergence et de transformation, élaboré en parallèle pour succéder au contrat de plan État-Région (CPER).

Ces plans visent à redynamiser la commande publique de l'État et des collectivités afin de pouvoir relancer l'économie et offrir des perspectives d'accélération de la croissance dans plusieurs domaines d'activité.

LA STRUCTURATION DES TERRITOIRES COMMUNAUX ET INTERCOMMUNAUX DE GUYANE

Découverte par Christophe Colomb et les Européens en août 1498, la Guyane accueille plusieurs expéditions (1604, 1626, 1643 et 1662), et des conflits entre puissances européennes (Anglais, Hollandais et Français) et avec les autochtones entre le début du XVI^e siècle et le XVII^e siècle.

En 1674, la Guyane est administrée directement par la Couronne française. Dès la fin du XVII^e siècle, pour financer leur mission d'évangélisation des populations amérindiennes, les Jésuites installés en Guyane fondent des habitations³³, établissements agricoles étendus sur plusieurs hectares, ayant pour vocation de produire des denrées destinées à l'exportation vers l'Europe (café, coton, canne à sucre, cacao, mais aussi roucou et plante tinctoriale rouge). Plusieurs habitations sont créées sur le littoral de Guyane et une forte activité agricole s'y développe progressivement, notamment autour de la production de sucre.

En 1762, un arrêt du roi Louis XV interdit la Compagnie de Jésus en France et dans ses colonies. Les Jésuites sont ainsi expulsés en 1765 et le pouvoir royal, qui avait perdu la plus grande partie de l'empire colonial de l'époque (la Nouvelle-France au Canada et les possessions en Inde), souhaite faire de la Guyane une colonie de peuplement. Des Acadiens, Lorrains et Alsaciens tentent l'aventure, mais meurent pour la plupart des maladies tropicales (fièvre jaune, paludisme...).

Entre 1792 et 1805, la Guyane devient un lieu de déportation pour les opposants politiques de la Révolution. Trois bagnes sont ainsi ouverts à Saint-Laurent-du-Maroni, à Cayenne et sur l'île du Diable³⁴. Dans la seconde moitié du XIX^e siècle, les effets conjoints de l'abolition de l'esclavage en 1848 et la découverte d'or créent un « appel d'air » vers l'intérieur des terres.

33. Loyola, *l'habitation des Jésuites de Remire en Guyane française*, Y. Le Roux.

34. *Les îles du Salut aujourd'hui*.

Plusieurs décrets successifs conduisent à la municipalisation de la Guyane, sous le contrôle étroit du gouverneur de la colonie. C'est le **décret colonial du 15 octobre 1879** qui marque le début du processus de municipalisation de la Guyane³⁵ avec la constitution de dix communes³⁶ (souvent issues de la réunion de plusieurs quartiers) : « Oyapock, Kaw-Approuague, Roura, Île-de-Cayenne-Tour-de-l'Île, Tonnégrande-Montsinéry, Ville de Cayenne, Macouria, Kourou, Sinnamary-Iracoubo, Mana et dépendances, Remire-Montjoly et Matoury ».

La « communauté pénitentiaire » du Maroni est fondée en 1880. Sa gestion incombe à l'administration du bagne. Le reste du territoire est administré par le « Territoire autonome de l'Inini », créé en 1930. Le gouverneur contrôle directement cette entité avec le concours d'un conseil d'administration composé de fonctionnaires, mais sans élu local. En 1951, la loi fonde l'arrondissement de l'Inini, l'un des deux arrondissements de Guyane, l'autre regroupant toutes les communes existantes. L'arrondissement de l'Inini est doté d'une personnalité morale et est divisé en communes, « centres municipaux » et « cercles municipaux ».

Le maire élu y préside le « centre municipal », mais le préfet approuve obligatoirement tous les actes, décisions et délibérations. Les « cercles municipaux » sont également soumis aux dispositions municipales, mais la fonction de maire y est remplie par le fonctionnaire administrateur de l'arrondissement. La municipalisation de l'arrondissement de l'Inini met fin à cette organisation en 1969.

Au fil des années, les communes créées apparaissent importantes par leur taille et peu densifiées. Par ailleurs, les populations issues de vagues d'immigration sont très variées. C'est la raison pour laquelle des découpages de communes sont argumentés sur la base de critères ethniques. Ils donnent naissance à la fondation successive de Maripasoula, de Papaïchton, de Grand-Santi, d'Apatou, de Camopi, d'Awala-Yalimapo.

Après la départementalisation de 1946 et l'amélioration des conditions sanitaires, la population guyanaise a été multipliée par 10 sous l'effet combiné de soldes naturels et migratoires fortement positifs, notamment à partir des années 1980.

La situation de la Guyane française (stabilité politique, services publics...) va attirer les populations de pays moins bien lotis (Suriname et Brésil voisins, mais aussi Haïti, Guyana). À la suite de la prise de pouvoir par les dictatures communistes au Cambodge et au Vietnam en 1975, la Guyane va accueillir un millier de réfugiés « Hmongs », qui ont contribué au développement des filières maraîchères, élevage et bois du territoire³⁷.

À partir des années 1980, le territoire connaît un nouveau boom de l'or, qui accentue l'immigration illégale, mais cette fois-ci concentrée sur l'espace forestier (population brésilienne illégale estimée sur les sites d'orpaillage entre 5 000 et 10 000 personnes en 2010)³⁸.

Le choix est fait d'installer les nouvelles infrastructures au niveau des foyers historiques de peuplement (donc sur le littoral). Cette période voit également le développement d'une activité tout à fait originale sur le territoire de Guyane : l'installation à Kourou du centre de lancement par l'Agence spatiale européenne³⁹. Ceci va stimuler fortement le développement économique de la région.

35. *Les cahiers d'outre-mer n° 241-242 Vol.61 – Milieux ruraux : Varia - Presses universitaires de Bordeaux, 2008.*

36. *Bulletin officiel de la Guyane française (1879).*

37. https://www.lepoint.fr/societe/il-y-a-40-ans-les-premiers-refugies-politiques-hmong-arrivaient-en-guyane-09-09-2017-2155637_23.php

38. <http://geoconfluences.ens-lyon.fr/doc/typespace/frontier/FrontScient9.htm>

39. *En savoir plus* : https://fr.wikipedia.org/wiki/Histoire_de_la_Guyane



PORTRAIT ADMINISTRATIF DES INTERCOMMUNALITÉS

INTERCOMMUNALITÉS	CA DU CENTRE LITTORAL	CC DES SAVANES	CC DE L'OUEST GUYANAIS	CC DE L'EST GUYANAIS
Date de création	Janvier 2012	Janvier 2011	Janvier 1995	Janvier 2003
Population	133 375 habitants	31 393 habitants	90 560 habitants	7 053 habitants
Superficie	5 224,61 km ²	11 942 km ²	40 956 km ²	25 560 km ²
Densité de population	25,5 habitants/km ²	2,62 habitants/km ²	2,2 habitants/km ²	0,27 habitants/km ²
Nombre de communes membres	6	4	8	4
Siège	Cayenne	Kourou	Mana	Saint-Georges
Structures antérieures	Communauté de communes du même périmètre, instituée en 1997	Aucune	Aucune	Aucune
Présidence (2019 - le second tour des élections de 2020 n'ayant pu être tenu au moment de la rédaction)	Marie-Laure Phinera-Horth	François Ringuet	Sophie Charles	Georges Elfort
Mode de répartition des sièges	Répartition de droit commun	Répartition de droit commun	Répartition dérogatoire (de droit pour la prochaine mandature 2020)	Répartition de droit commun

MOYENS HUMAINS

INTERCOMMUNALITÉS	CA DU CENTRE LITTORAL	CC DES SAVANES	CC DE L'OUEST GUYANAIS	CC DE L'EST GUYANAIS
Effectifs	277	59	76	14
Titulaires	145	29	29	NC
CDI contractuels	132	30	47	9
Autres			NC	5 (4 PEC et 1 contrat civique)
Effectif catégorie A	48	6	24	3
Effectif catégorie B	9	9	8	2
Effectif catégorie C	220	44	44	4

PROFIL FINANCIER

INTERCOMMUNALITÉS	CA DU CENTRE LITTORAL	CC DES SAVANES	CC DE L'OUEST GUYANAIS	CC DE L'EST GUYANAIS
Fiscalité professionnelle unique	Oui	Oui	Oui	Oui
Dotation de solidarité communautaire	Non	Non	Non	Non
TEOM (taxe d'enlèvement des ordures ménagères)	Non	Non	Oui	Oui
Taxes autres que taxes ménages	Non	Non	Non	Non
Redevance d'enlèvement des ordures ménagères (REOM)	Non	Non	Non	Non
Autre redevance	Non	Non	Non	Non

COMPÉTENCES OBLIGATOIRES

INTERCOMMUNALITÉS	CA DU CENTRE LITTORAL	CC DES SAVANES	CC DE L'OUEST GUYANAIS	CC DE L'EST GUYANAIS
Aménagement de l'espace pour la conduite d'actions d'intérêt communautaire	Oui	Oui	Oui	Oui
Développement économique (dont promotion du tourisme)	Oui	Oui	Oui	Oui
Aménagement, entretien et gestion des aires d'accueil des gens du voyage	Oui	Oui	Oui	Oui
Équilibre social de l'habitat (obligatoire pour les CA)	Oui	Non, compétence non obligatoire pour les CC	Non, compétence optionnelle pour les CC	Non, compétence optionnelle pour les CC
Politique de la ville (obligatoire pour les CA, optionnelle pour les CC)	Oui	Oui, compétence optionnelle pour les CC	Non, compétence optionnelle pour les CC	NC
Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations	Oui	Oui	Oui	Oui
Collecte et traitement des déchets des ménages et assimilés	Oui	Oui	Oui	Oui

COMPÉTENCES OPTIONNELLES

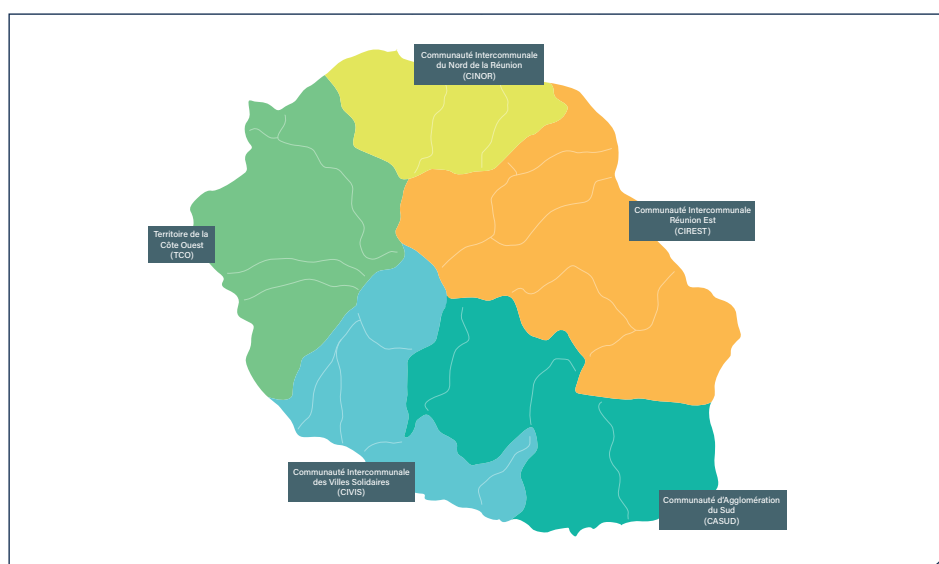
INTERCOMMUNALITÉS	CA DU CENTRE LITTORAL	CC DES SAVANES	CC DE L'OUEST GUYANAIS	CC DE L'EST GUYANAIS
Protection et mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie	Oui	Oui	Oui (projet de modification en cours)	Non
Politique du logement et de la ville (obligatoire pour les CA et optionnelle pour les CC)	Oui	Oui	Oui	Oui
Création ou aménagement et entretien de voirie d'intérêt communautaire	Oui	Non	Oui	Non
Construction, entretien et fonctionnement d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire	Oui	Oui	Oui	Non
Action sociale d'intérêt communautaire	Non	Oui	Non	Oui
Assainissement (obligatoire en 2020 et associée à l'eau)	Oui	Oui	Non	Non
Eau (obligatoire en 2020 et associée à l'assainissement)	Oui	Non	Non	Non
Création et gestion de maisons de services	Non	Non	Oui	Oui



COMPÉTENCES FACULTATIVES

INTERCOMMUNALITÉS	CA DU CENTRE LITTORAL	CC DES SAVANES	CC DE L'OUEST GUYANAIS	CC DE L'EST GUYANAIS
Compétences facultatives venant des communes	Compétences facultatives venant des communes	Équipements funéraires (création et gestion d'un cimetière intercommunal) Fourrière animale	Service public d'assainissement non collectif (compétence optionnelle dans la loi) Réalisation du schéma directeur d'assainissement pour les communes d'Iracoubo et de St-Elie Mise en place d'un observatoire économique Adhésion à des syndicats mixtes	Électrification Actions culturelles et sportives Création, gestion ZAC Aménagement, exploitation et gestion du Port de l'Ouest Appui au développement agricole

B.5 LES INTERCOMMUNALITÉS DE LA RÉUNION



CHIFFRES CLÉS DE L'ÎLE DE LA RÉUNION

- **Superficie** : 2 517 km²
- **Population**⁴⁰ : 850 727 habitants
- **IDH**⁴¹ : 0,774 (2010, donnée la plus récente)
- **Population** : 850 727 habitants (2015)
- **Taux d'emploi des 15-64 ans** : 51 %
- **Taux de chômage au sens du BIT** : 23 %
- **Taux de pauvreté** : 40 %
- **PIB**⁴¹ : 18,2 milliards d'euros courants (en 2016)
- **Croissance**⁴² : + 3,2 % (2017)
- **PIB/habitant** : 21 500 euros courants
- **Secteurs économiques dominants** : services marchands (39 % de la richesse créée en 2013)

5 COMMUNAUTÉS D'AGGLOMÉRATION :

- Communauté intercommunale du Nord de La Réunion (CINOR)
- Communauté d'agglomération du Territoire de la Côte Ouest (TCO)
- Communauté intercommunale Réunion Est (CIREST)
- Communauté d'agglomération du Sud de l'île de La Réunion (CASUD)
- Communauté intercommunale des Villes Solidaires (CIVIS)

40. <https://la1ere.francetvinfo.fr/plus-275-millions-habitants-Outre-mer-recensement-insee-data-544837.html>

41. Rapport IEDOM Réunion année 2017 : https://www.iedom.fr/IMG/pdf/ira2017_la_reunion.pdf

42. CEROM, 2018 : http://www.cerom-outremer.fr/IMG/pdf/cerom_comptes_2017.pdf

PRÉSENTATION GÉNÉRALE

Avec plus de 850 000 habitants, La Réunion est le département – et la région – d’outre-mer le plus peuplé. Compte tenu de l’étroitesse du territoire (2 512 km²), la densité de population est très élevée. Avec 340 habitants par km², elle est trois fois plus élevée que la moyenne nationale.

L’île de La Réunion est une île volcanique au relief fortement montagneux. Elle culmine à 3 071 m avec le Piton des Neiges qui se situe au cœur du parc national des Hauts d’une surface de 105 000 ha. Le Piton de la Fournaise, haut de 2 632 m, l’un des volcans les plus actifs de la planète, couvre 26 % de la surface du territoire. Sur les 250 000 ha de l’île, seuls 100 000 ha sont propices aux activités humaines.

Il en résulte une population très urbanisée, dont la moitié est présente sur le littoral à une altitude inférieure à 150 m, trois quarts sur les mi-pentes, entre 150 et 400 m d’altitude, et un quart dans les « hauts », à plus de 400 m d’altitude⁴³.

La Réunion s’apparente ainsi à une ceinture littorale urbaine entourant un cœur vert montagneux.

SITUATION ÉCONOMIQUE ET SOCIALE DE LA RÉUNION

De 2007 à 2017, l’économie réunionnaise a enregistré une croissance annuelle moyenne de son PIB de 2,9 % en euros courants. Par ailleurs, le PIB par habitant progresse et représente aujourd’hui 63 % du PIB par habitant national, soit l’un des plus élevés de la dynamique zone Sud-Ouest de l’océan Indien. Principal moteur de la croissance, la consommation finale s’est accrue de 3 % en moyenne par an sur ces dix dernières années, notamment grâce au dynamisme de la consommation des ménages. Les activités de services représentaient 87 % de la valeur ajoutée de La Réunion en 2014.

Les services marchands (transports, services aux entreprises et aux particuliers, services financiers), deviennent le premier secteur économique de l’île, devançant les services publics (administration publique et éducation, santé et action sociale) ou non marchands (associations) marqués par la réduction significative du nombre de contrats aidés.

En dépit de ces évolutions positives, la situation économique et sociale de La Réunion reste fragile. En effet, seuls 51 % des Réunionnais en âge de travailler occupaient un emploi en 2016. Les intempéries (inondations, cyclones) bouleversent les activités agricoles et, par conséquence, l’industrie agroalimentaire (chute de la production de sucre).

Le secteur du commerce, qui recrute 13 % des effectifs de l’île, a été affecté par les mouvements des gilets jaunes en décembre dernier. Hormis les grands chantiers d’envergure (route du littoral, construction d’un centre de valorisation multifilière), l’activité de construction à La Réunion reste cyclique et fragile. Enfin, malgré l’importance de la filière canne-sucre-rhum et le développement d’une industrie de substitution aux importations (produits laitiers, boissons, salaisons), les activités productives génèrent moins d’emplois et de valeur ajoutée.

LA STRUCTURATION DES TERRITOIRES COMMUNAUX ET INTERCOMMUNAUX DE LA RÉUNION

Le système des concessions territoriales

Le roi de France Louis XIII prend possession de l’île Bourbon en 1640, considérée alors comme une simple escale sur la route de l’Inde. Les premiers habitants sont des mutins envoyés par le gouverneur de Madagascar, entre 1646 et 1669. Ils s’y établissent de manière spontanée, en l’absence de règle d’occupation.

Quelques années plus tard, pour permettre une valorisation plus efficace des terres, la Compagnie des Indes Orientales demande au gouverneur de l’île de mettre en place un système d’occupation du territoire. C’est ainsi qu’est mis en place à partir de 1690 le système des concessions territoriales. Celles-ci ont la particularité de s’étendre « du battant des lames au sommet des montagnes » : il s’agit de bandes de terre étroites, allant de la

43. INSEE, 2013.



mer aux sommets. Du fait de la variation du climat en fonction de l'altitude, ces découpages effectués dans le sens de la pente permettent une distribution équitable des terres entre chaque bénéficiaire. Ils ont ainsi accès à des terres planes, faciles d'accès et proches du littoral (destinées aux cultures vivrières, aux plantations de café, à l'élevage...), des terres agricoles à défricher en mi-pente et des terrains boisés dans les hauts (bois pour la construction ou la combustion). Ce découpage est facilité par l'existence de ravines et de cours d'eau qui forment des frontières naturelles incontestables.

Les terres à cultiver sont distribuées par les arrêtés royaux aux colons blancs d'origine française⁴⁴. La croissance de la population dans chacune des concessions initiales conduit à la création de paroisses par l'Église catholique romaine. À la suite de la Révolution française, ces paroisses se transforment en communes. Pendant plusieurs décennies, celles-ci épousent les traits de ces premières concessions et s'étendent de l'océan aux sommets jusqu'à la fin du XIX^e siècle.

C'est en 1882 que la première commune de La Réunion à ne pas atteindre la mer et d'une altitude inférieure à 100 m est créée : L'Entre-Deux. Il s'agit également de la première commune dont le nom n'honore pas un saint. Depuis lors, d'autres communes ont été créées de la même sorte : L'Étang-Salé, Petite-Île, Le Port et Saint-Pierre, qui ne vont pas jusqu'aux montagnes ; Cilaos, La Plaine-des-Palmistes, Salazie et Le Tampon, qui ne bordent pas la côte.

Des choix politiques et économiques

Saint-Paul, fondée à l'arrivée des premiers habitants dès 1663, est le premier chef-lieu de La Réunion. On y cultive du blé, de la canne à sucre et du tabac. En 1723, un violent incendie ravage une grande partie des habitations de Saint-Paul, causant le départ de beaucoup de colons vers Saint-Denis. Saint-Paul reste la capitale de l'île jusqu'en 1738, date à laquelle le gouverneur de l'île Bourbon, Bertrand-François Mahé de La Bourdonnais, transfère l'administration de Saint-Paul à Saint-Denis.

En 1766, une ordonnance royale définit une nouvelle organisation militaire de la colonie de l'île Bourbon autour de commandants de quartiers. Ainsi, l'île est divisée en cinq quartiers : Saint-Denis (qui regroupe Saint-Denis et Sainte-Marie), Sainte-Suzanne (qui regroupe Sainte-Suzanne et Saint-André), Saint-Benoît, Rivière d'Abord (qui regroupe Rivière d'Abord, Saint-Pierre et Saint-Louis) et, enfin, Saint-Paul.

La création de communes est également le fruit de projets d'aménagement ou d'équipement du territoire, à l'instar de la commune du Port, qui naît en 1895 dans le cadre de la construction du principal port de l'île, entre les communes de Saint-Paul et de La Possession. En 1878, une société est établie pour la construction du port et d'une ligne de chemin de fer reliant Saint-Pierre à Saint-Benoît, où est produite la canne à sucre. La création de ces deux infrastructures majeures, entre 1880 et 1887, ont pour objectif de faciliter l'acheminement de la précieuse marchandise vers le chemin de l'export. Ces chantiers contribuent à l'installation d'une population ouvrière réunionnaise, indienne, malgache dans des cases et paillotes autour des bassins. L'installation de bureaux, d'entrepôts et de bâtiments administratifs contribue à façonner la ville du Port.

Ailleurs, des bourgades existent, mais sont très peu peuplées. Ainsi Saint-Benoît, Saint-Louis et Saint-Leu comptent ensemble seulement 10 000 habitants en 1941, soit moitié moins d'habitants qu'à Saint-Denis⁴⁵. Le peuplement des hauts de l'île commence entre les XIX^e et XX^e siècles. Il est le fait d'esclaves affranchis et de « petits blancs » ruinés par la fin de l'économie du café, puis par l'abolition de l'esclavage, et ne souhaitant pas travailler pour les grandes plantations sucrières⁴⁶.

Enfin, durant le processus de constitution des communes, survient une succession de rattachements et de détachements de bourgs à des communes (exemple : Saint-Philippe se détache de Saint-Joseph en 1830). D'autres bourgs deviennent des communes plus tardivement, en fonction de leur création et mise en valeur : Salazie en 1899, Cilaos en 1965⁴⁷.

44. De Bourbon à La Réunion, l'histoire d'une île (du XVII^e au XX^e siècle), Y. Combeau, Hermès, la Revue, 2002.

45. Jauze, 1998, p. 203-205.

46. La Réunion : aspects de la colonisation et du peuplement, Cahiers d'outre-mer, avril-juin 1950.

47. Archives nationales d'Outre-mer.

Les changements apportés depuis la départementalisation

Neuf ans après la départementalisation, une grande partie de la population a gagné la ville. L'installation des services déconcentrés de l'État dans les villes littorales contribue à la création d'une classe moyenne nouvelle de petits fonctionnaires. L'installation d'équipements sanitaires (eau et électricité) va favoriser la croissance naturelle de la population, mais aussi la venue de populations rurales⁴⁸.

Ce mouvement d'urbanisation s'accompagne d'un développement de l'habitat précaire en bordure de ville et de l'offre de logements financés par l'État. L'urbanisation s'étale et favorise le modèle traditionnel de la maison individuelle le long des axes routiers et des chemins.

Entre 1976 et 1995, la fermeture de la quasi-totalité des usines sucrières et la fin de l'exploitation du géranium pousse la population à tenter sa chance en ville. En 20 ans, La Réunion connaît un exode rural sans précédent, dont l'ampleur est semblable à celui qui s'est déroulé sur une période de 200 ans en France continentale. La loi de 1986 sur la défiscalisation a amplifié le phénomène de construction périurbaine, contribuant à l'étalement urbain sur l'île.

La première grande démarche de planification de l'aménagement urbain du territoire intervient en 1995, avec l'adoption du premier schéma régional d'aménagement de l'île.

Les orientations du schéma départemental de coopération intercommunale de La Réunion

Le SDCI arrêté au 14 décembre 2011 par La Réunion a permis d'atteindre les objectifs de la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, que ce soit en termes de couverture intégrale du territoire en intercommunalités, de rationalisation des périmètres des intercommunalités à fiscalité propre ou de suppression des syndicats obsolètes. Le document identifiait la possibilité de rapprochement entre la CASUD et la CIVIS. Le SDCI révisé du 29 mars 2016 inclut toujours cette orientation et prévoit à l'horizon 2020 le regroupement de la CASUD et la CIVIS, ce rapprochement pouvant s'effectuer sous la forme d'une communauté d'agglomération, mais également, depuis la loi NOTRe, d'une communauté urbaine (le seuil requis de 250 000 habitants étant respecté).

48. Contribution à l'étude prospective : pour La Réunion de « demain » : un désir de ville réunionnaise, AGORAH, juillet 2008.



APERÇU DES CINQ INTERCOMMUNALITÉS DE LA RÉUNION

INTERCOMMUNALITÉS	CA DU SUD	CA COMMUNAUTÉ INTERCOMMUNALE DU NORD DE LA RÉUNION	CA COMMUNAUTÉ INTERCOMMUNALE RÉUNION EST	CA COMMUNAUTÉ INTERCOMMUNALE DES VILLES SOLIDAIRES	CA TERRITOIRE DE LA CÔTE OUEST
Date de création	Janvier 2010	Décembre 2000	Décembre 2001	Décembre 2002	Décembre 2001
Population	127 507 habitants	205 176 habitants	127 817 habitants	182 777 habitants	216 765 habitants
Superficie	565 km ²	288 km ²	737 km ²	379,5 km ²	537 km ²
Densité de population	226 habitants/km ²	714 habitants/km ²	175 habitants/km ²	482 habitants/km ²	405 habitants/km ²
Nombre de communes membres	4	3	6	6	5
Siège	Le Tampon	Saint-Denis	Saint-Benoît	Saint-Pierre	Le Port
Structures antérieures (forme et date)	CCSUD, créée en 1997 (comprendait l'Étang-Salé et les Aviron – St-Joseph est entrée au moment de la création de la CASUD, en 2010).	CC qui couvrait le même territoire avait été instituée en 1997.	CC qui couvrait le même territoire avait été instituée en 1996.	La CIVIS a succédé à une CC constituée en 1997. Cette dernière est l'ancêtre du SIVOMR, créé en 1983 et qui ne correspondait pas à un « bassin géographique ». Si la CA a été créée en 2003, la commune des Aviron ne la rejointe qu'en 2010.	En 1996, les communes de St-Paul, St-Leu et Trois-Bassins créent la CC de l'Ouest (CCCO). La Possession et Le Port (alors membres de la CIVIS) demandent à se rattacher en 2001 (cohérence avec la loi Chevènement, 1999).
Présidence (2019)	André Thien Ah Koon	Maurice Gironcel	Patrice Selly	Michel Fontaine	Emmanuel Séraphin
Mode de répartition des sièges	Répartition de droit commun	Répartition de droit commun	Répartition de droit commun	Répartition sur la base d'un accord local	Répartition de droit commun

MOYENS HUMAINS

INTERCOMMUNALITÉS	CA DU SUD	CA COMMUNAUTÉ INTERCOMMUNALE DU NORD DE LA RÉUNION	CA COMMUNAUTÉ INTERCOMMUNALE RÉUNION EST	CA COMMUNAUTÉ INTERCOMMUNALE DES VILLES SOLIDAIRES	CA TERRITOIRE DE LA CÔTE OUEST
Effectifs	213	350	177	699	279
Titulaires	NC	330	130	314	222
CDI contractuels	NC	20	47	254	57
Autres	NC	NC	NC	169 emplois aidés	13
Effectif catégorie A	NC	NC	26 (20 titulaires, 6 contractuels)	40	82
Effectif catégorie B	NC	NC	16 (10 titulaires, 6 contractuels)	25	53
Effectif catégorie C	NC	NC	135 (100 titulaires 35 contractuels)	530	131

PROFIL FINANCIER

INTERCOMMUNALITÉS	CA DU SUD	CA COMMUNAUTÉ INTERCOMMUNALE DU NORD DE LA RÉUNION	CA COMMUNAUTÉ INTERCOMMUNALE RÉUNION EST	CA COMMUNAUTÉ INTERCOMMUNALE DES VILLES SOLIDAIRES	CA TERRITOIRE DE LA CÔTE OUEST
Fiscalité professionnelle unique	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
Dotation de solidarité communautaire	Non	Non	Non	Non	Non
TEOM (taxe d'enlèvement des ordures ménagères)	Non	Oui	Oui	Oui	Oui
Taxes autres que taxes ménages	Non	Non	Non	Non	Non
Taxe GEMAPI				Oui – Taxe additionnelle affectée	Oui – Taxe additionnelle affectée
Redevance d'enlèvement des ordures ménagères (REOM)	Non	Non	Non	Non	Non
Autre redevance	Non	Non	Non	Non	Non



COMPÉTENCES OBLIGATOIRES

INTERCOMMUNALITÉS	CA DU SUD	CA COMMUNAUTÉ INTERCOMMUNALE DU NORD DE LA RÉUNION	CA COMMUNAUTÉ INTERCOMMUNALE RÉUNION EST	CA COMMUNAUTÉ INTERCOMMUNALE DES VILLES SOLIDAIRES	CA TERRITOIRE DE LA CÔTE OUEST
Aménagement de l'espace pour la conduite d'actions d'intérêt communautaire	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
Développement économique (dont promotion du tourisme)	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
Aménagement, entretien et gestion des aires d'accueil des gens du voyage	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
Équilibre social de l'habitat (obligatoire pour les CA)	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
Politique de la ville (obligatoire pour les CA, optionnelle pour les CC)	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
Collecte et traitement des déchets des ménages et assimilés	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
Politique du logement et de la ville	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
Création ou aménagement et entretien de voirie d'intérêt communautaire	Non	Oui	Oui	Oui	Oui
Construction, entretien et fonctionnement d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
Action sociale d'intérêt communautaire	Non	Non	Non	Oui	Non
Assainissement (obligatoire en 2020 et associée à l'eau)	Oui	Oui	Non	Non	Non
Eau (obligatoire en 2020 et associée à l'assainissement)	Oui	Non	Non	Non	Non
Création et gestion de maisons de services	Non	Non	Non	Non	Non

COMPÉTENCES OPTIONNELLES

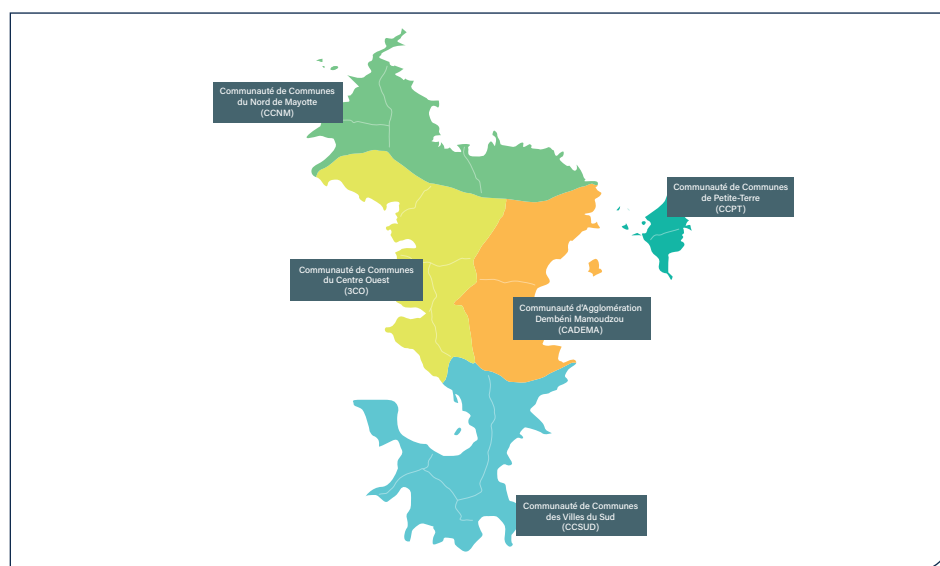
INTERCOMMUNALITÉS	CA DU SUD	CA COMMUNAUTÉ INTERCOMMUNALE DU NORD DE LA RÉUNION	CA COMMUNAUTÉ INTERCOMMUNALE RÉUNION EST	CA COMMUNAUTÉ INTERCOMMUNALE DES VILLES SOLIDAIRES	CA TERRITOIRE DE LA CÔTE OUEST
Protection et mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui (inclus : lutte contre la pollution de l'air, contre les nuisances sonores, et soutien aux actions MDE)
Politique du logement et de la ville	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
Création ou aménagement et entretien de voirie d'intérêt communautaire	Non	Oui	Oui	Oui	Oui
Construction, entretien et fonctionnement d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
Action sociale d'intérêt communautaire	Non	Non	Non	Oui	Non
Assainissement (obligatoire en 2020 et associée à l'eau)	Oui	Oui	Non	Non	Non
Eau (obligatoire en 2020 et associée à l'assainissement)	Oui	Non	Non	Non	Non
Création et gestion de maisons de services	Non	Non	Non	Non	Non



COMPÉTENCES FACULTATIVES

INTERCOMMUNALITÉS	CA DU SUD	CA COMMUNAUTÉ INTERCOMMUNALE DU NORD DE LA RÉUNION	CA COMMUNAUTÉ INTERCOMMUNALE RÉUNION EST	CA COMMUNAUTÉ INTERCOMMUNALE DES VILLES SOLIDAIRES	CA TERRITOIRE DE LA CÔTE OUEST
Compétences facultatives transmises par les communes	SIG Fourrières animales et enlèvement de cadavres d'animaux Haut débit	Restauration scolaire Affaires funéraires (création et gestion d'un cimetière intercommunal)	Dans le domaine sportif (soutien aux manifestations sportives dédiées, aux associations sportives, accompagnement des actions de promotion des sports) Soutien aux actions de MDE Lutte contre la divagation des animaux errants	Aéroport et port Chambres funéraires et crématorium Coopération décentralisée Assurances Communication électronique Formation professionnelle	Enseignement artistique Technologie de l'information et de communication Collecte et traitement des dépôts sauvages Fournitures, remplacement, nettoyage, collecte et traitement des corbeilles à papier Lutte contre la divagation des chiens et des chats Enlèvement et traitement des épaves de véhicules Aménagement de l'espace communautaire (SAGE, schémas d'aménagement) Animation sportive (événements sportifs) Animation culturelle (lecture publique, projets artistiques et culturels) Développement économique (camping Hermitage, sentiers littoraux)

B.6 LES INTERCOMMUNALITÉS DE MAYOTTE



CHIFFRES CLÉS DE MAYOTTE

- **Superficie** : 375 km²
- **Population**⁴⁹ : 256 000 habitants (2017)
- **IDH** : 0,636 (2005)
- **Population et évolution démographique** : 262 895 habitants en 2017 ; ils étaient 212 600 en 2012 et 150 000 en 2000
- **Taux d'emploi des 15-64 ans**⁵⁰ : 38,5 %
- **Taux de chômage au sens du BIT** : 25,9 %
- **Taux de pauvreté**⁵¹ : 84 % (en 2014)
- **PIB** : 2 milliards d'euros courants (2014)
- **Croissance**⁵² : 10,5 % (2014) – Nota : la croissance était de + 9,3 % entre 2000 et 2008, puis de 4,2 % entre 2008 et 2013 ; le taux s'est redressé depuis
- **PIB/habitant** : 8 980 euros courants (2014)

I COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION :

- Communauté d'agglomération de Dembéli-Mamoudzou (CADEMA)

4 COMMUNAUTÉS DE COMMUNES :

- Communauté de communes de Petite-Terre (CCPT)
- Communauté de communes du Centre-Ouest (3CO)
- Communauté de communes du Nord de Mayotte (CCNM)
- Communauté de communes du Sud (CCSUD)

PRÉSENTATION GÉNÉRALE

Situé dans le canal du Mozambique, dans l'océan Indien, le département de Mayotte s'étend sur une superficie terrestre de 375 km². Il est constitué de deux îles principales, Grande-Terre (356 km²) et Petite-Terre (18 km²), ainsi que d'une trentaine de petits îlots répartis dans un riche lagon de plus de 1 100 km², le troisième plus grand lagon du monde.

Comptant 256 500 habitants en 2017⁵³, sa densité de population, qui est de 680 habitants par km², est près de six fois plus importante que celle de la France (moyenne de 120 habitants par km²). Avec une croissance annuelle moyenne de + 3,8 % depuis 2012 (+ 0,5 % en France continentale), il s'agit également du département le plus dynamique sur le plan démographique. Entre 2012 et 2017, l'île a vu sa population augmenter de 43 855 habitants. Cette croissance est essentiellement due à un accroissement naturel dynamique (+ 7 700 habitants en moyenne par an), reflet d'une population très jeune (23 ans d'âge moyen contre 41 ans en métropole et 28 ans en Guyane). Elle est également le résultat d'un solde migratoire redevenu positif sur la période 2012-2017 (+ 5 500 arrivants). 95 % des migrants sont originaires de la République des Comores, à la recherche de conditions de vie plus favorables.

49. Rapport IEDOM Guyane 2018.

50. INSEE.

51. <https://reunion.orange.fr/actu/reunion/mayotte-84-de-la-population-vit-sous-le-seuil-de-pauvrete.html>

52. <https://www.populationdata.net/pays/mayotte/>

53. INSEE.

54. Direction de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt.



La population mahoraise se concentre principalement dans le nord-est. Mamoudzou, Koungou et les deux communes de Petite-Terre concentrent ainsi 50 % de la population. Cette polarisation démographique dans un contexte de forte croissance démographique conduit à une urbanisation rapide de l'île qui reste pourtant fortement marquée par la ruralité.

En effet, près d'un tiers de la population⁵⁴ y pratique encore l'agriculture sur des parcelles étroites (0,24 ha en moyenne) et dans une perspective « vivrière ».

SITUATION ÉCONOMIQUE ET SOCIALE DE MAYOTTE

L'économie mahoraise est marquée par une croissance rapide de son PIB, avec un rythme de croissance annuelle moyen supérieur à + 7 % entre 2005 et 2019. Malgré ce dynamisme, le PIB par habitant de 9 220 euros demeure le plus faible de France (autres DROM compris). Le nombre d'habitants à vivre sous le seuil de pauvreté reste fortement significatif (84 % contre 16 % au niveau national⁵⁵).

En l'absence d'un tissu d'entreprises privées structuré, le développement économique de Mayotte repose essentiellement sur la consommation finale des ménages qui représente 55 % du PIB (52 % au niveau national) et sur l'activité des administrations publiques qui génère 51 % de la valeur ajoutée totale produite (20 % à l'échelle nationale). À l'instar des autres départements et régions d'outre-mer, le secteur tertiaire est prédominant dans des proportions plus importantes. Il concentre en effet 65 % de la valeur ajoutée totale créée ; il est également le plus important pourvoyeur d'emplois et représente plus de 70 % des propositions d'embauche.

De manière générale, l'ensemble des activités économiques de l'île, agricoles, industrielles ou de services, sont confrontées à des contraintes qui limitent leur possibilité de développement :

- La taille réduite du marché ne permet pas les économies d'échelle.
- La faible disponibilité foncière.
- L'isolement géographique peu compensé par le numérique (taux de pénétration inférieur à 50 % contre plus de 80 % au niveau national).
- La faible qualification professionnelle des actifs mahorais. L'illettrisme concerne 58 %⁵⁶ des personnes âgées de 16 à 64 ans à Mayotte. Par ailleurs, trois quarts des Mahorais de plus de 15 ans n'ont pas de diplôme.
- Le coût du travail et le manque d'infrastructures.
- Des normes sociales et environnementales européennes qui obèrent la compétitivité de Mayotte qui est en concurrence directe avec les pays voisins (Comores, Madagascar...), dont les coûts de production et notamment de main-d'œuvre sont significativement plus faibles.

Compte tenu de son modèle économique, l'île de Mayotte reste vulnérable face aux crises sociales qui ont un impact direct sur la consommation et la commande publique, principal donneur d'ordre de nombreuses activités (construction, restauration collective, agriculture).

LA STRUCTURATION DES TERRITOIRES COMMUNAUX ET INTERCOMMUNAUX À MAYOTTE

Une structuration en chefferies de villages

L'essor démographique et économique à partir du XII^e siècle à Mayotte occasionne la fondation de villages et hameaux situés sur le littoral et à proximité des plantations agricoles, sur le modèle des cités-États de la côte swahilie. La structuration de ces communautés villageoises en chefferies se matérialise à partir du XIV^e siècle par l'érection de remparts (Majicavo, Acoua...) et la création d'enclos pastoraux.

Les constructions plus solides en pierre vont se développer à partir du XV^e siècle, période de prospérité s'appuyant sur la commercialisation des esclaves malgaches et africains au Moyen-Orient, ainsi qu'à l'exportation de vivres (riz, viande...). Un processus d'urbanisation s'amorce notamment pour les villages de Mtsamboro, Acoua, Tsingoni, Bandrélé...

54. Direction de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt.

55. INSEE.

56. Programme opérationnel FEDER-FSE Mayotte 2014-2020.

Mtsamboro accueille le premier sultan de Mayotte, Athumani ben Mohamed, à la fin du XV^e siècle. Durant le sultanat elle est la capitale et le principal port de commerce de l'île. En 1538, la capitale est transférée par le sultan Issa ben Mohamed à Tsingoni, qui devient l'une des principales cités de l'île.

Ces villages sont lourdement affectés par les razzias malgaches, les luttes intestines pour le pouvoir et les affrontements avec les voisins comoriens, durant le XVII^e et le XVIII^e siècle.

Au XVIII^e siècle, le sultan Salim (1790-1807) choisit Dzaoudzi pour accueillir la capitale du sultanat. Cette dernière est protégée par des remparts de protection.

L'administration de Mayotte

Devenue française en 1841, Mayotte est une petite colonie sucrière suivant le modèle agro-exportateur. La politique administrative est au service des besoins de la colonisation agricole, notamment en distribuant, sous forme de concessions, les terres les plus fertiles aux planteurs de cannes.

Une quinzaine de plantations et d'usines sont ainsi établies entre 1845 et 1890 (Ajangua Soulou, Kawéni, Tdzoundzou, Dzoumogné, Longoni, Combani, Dembéni, Cavani, Coconi...), confortant ou créant ainsi des noyaux villageois préfigurant l'organisation des polarités humaines actuelles.

Le modèle d'administration de la population de Mayotte se dessine progressivement par une succession de textes de loi. Un arrêté de 1909 divise l'île en trois cantons, chacun étant dirigé par un chef responsable ayant sous son autorité des chefs de village choisis par les habitants et l'administration coloniale. L'arrêté du 11 février 1920, puis celui du 14 janvier 1924 divisent Mayotte en quatre cantons : Pamandzi, M'sapéré, Bandrélé et Chingoni, en fixant leurs limites territoriales.

C'est le décret du 18 mai 1977 portant organisation administrative de la collectivité territoriale de Mayotte qui permet l'institution de 17 communes : Acoua, Bandraboua, Bandrélé, Bouéni, Chiconi, Chirongui, Dembéni, Dzaoudzi, Kani-Kéli, Koungou, M'tsangamouji, Mamoudzou, Mtsamboro, Ouangani, Pamandzi, Sada, Tsingoni.

La mise en place des intercommunalités

Le 31 décembre 2014, la communauté de communes de Petite-Terre est créée. Le 20 janvier 2015, dans le cadre de la commission départementale de coopération intercommunale (CDCI), les communes ont proposé une carte fixant le périmètre de l'intercommunalité sur le département. Le 13 mai 2015, la CDCI a approuvé la carte présentée par les communes, sur laquelle figure déjà la communauté de communes de Petite-Terre, créée en décembre 2014. Le 19 mai 2015, quatre arrêtés fixent le périmètre des nouvelles intercommunalités et le 31 décembre 2015 sont créées les trois intercommunalités : communauté de communes du Sud, communauté d'agglomération de Dembéni-Mamoudzou (CADEMA) et communauté de communes du Centre Ouest (3CO).

L'élection en février 2017 du premier président de la communauté de communes du Nord est invalidée en octobre par le Conseil d'État.



PORTRAIT ADMINISTRATIF DES INTERCOMMUNALITÉS (HORS COMMUNAUTÉ DU NORD DE MAYOTTE, NON OPÉRANTE LORS DE LA RÉALISATION DE L'ÉTUDE)

INTERCOMMUNALITÉS	CA DEMBÉNI-MAMOUDZOU	CC DE PETITE-TERRE	CC DU CENTRE OUEST	CC DU SUD
Date de création	Décembre 2015	Décembre 2014	Décembre 2015	Décembre 2015
Population	89 090 habitants	30 039 habitants	51 449 habitants	31 945 habitants
Superficie	80,68 km ²	10,95 km ²	94,17 km ²	100,23 km ²
Densité de population	1 104,24 habitants/km ²	2 743,28 habitants/km ²	546,3 habitants/km ²	318 habitants/km ²
Nombre de communes membres	2	2	5	4
Siège	Mamoudzou	Pamandzi	Tsingoni	Bandrele
Structures antérieures	Aucune	Aucune	Aucune	Aucune
Présidence (2019)	Rachadi Saindou	Saïd Omar Oili	Saïd Ibrahim	Moulim Abdourahaman
Mode de répartition des sièges	Accord local	Répartition de droit commun	Accord local	Répartition de droit commun

MOYENS HUMAINS

INTERCOMMUNALITÉS	CA DEMBÉNI-MAMOUDZOU	CC DE PETITE-TERRE	CC DU CENTRE OUEST	CC DU SUD
Effectifs	22	36	8	5
Titulaires	NC	13	6	0
CDI contractuels	NC	23	2	5
Autres		0		
Effectif catégorie A	15	11	6	4
Effectif catégorie B	2	10	1	0
Effectif catégorie C	5	12	1	1

PROFIL FINANCIER

INTERCOMMUNALITÉS	CA DEMBÉNI-MAMOUDZOU	CC DE PETITE-TERRE	CC DU CENTRE OUEST	CC DU SUD
Fiscalité professionnelle unique	Oui	Oui	Oui	Oui
Dotations de solidarité communautaire	Non	Non	Non	Non
TEOM (taxe d'enlèvement des ordures ménagères)	Non	Oui	Non	Non
Taxes autres que taxes ménages	Non	Oui	Non	Non
Taxe GEMAPI		Oui – Taxe additionnelle affectée	Oui – Taxe additionnelle affectée	
Redevance d'enlèvement des ordures ménagères (REOM)	Non	Non	Non	Non
Autre redevance	Non	Non	Non	Non

COMPÉTENCES OBLIGATOIRES

INTERCOMMUNALITÉS	CA DEMBÉNI-MAMOUDZOU	CC DE PETITE-TERRE	CC DU CENTRE OUEST	CC DU SUD
Aménagement de l'espace pour la conduite d'actions d'intérêt communautaire	Oui	Oui	Oui	Oui
Développement économique (dont promotion du tourisme)	Oui	Oui	Oui	Oui
Aménagement, entretien et gestion des aires d'accueil des gens du voyage	Oui	Oui	Oui	Oui
Équilibre social de l'habitat (obligatoire pour les CA)	Oui	Non obligatoire pour les communautés de communes		Non obligatoire pour les communautés de communes
Politique de la ville (obligatoire pour les CA, optionnelle pour les CC)	Oui	Non obligatoire pour les communautés de communes		Non obligatoire pour les communautés de communes
Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations	Oui	Oui	Oui	Oui
Collecte et traitement des déchets des ménages et assimilés	Oui	Oui	Oui	Oui



COMPÉTENCES OPTIONNELLES

INTERCOMMUNALITÉS	CA DEMBÉNI-MAMOUDZOU	CC DE PETITE-TERRE	CC DU CENTRE OUEST	CC DU SUD
Protection et mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie	Non	Oui	Oui	Oui
Politique du logement et de la ville (obligatoire pour les CA et optionnelle pour les CC)	Oui	Oui	Oui	Oui
Création ou aménagement et entretien de voirie d'intérêt communautaire	Oui	Oui	Oui	Oui
Construction, entretien et fonctionnement d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire	Oui	Non	Oui	Oui
Action sociale d'intérêt communautaire	Oui	Oui	Non	Non
Assainissement (obligatoire en 2020 et associée à l'eau)	Non	Oui	Non	Non
Eau (obligatoire en 2020 et associée à l'assainissement)	Non	Non	Non	Non
Création et gestion de maisons de services	Non	Oui	Non	Oui

COMPÉTENCES FACULTATIVES

INTERCOMMUNALITÉS	CA DEMBÉNI-MAMOUDZOU	CC DE PETITE-TERRE	CC DU CENTRE OUEST	CC DU SUD
Compétences facultatives transmises par les communes		<p>Éclairage public</p> <p>Lecture publique (construction d'une médiathèque)</p> <p>Animation culturelle</p> <p>Mobilité et transport (contribution au plan global des transports et déplacements de Mayotte (PGTD))</p> <p>Gestion de fourrières</p> <p>Élaboration d'un plan climat-air-énergie territorial</p> <p>Sentiers de randonnées</p> <p>Contribution au budget départemental d'incendie et de secours</p>	<p>Nouvelle technologie de l'information et de la communication (NTIC)</p> <p>Organisation de transport urbain</p>	<p>Création, aménagement et entretien des zones d'aménagement concerté</p> <p>Élaboration et mise en œuvre d'un schéma de développement touristique</p> <p>Aménagement et gestion d'équipements touristiques</p> <p>Construction, entretien et fonctionnement d'équipements industriels, commerciaux, tertiaires, artisanaux, touristiques, portuaires, aéroportuaires à rayonnement supra-communal</p> <p>Actions en faveur de la transition écologique, dont celles recommandées par le plan climat-air-énergie territorial</p> <p>Élaboration et mise en œuvre d'un système de transport maritime léger de passagers</p> <p>Élaboration et mise en œuvre du programme local d'habitat sur le territoire intercommunal</p> <p>Incendie et secours</p> <p>Actions en faveur de l'insertion à l'emploi à l'échelle intercommunale</p>





PARTIE III

RETOUR SUR 20 ANS DE COOPÉRATION INTERCOMMUNALE DANS LES OUTRE-MER

RETOUR SUR 20 ANS DE COOPÉRATION INTERCOMMUNALE DANS LES OUTRE-MER



A. La coopération intercommunale

A.1 UNE RAPIDE GÉNÉRALISATION DES COMMUNAUTÉS D'AGGLOMÉRATION

La majorité des communautés de communes établies dans les Outre-mer entre 1996 et 1997 sont devenues des communautés d'agglomération entre 2000 et 2002, soit peu de temps après la création du statut de communauté d'agglomération en 1999, par la loi 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, dite « loi Chevènement ».

Une deuxième vague de création de communautés d'agglomération est survenue entre 2010 et 2014 après la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, qui visait la couverture de l'ensemble du territoire national par des structures intercommunales en juin 2013. Aujourd'hui, seules la Guyane et Mayotte comptent encore une majorité de communautés de communes.

L'évolution du statut de communauté de communes à communauté d'agglomération semble avoir été motivée par quatre principaux facteurs :

- l'adaptation aux textes de loi ;
- la possibilité d'exercer de nouvelles compétences en adéquation avec les attentes de la population telles qu'elles sont exprimées par les élus ;
- la volonté de structurer des politiques publiques à une échelle territoriale plus cohérente ;
- la saisie d'une opportunité financière, car le passage en communauté d'agglomération permet d'augmenter le montant de la dotation versée par l'État de 34 euros par habitant à 45 euros par habitant.

A.2 DES PÉRIMÈTRES INTERCOMMUNAUX PERTINENTS ?

La continuité géographique est l'une des principales conditions à la constitution des périmètres intercommunaux en vue de l'exercice de compétences telles que l'aménagement et le développement économique.

Les schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI) des Outre-mer visent à assurer une concordance avec les espaces de vie des usagers, à rationaliser les structures compétentes en matière d'aménagement de l'espace ou encore à concourir à respecter les grands principes du développement durable.

Le bassin de vie⁵⁷ est l'unité de référence la plus fréquemment usitée dans le cadre de cet exercice. Toutefois, les élus ont parfois opté pour d'autres repères qu'ils estimaient plus adaptés aux réalités et problématiques locales. En 2012⁵⁸, la Savoie a ainsi utilisé le bassin d'habitat⁵⁹, tandis que La Réunion a opté pour le bassin d'emploi⁶⁰.

Sur des territoires insulaires caractérisés par une forte concentration des activités économiques et humaines (notamment au niveau des ports, des aéroports ou des chefs-lieux...), l'approche des périmètres intercommunaux par les mobilités pendulaires⁶¹ permet d'y projeter un autre regard.

Comme l'illustrent les cartes ci-après, cette approche met en valeur des réalités qui dépassent la plupart des périmètres des intercommunalités des Antilles et de la Guyane :

- en Guadeloupe, Cap Excellence est concernée par des flux venant, en plus de ses communes membres, de Petit-Bourg, Goyave, Le Lamentin, Sainte-Rose, Le Gosier, Saint-Anne et Morne-à-l'Eau ;

57. Selon l'INSEE, il s'agit du plus petit territoire sur lequel les habitants ont accès à la fois aux équipements de la vie courante et à l'emploi.

58. Contenu et mise en œuvre des schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI), AdCF-La Gazette des communes, 15 juin 2012.

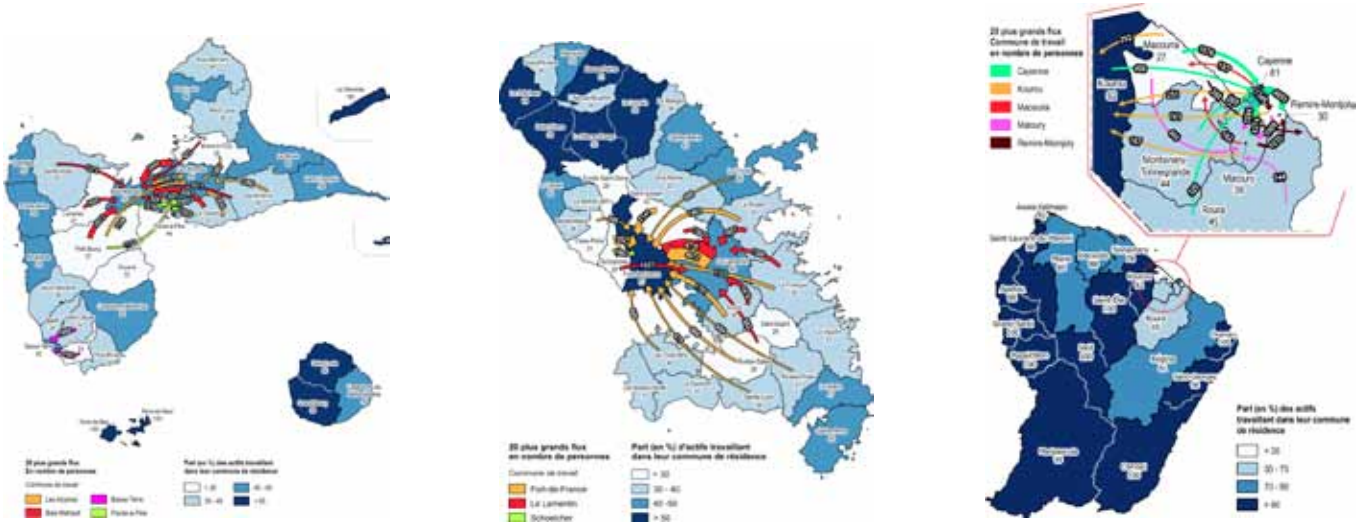
59. Espace à l'intérieur duquel les ménages font leurs choix résidentiels en tenant compte des exigences de localisation liées au travail, à l'utilisation des équipements (dont scolaires) et à la consommation.

60. Lieu où l'homogénéité géographique des domiciles des travailleurs et des implantations des entreprises est reconnue comme suffisamment importante.

61. Déplacements quotidiens des personnes de leur domicile à leur lieu de travail, et inversement.

- en Martinique, la CACEM connaît de forts liens domicile-travail avec plusieurs communes membres de l'Espace Sud (Ducos, Trois-Îlets, Sainte-Luce, Saint-Esprit...);
- en Guyane, la CA CL est dans un espace vécu s'étendant jusqu'à l'Est de Kourou.

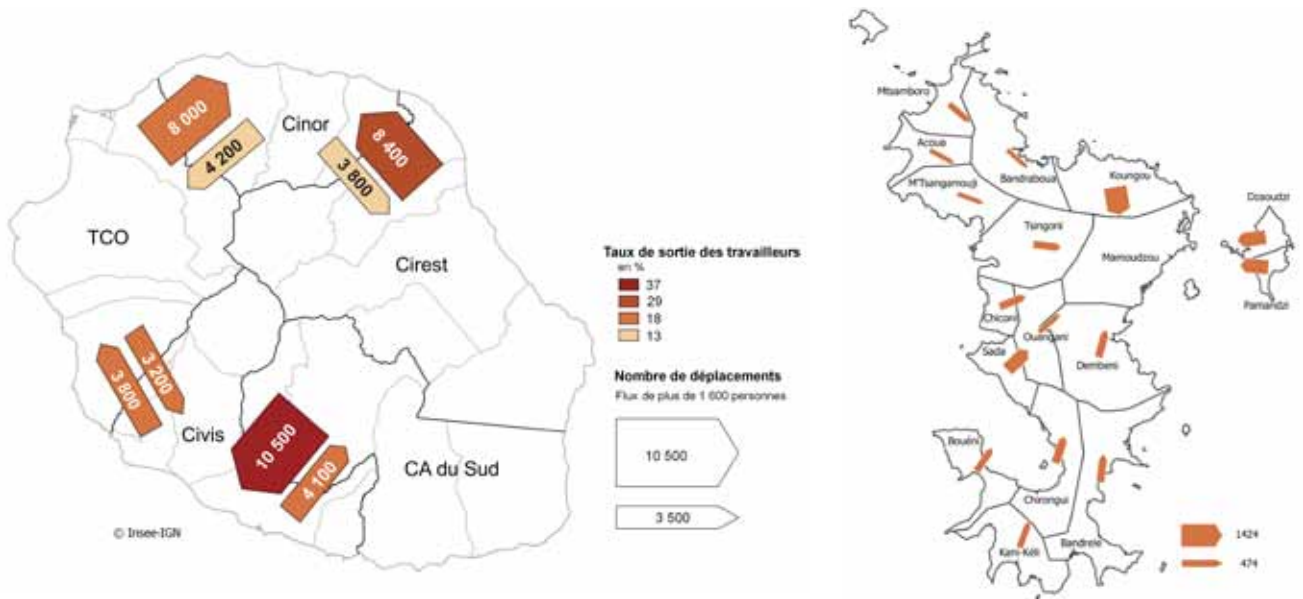
DÉPLACEMENTS DOMICILE-TRAVAIL AUX ANTILLES ET EN GUYANE EN 2014



L'observation est identique à Mayotte et à La Réunion, où ces navettes domicile-travail avaient d'ailleurs conduit à préconiser la fusion entre la CIVIS et la CASUD (SDCI de 2012).

Les périmètres des intercommunalités ultramarines ont été « tracés » avec pour objectif de répondre aux problématiques d'un bassin de vie et d'emploi. Toutefois, compte tenu des fortes polarités économiques et humaines qui caractérisent ces territoires ultramarins, seul un nombre limité d'agglomérations sont des lieux de convergences et donc de fortes pressions (saturation des réseaux routiers, amortissement des infrastructures, consommations d'eau et d'électricité, pollution environnementale, sécurité...).

DÉPLACEMENTS DOMICILE-TRAVAIL À LA RÉUNION ET À MAYOTTE



Sources : La Réunion - Insee, recensement de la population 2016. Mayotte - Insee, recensement de la population Mayotte 2012.

Dans un tel cas de figure, certains interlocuteurs évoquent l'hypothèse d'un système de participation solidaire de la part des intercommunalités émettrices de flux au profit de « l'intercommunalité barycentre ».

Aujourd'hui, la nécessité de coopérer que traduit cette situation trouve d'ores et déjà des réponses dans les actions menées conjointement par plusieurs intercommunalités concernées par les mêmes problématiques (schémas de cohérence territoriale, services publics environnementaux, commande d'études...), dans des cadres institutionnels plus ou moins pérennes pouvant aller jusqu'à l'existence de syndicats mixtes regroupant les intercommunalités.

Ainsi, en Martinique, les trois intercommunalités se sont regroupées pour la réalisation de l'étude préalable nécessaire en amont de l'exercice de la compétence en matière de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations (GEMAPI), étude que les services de l'État n'avaient pas réalisée.

La géographie et la démographie des territoires ultramarins conduisent à des problématiques de mobilité considérables, lourdes de conséquences pour leur attractivité. À ce jour, il existe dans les Outre-mer de nombreuses autorités organisatrices de la mobilité dans chaque territoire, une grande diversité d'opérateurs, de modes d'organisation et de gestion en matière de transport. À La Réunion, le système de transport est assuré par sept autorités organisatrices et une société publique locale (SPL Maraïna) de coordination. Elle a pour mission d'articuler l'aménagement spatial, l'organisation de l'infrastructure et du réseau des transports et les projets de territoire. Depuis 2016, la collectivité de Martinique est l'unique autorité organisatrice des transports (AOT) et s'appuie sur la société publique locale « Martinique Transport », là où l'on comptait une quinzaine d'AOT auparavant.

Dans les Outre-mer, les dernières réformes territoriales se sont surtout attachées à clarifier la répartition des compétences entre les niveaux de collectivités locales, les périmètres intercommunaux n'ayant pas été systématiquement revus.

Dans plusieurs domaines, l'échelle de pertinence des périmètres des intercommunalités se trouve interrogée dans la perspective d'un exercice optimal des compétences, ce qui amène à considérer des organisations intercommunautaires, grâce à des structures de coopération ou par voie conventionnelle, voire supracommunautaires.

B. L'exercice des compétences intercommunales

B.1 LES COMPÉTENCES EXERCÉES

B.1.1 Les compétences obligatoires

Les compétences historiques des communautés de communes et d'agglomération apparaissent comme les plus investies par celles-ci :

- la collecte et la gestion des déchets ;
- la gestion des transports urbains et scolaires (non obligatoire dans les communautés de communes) ;
- l'aménagement du territoire ;
- le développement économique.

À ces compétences s'ajoute depuis peu la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations (GEMAPI), également obligatoires, mais pour lesquelles les intercommunalités ne disposent pas de recul.



La collecte et la gestion des déchets

La gestion des déchets et les transports en commun apparaissent comme les compétences les plus difficiles à exercer par les intercommunalités. La complexité de celles-ci réside dans l'envergure des projets à mettre en œuvre, le niveau d'expertise technique requis pour pouvoir les assurer, la part significative qu'elles représentent sur le plan budgétaire des collectivités, et enfin, leur niveau de sensibilité politique, car elles sont au cœur des besoins des habitants.

En matière de gestion des déchets, les besoins en nouveaux équipements, qui plus est lorsque les normes l'exigent, sont importants dans les Outre-mer. En Guadeloupe, la région doit assurer la maîtrise d'ouvrage pour la création de huit nouvelles déchetteries, dont deux déchetteries à Deshaies et Pointe-Noire sur le territoire de la communauté d'agglomération du Nord Basse-Terre.

De façon structurelle, en matière de gestion des déchets, l'équilibre budgétaire n'est pas facile à atteindre dans les Outre-mer. En phase d'exploitation, selon les intercommunalités interrogées, la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) ne couvre pas toujours les dépenses de collecte et l'augmentation de celle-ci est politiquement délicate.

Selon le rapport de la mission relative à la gestion des déchets par les collectivités territoriales, décidée par le comité interministériel pour la modernisation de l'action publique (CI-MAP)⁶², la TEOM, qui est le mode de financement principalement retenu, ne couvrirait que de l'ordre de 50 à 60 % des coûts du service pour les îles hors Mayotte, 33 % à Mayotte et 15 % en Guyane.

EXTRAIT DU RAPPORT

Les coûts opérationnels de la gestion des déchets d'équipements électriques et électroniques (D3E) dans les DROM sont en moyenne sept fois plus élevés que ceux en métropole et atteignent 730 euros par tonne. Le coût des opérations de ramassage des D3E, deux fois plus chers en moyenne qu'en métropole, auquel s'ajoute le transport maritime, expliquent notamment ces différences. Pour cette raison et après accord des pouvoirs publics, un système de pilotage exceptionnel a été mis en place avec pour objectif que chaque éco-organisme agréé pour les D3E prenne sa part du surcoût dans chaque DROM ; c'est à cette condition que le développement de la collecte peut y être envisagé de façon équitable entre éco-organismes.

Face à l'ampleur des moyens à mobiliser, les communautés d'agglomération et de communes sont de plus en plus ouvertes aux solutions de mutualisation intercommunautaires pour une gestion, voire un traitement partagé(e) des déchets.

La gestion des transports urbains et scolaires

La gestion d'un service public de transport en commun s'accompagne de dépenses d'exploitation significatives liées à l'entretien et à la maintenance. À titre d'exemple, 22 millions de voyageurs sont transportés annuellement par le réseau de transport en commun de la CINOR, le plus important de La Réunion.

L'aménagement du territoire

La complexité de cette compétence est très liée à l'absence de résultats immédiatement visibles. C'est bien souvent le cas des travaux de planification, par nature prospectifs (aménagement du territoire, programmes locaux de l'habitat), ou de politiques de long terme (politique de la ville). Il est fréquemment souligné la durée de concrétisation

62. Note additionnelle au rapport de la mission MAP relative à la gestion des déchets par les collectivités, Référence N° 14-079/14-058/03, 5 juin 2015.

relativement longue de ces projets en l'absence de décisions politiques rapides. Il est vrai que ces projets éminemment techniques, peu palpables pour le citoyen, sont souvent tournés vers le long terme.

Le développement économique

La complexité de l'exercice de la compétence développement économique aujourd'hui tient à sa subsidiarité (compétence partagée avec la région), sa sensibilité aux contingences politiques et au caractère moins tangible des actions d'animation économique pouvant être mises en œuvre au-delà des zones d'activités ou équipements. Des intercommunalités soulignent également les difficultés liées à la reprise de la gestion de l'ensemble des zones d'activités de l'espace communautaire. Enfin, la problématique de fond reste la faible dynamique globale d'attractivité et de développement économique des Outre-mer.

Les éventuels schémas intercommunaux de développement économique sont théoriquement cohérents avec les stratégies de développement (SRDEII : schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation) et d'aménagement durable (SAR : schéma d'aménagement régional) de la collectivité régionale ou territoriale concernée. À ce jour, les collaborations entre intercommunalités et région ou collectivité territoriale unique en matière de développement économique ont dans l'ensemble été mises en place et sont à poursuivre, à des degrés divers selon les territoires. Par exemple, la généralisation des conventions permettant à l'intercommunalité d'être délégataire de la région ou de la collectivité territoriale unique dans l'attribution des aides directes aux entreprises ne semble pas d'actualité.

Les intercommunalités bénéficient d'une relative autonomie en matière de foncier et d'immobilier d'entreprise, qui relèvent de leur domaine de compétence exclusif. En la matière, il peut être souligné une évolution qualitative des projets soutenus par les intercommunalités. Bien plus que de simples zones d'activités, elles travaillent aujourd'hui à des parcours résidentiels d'entreprises, avec des « produits » IPHE (incubateur, pépinière, hôtel d'entreprise), ou encore à des offres d'accompagnement dédiées à des secteurs d'activité ciblés (exemple : services d'accompagnement aux porteurs de projets agritourisme, combinés aux financements du programme LEADER). Elles cherchent à s'adapter aux nouveaux besoins de mobilité de la population active et s'orientent vers des projets d'espaces de coworking, d'ateliers-relais ou de boutiques éphémères.

Les communautés de communes et d'agglomération peuvent être actives dans la « reprise en main » des zones d'activités existantes, leur conversion en parcs d'entreprises qualitatifs grâce à un vrai projet de requalification des espaces publics et la refonte des modalités de gestion, de commercialisation et d'animation de ces espaces selon des référentiels de qualité revisités.

À titre d'illustration, la communauté d'agglomération du Centre Littoral soutient un projet de Grand Parc Collery Terca de cette ambition, en Guyane.

De manière générale, pour toutes ces compétences obligatoires, le constat est fréquemment dressé d'un **manque global d'ingénierie technique et financière au sein des équipes des collectivités**. Cela est d'autant plus important au sein des intercommunalités de Mayotte, qui composent actuellement leurs organisations.

Par ailleurs, au regard des initiatives des intercommunalités ayant pris part à cette étude, mais également de leurs questionnements en cours, plusieurs points peuvent être soulignés :

- **Les intercommunalités se sont bien emparées de leur récente compétence en matière de promotion du tourisme**. Pour exercer cette compétence, plusieurs d'entre elles ont ainsi choisi de créer un office de tourisme communautaire, notamment la CACL en Guyane, CAP Nord en Martinique et la CASUD à La Réunion. La CINOR a quant à elle opté pour la création d'un office communautaire depuis 1993. Les statuts de ces offices sont très variés : établissement public administratif (EPA) pour l'office de tourisme commu-



nautaire de la CACL ; société publique locale (SPL) pour celui de la CASUD ; établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC) pour celui de CAP Nord.

- En matière de développement économique, certaines intercommunalités s'intéressent aux solutions visant à faciliter l'insertion par l'économie des publics défavorisés (micro-crédits pour accompagner les petits porteurs de projets, mesures de soutien de proximité dans le cadre du programme LEADER, clauses d'insertion dans les marchés publics...) et aux démarches de structuration d'une économie sociale et solidaire.

La gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations

L'accueil de la compétence « GEMAPI », créée en 2014 par le législateur pour répondre à une carence de l'action publique et juridiquement obligatoire depuis le 1^{er} janvier 2018, suscite beaucoup de questions et d'inquiétudes de la part des intercommunalités qui s'interrogent sur leur capacité à l'assumer à la fois budgétairement et opérationnellement (gestion des équipes).

Cette compétence se caractérise par l'absence de financement préalable, du fait de sa création juridique récente et de l'absence d'exercice par l'État jusqu'alors, à laquelle il est possible de remédier par l'institution d'une taxe additionnelle affectée. C'est le choix retenu à la CARL (Guadeloupe), à la CIVIS et au TCO (La Réunion), au 3CO et à la CCPT (Mayotte).

Une autre caractéristique de la compétence GEMAPI réside dans la réalisation d'une étude par les services de l'État comme première étape nécessaire à son exercice par les intercommunalités. En Martinique, faute de disposer de cette étude, les trois intercommunalités (CACEM, CAESM, CAP Nord) ont décidé de se regrouper pour réaliser conjointement les diagnostics et analyses préalables. À présent que l'étude est réalisée, demeure la question de la gouvernance à mettre en place pour l'exercice de cette compétence sur l'île.

En Guyane, l'approche de la prévention des inondations privilégie particulièrement la gestion des eaux pluviales, en concertation avec les services de l'État, notamment dans l'agglomération de Cayenne (CACL).

LA POLITIQUE DE LA VILLE N'EST PAS UNE COMPÉTENCE OBLIGATOIRE EN OUTRE-MER

En matière de politique de la ville, les Outre-mer connaissent aujourd'hui une dérogation au principe général d'une compétence de coordination et d'animation des contrats de ville dans les communautés d'agglomération, qui doivent être cosignataires de ces contrats. Néanmoins, le Pacte de Dijon du 16 juillet 2018, par lequel l'État a traduit son engagement auprès des intercommunalités dans ce domaine reconnaît l'intensité des problèmes rencontrés dans les Outre-mer (tout comme en Île-de-France) et privilégie d'adapter l'action de l'État et des collectivités à la hauteur des enjeux. Dans cette perspective, les acteurs s'accordent sur le constat que les solutions pour les habitants des quartiers prioritaires ne sont pas uniquement à l'échelle du quartier ou à celle de la commune, mais particulièrement à celle de l'intercommunalité (développement économique, mobilités, habitat) – sans que cela n'obère évidemment les missions de proximité assurées par les communes (gestion urbaine de proximité, soutien à la vie associative).

Par ailleurs, les opérations du nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU) nécessitent des moyens considérables, ce qui, dans la pratique, amène les intercommunalités à être parties prenantes et financeurs des projets. Outre-mer également, les intercommunalités sont ainsi appelées à intervenir sur plusieurs leviers en faveur des habitants des quartiers de la politique de la ville, si bien que certains acteurs locaux s'interrogent sur la pérennité de l'exception ultramarine concernant la place des communautés dans le cadre des contrats de ville.

Enfin, pour l'ensemble des intercommunalités ayant pris part à l'enquête, la compétence obligatoire « accueil des gens du voyage » n'est à l'évidence pas adaptée au contexte des Outre-mer car le public concerné n'est pas installé dans ces territoires, ce qui explique qu'aucune d'entre elles ne l'exerce.

B.1.2 Les compétences supplémentaires

Outre les compétences obligatoires, les communautés de communes et les communautés d'agglomération peuvent exercer d'autres compétences transférées par leurs communes membres. Une partie d'entre elles relevaient, jusqu'à la loi « engagement et proximité » du 27 décembre 2019, de la catégorie des compétences optionnelles, dorénavant abrogée, qui avait pour objectif d'encourager les transferts de compétences (trois devaient être choisies), tout en laissant le choix au sein d'un ensemble de domaines retenus par la loi.

Parmi ces compétences, il apparaît que l'eau et l'assainissement sont les compétences les plus couramment exercées par les communautés d'agglomération et communautés de communes. Des budgets et effectifs plus conséquents y sont consacrés, compte tenu des besoins :

- à La Réunion, ces compétences représentent pour la CIREST, un budget de 120 millions d'euros, la moitié de la programmation pluriannuelle des investissements ; la CINOR a fait de l'assainissement des eaux usées une priorité et une expertise depuis 2003 ;
- en Guadeloupe, depuis le 1^{er} janvier 2017, Nord Grande-Terre et Cap Excellence exercent la gestion de l'eau potable via Eau d'excellence et la Régie Eau Nord Caraïbes et la Régie Assainissement Nord Caraïbes (RéNoC) ;
- en Martinique, la CA de l'Espace Sud souligne la complexité de ces compétences nouvelles. Elle souhaiterait expérimenter le recours à un budget unique pour l'eau et l'assainissement ;
- en Guyane, la communauté d'agglomération du Centre Littoral (CACL) a été créée le 9 juin 1997 en grande partie pour assurer la mise à disposition des habitants de l'eau potable, grâce à la rénovation des réseaux d'adduction d'eau ou la construction d'usines d'eau potable, ou encore la mise en œuvre d'ouvrages pour assurer l'assainissement des eaux usées. Ceci l'a positionnée depuis plusieurs années sur la gestion du cycle de l'eau.

Les actions qui visent à améliorer le cadre de vie des habitants et leur épanouissement au sein de l'espace communautaire arrivent en second lieu parmi ces compétences transférées à l'origine à titre optionnel. Selon l'intercommunalité considérée, la construction, l'aménagement, l'entretien et la gestion d'équipements communautaires va porter sur des objets différents :

- les équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire pour le TCO ;
- les parcs de stationnement d'intérêt communautaire pour la CIVIS ;
- les services funéraires à la CIVIS, une compétence portée politiquement et pour laquelle elle dispose d'un savoir-faire matérialisé dans le centre funéraire du Sud ;
- la voirie pour la communauté de communes de Petite-Terre à Mayotte ;
- plusieurs communautés font état de projet de maisons de services au public.

Par ailleurs, la transition énergétique et écologique (TEE) semble de plus en plus présente dans le champ des compétences optionnelles des intercommunalités dans un contexte de :

- « Décentralisation » de la politique de TEE, et de définition par les collectivités régionales et territoriales des prochaines programmations pluriannuelles de l'énergie (PPE) ou des plans climat-air-énergie territoriaux (PCAET).
- Multiplication de projets privés dans le domaine de la TEE à accompagner et faciliter, notamment en matière de valorisation énergétique des déchets, de centrales photovoltaïques, d'éoliennes, d'éclairage public... La gestion et le suivi de ces projets soulèvent des questions autour du rôle des intercommunalités et de leur mode de participation dans la gouvernance de ces objets. À titre d'exemple, la CA du Nord Grande-Terre a nommé un chargé de mission photovoltaïque.

Dans le champ social, au-delà de la mise en place de centres intercommunaux d'action sociale, peu de réalisations sont à constater de la part des intercommunalités. Les communes restent majoritairement compétentes en la matière.



Par ailleurs, les compétences supplémentaires, qui ne relevaient pas des compétences optionnelles jusqu'en 2019, avaient été transférées afin d'habiliter les intercommunalités à intervenir sur d'autres champs. Leur transfert a présenté un caractère volontaire et elles ont été choisies en vue de contribuer au projet de territoire défini par les élus.

Les intercommunalités ultramarines consultées montrent que celles-ci portent avant tout sur les domaines suivants :

- L'aménagement, l'eau et l'assainissement, et les transports, pour celles qui ne sont pas compétentes à titre obligatoire ou optionnel. Elles se matérialisent par :
 - La réalisation d'études prospectives ou de schémas de planification (schéma directeur des hébergements touristiques, études urbaines et schémas d'aménagement, schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE), schéma de déplacement des transports terrestres, maritimes et aériens...).
 - Des projets d'équipements d'envergure régionale (création/extension d'équipements touristiques ou sportifs et culturels...) ou d'intérêt communautaire (restauration scolaire, services funéraires...).
- La protection de l'environnement et le déploiement des énergies renouvelables (lutte contre la pollution de l'air et les nuisances sonores, soutien aux actions de maîtrise de la demande d'énergie, création, aménagement, entretien et gestion des réseaux de chaleur ou de froid urbains, soutien aux actions de maîtrise de la demande d'énergie – MDE...).
- La culture et le sport (organisation d'événements culturels et sportifs, valorisation du patrimoine naturel et historique...).
- Le numérique, que ce soit en termes d'infrastructures (exploitation et maintenance du réseau) que de services apportés aux habitants.

Plusieurs intercommunalités relèvent les difficultés liées aux transferts des compétences depuis l'adoption de la loi NOTRe :

- Au sein des commissions locales d'évaluation des charges transférées (CLECT), l'obtention d'un consensus entre intercommunalités et communes quant à la valeur des charges de fonctionnement liées aux compétences transférées est plus ou moins difficile. Le transfert de la compétence GEMAPI (surveillance des ouvrages, garantie de renouvellement des ouvrages...) pourrait, selon certaines intercommunalités, nécessiter une intervention du préfet en cas de désaccords persistant entre communes et intercommunalités.
- Une bonne cohérence entre les politiques d'eau et d'assainissement, de GEMAPI ou encore de transport, relevant des compétences des intercommunalités, et les stratégies d'urbanisme définies par les différentes communes membres via leur PLU, doit être assurée.
- Le rythme des vagues de transfert de compétences est jugé très soutenu compte tenu de la structure et de la situation financière contrainte des collectivités d'outre-mer. Le transfert de la gestion des ports et aéroports est jugé particulièrement complexe pour les petites intercommunalités.

B.2 LES MODALITÉS D'EXERCICE DES COMPÉTENCES

B.2.1 Les modes de gestion

Concernant les modes de gestion retenus, il n'apparaît pas de tendance particulière, compétences par compétences, chaque intercommunalité arrêtant son choix en fonction de considérations multiples (situation budgétaire, structure organisationnelle, présence d'expertises locales, choix politiques...).

Le recours à une délégation de service public (DSP) est notamment justifié par les lourds investissements à réaliser et la forte activité d'exploitation associée. Ils supposent également une vraie expertise technique :

En DSP, les intercommunalités recourent souvent à des sociétés d'économie mixte (SEM) et de plus en plus à des sociétés publiques locales (SPL), depuis la création du régime en 2010 pour l'exercice de leurs compétences principales que sont les transports urbains et scolaires, la gestion des déchets, l'aménagement du territoire, l'eau et l'assainissement, la culture et le sport, le tourisme...

À titre d'exemples :

- la CACL a choisi le statut d'EPLA pour l'exercice de la compétence « promotion du tourisme » ;
- la CACEM a opté pour une SPL ;
- la CANBT a recours à une SEM Énergie ;
- la CASUD envisage la mise en place d'une société d'économie mixte à opération unique (SEMOP) pour la gestion de l'eau et de l'assainissement.

Pour certaines intercommunalités, le contexte est marqué par le faible nombre d'opérateurs potentiels, sentiment renforcé parfois par la présence d'un opérateur historique et des coûts jugés peu compétitifs. D'autres considèrent que ces opérateurs ont apporté une véritable expertise.

Le défi des intercommunalités est de pouvoir **optimiser le rapport coûts et qualité de service de ces structures satellites** aux organisations intercommunales, notamment par un rôle actif au sein des organes de gouvernance de ces structures. Il s'agit également de garder un pouvoir d'orientation et de contrôle, notamment en ayant en ligne de mire l'intérêt général.

B.2.2 Les compétences exercées par les syndicats mixtes

Pour l'exercice des compétences dont la portée dépasse le seul cadre intercommunal, notamment le transport, les déchets, l'aménagement, l'environnement, les intercommunalités se regroupent au sein de syndicats mixtes qui peuvent prendre deux formes :

- le syndicat mixte fermé : ses adhérents sont tous issus du bloc local (intercommunalités avec parfois des communes) ;
- le syndicat mixte ouvert : il peut compter également des adhérents relevant d'autres niveaux de collectivités locales ou des chambres consulaires.

Dans ce cas, elles leur transfèrent des domaines de compétences pour lesquels elles n'interviennent plus directement sur le plan opérationnel.



DÉPARTEMENT	RAISON SOCIALE	NATURE JURIDIQUE	INTERCOMMUNALITÉS	COMPÉTENCES
Martinique	Syndicat martiniquais pour le traitement et la valorisation des déchets	SM fermé	CACEM, Espace Sud, CAP Nord	Déchets
	Syndicat mixte pour le transport collectif en site propre	SM ouvert	CACEM	Transport
Guadeloupe	Syndicat mixte d'électricité de la Guadeloupe	SM fermé	CCMG	Électricité
	Syndicat de valorisation des déchets	SM ouvert	CANBT et CCMG	Déchets
	Syndicat mixte de la Rivière Saint-Louis	SM ouvert	Grand Sud Caraïbe	Eau, énergie hydraulique
	Syndicat mixte de la région de Basse-Terre	SM ouvert	Grand Sud Caraïbe	Aménagement
	Syndicat mixte des transports du Petit Cul-de-Sac Marin	SM ouvert	CAPEX et CARL	Transport
Guyane	Syndicat mixte du parc naturel régional de la Guyane (SMPNRG)	SM fermé	CCOG	Environnement (parc naturel régional)
La Réunion	Syndicat mixte d'études et de programmation du SCoT du Grand Sud	SM fermé	CIVIS et CASUD	Aménagement
	Syndicat mixte de transports de La Réunion	SM ouvert	CINOR, CIREST, CASUD, CIVIS, TCO	Transport
	Syndicat mixte de traitement des déchets des microrégions Sud et Ouest de La Réunion	SM ouvert	CASUD, CIVIS, TCO	Déchets
	Syndicat mixte de traitement des déchets des microrégions Nord et Est de La Réunion	SM ouvert	CINOR, CIREST	Déchets
	Syndicat mixte de Pierrefonds	SM ouvert	CASUD	Aménagement, développement économique

Source : Ministère de l'Intérieur – Base nationale de l'intercommunalité – 2019.

B.3 DES COMPÉTENCES IMPACTÉES PAR LES SPÉCIFICITÉS TERRITORIALES ET INSTITUTIONNELLES DES INTERCOMMUNALITÉS D'OUTRE-MER

Tout comme pour les entreprises, les intercommunalités sont confrontées aux surcoûts liés à l'insularité des territoires d'outre-mer. En effet, sur ces territoires qui sont pour la plupart exigus, de nombreux équipements, biens, services, mais aussi les ressources humaines (expertises pointues) nécessaires à l'exploitation ne sont pas disponibles localement. Elles doivent donc être importées depuis la France hexagonale.

L'étroitesse des marchés locaux et le nombre réduit d'acteurs locaux limitent les possibilités de mise en concurrence afin de pouvoir obtenir des services publics au meilleur rapport qualité/prix. Les faibles disponibilités foncières et les jeux de spéculation associés renchérissement le coût des opérations d'aménagement, que ce soit pour le logement ou l'activité économique (zones d'activités). Enfin, d'autres spécificités géographiques ou climatologiques en milieu tropical ou équatorial (humidité, salinité...) contribuent au surenchérissement des coûts d'exploitation.

Les faibles niveaux de revenus des habitants ultramarins, comparés à ceux de la France continentale, ont une incidence négative sur les ressources des intercommunalités, limitant ainsi leur capacité à apporter des réponses aux besoins de populations plus nombreuses ou en plus grande fragilité et précarité (notamment plus âgées ou davantage au chômage). Les moyens de financement classiques apparaissent insuffisants pour pouvoir être à la hauteur des défis de ces territoires, notamment en matière d'équipements utiles à leur transition économique, écologique et énergétique.

À Mayotte, la jeunesse des intercommunalités, en cours de structuration, ne permet pas pour l'instant un exercice optimal de leurs compétences. Elles partagent avec les autres intercommunalités ultramarines l'enjeu du recrutement de collaborateurs formés et expérimentés.

Les intercommunalités ultramarines interrogées soulignent également la difficulté à appliquer certaines normes et réglementations nationales et/ou européennes dans l'exercice de leurs compétences, notamment celles qui nécessitent de réaliser des investissements en infrastructures et équipements : la gestion des déchets, l'aménagement du territoire, l'eau et l'assainissement, l'habitat...

« *Un cadre normatif conçu pour l'hémisphère nord.* »

Un cadre d'intercommunalité

Elles soulignent en particulier la difficile application des normes, compte tenu des spécificités géographiques de leurs territoires (climat, taille, topographie...). Ainsi, à titre d'exemple, l'application des normes relatives à la potabilité de l'eau renchérit les coûts de traitement. En effet, la ressource en eau dans les Outre-mer provient bien souvent des eaux de surface et des eaux collinaires, plus chargées en matières organiques et plus polluées que celles des eaux des nappes phréatiques.

Le climat équatorial de la Guyane, caractérisé par une forte hygrométrie, rend complexe l'application de la réglementation européenne et nationale en matière de collecte et de traitement des lixiviats⁶³ (exemple : directive sur les décharges, directive-cadre sur les déchets).

Compte tenu de ces difficultés posées par les normes, les communautés d'agglomération et de communes consultées appellent de leurs vœux des dérogations aux réglementations qui impactent le plus fortement l'exercice de leurs compétences.

Dans les Outre-mer, échelons administratifs et normes s'empilent, accentuant la complexité des compétences exercées par les intercommunalités.

L'ensemble des intercommunalités interrogées soulignent la succession et la rapidité des évolutions administratives qui se sont produites ces dernières années, sans qu'elles aient pu bénéficier de dispositifs d'accompagnement en phase de transition.

Aujourd'hui, et compte tenu de leur situation financière, les intercommunalités espèrent que leur périmètre de compétences actuel sera stabilisé plusieurs années, afin qu'elles puissent se les approprier entièrement et dans de bonnes conditions. Certaines appellent d'ailleurs de leurs vœux à ce qu'un recentrage soit opéré sur le développement économique, les questions de transport/mobilité et l'habitat, notamment par le biais des PLH.

C. La collaboration entre les intercommunalités et leurs communes membres

C.1 LA STRUCTURE DES LIENS ENTRE INTERCOMMUNALITÉS ET COMMUNES DANS LES OUTRE-MER

Les intercommunalités ultramarines se structurent autour d'un nombre réduit de communes membres qui, en nombre d'habitants, sont structurellement plus importantes que celles de la France continentale (16 635 habitants par commune dans les Outre-mer contre 1 825 habitants par commune en France continentale)⁶⁴.

Les communautés d'outre-mer comptent près de six communes membres en moyenne contre 28 communes membres en moyenne en France continentale. Celles de la Martinique se distinguent avec 11 communes membres en moyenne, reflétant ainsi une plus forte concentration institutionnelle. À Mayotte, les communautés de communes et d'agglomération comptent trois communes membres en moyenne, ce qui est notamment lié à la petite taille du territoire.

63. Fraction liquide produite par les déchets lors de leur stockage et sous l'action conjuguée de l'eau des déchets (notamment les déchets organiques) et de la fermentation naturelle.

64. Les collectivités locales et leur population – Direction générale des collectivités locales.



Dans la théorie, le nombre limité de communes membres au sein de chaque intercommunalité ultramarine devrait faciliter le fonctionnement intercommunal et être propice à une bonne représentativité des communes au sein des structures de gouvernance intercommunales.

« Il est souvent difficile d'atteindre le quorum au conseil communautaire, même quand il s'agit de voter le budget. »

Un cadre d'intercommunalité

Toutefois, dans la réalité, il existe au moins trois facteurs de complexité :

- La configuration des territoires peut limiter les possibilités de coopération communale. À titre d'exemple, l'éloignement de certaines communes membres des communautés de communes de l'Ouest et de l'Est guyanais et leurs difficultés d'accès ne simplifient pas les collaborations et prises de décision collectives.
- Le nombre réduit de communes peut rendre plus difficile l'atteinte du quorum car l'incitation est moins forte à se rendre au conseil que dans la situation d'un grand nombre de communes, chacune représentée par un faible nombre de sièges.
- Les rivalités politiques entre les élus municipaux peuvent être exacerbées et bloquer le fonctionnement de l'intercommunalité.

C.2 LES MODALITÉS DE COLLABORATION ENTRE LES INTERCOMMUNALITÉS ET LEURS COMMUNES MEMBRES

L'esprit communautaire est très récent et souvent en retrait par rapport à des considérations proprement communales, encore très prégnantes. L'enjeu d'assurer une répartition équitable des pouvoirs et des moyens budgétaires entre les communes membres est régulièrement souligné par les intercommunalités consultées. Dans cet esprit, la CACEM ou la CINOR s'attachent à ce que la présidence soit occupée successivement par les maires de chacune des communes membres. En matière d'investissement, les intercommunalités sont amenées à définir des critères tangibles pour une répartition des moyens entre les communes. Il peut s'agir notamment du poids démographique de chacune des communes (prorata des populations des villes et bonus compensatoire pour les petites communes) ou encore de l'intérêt du projet pour l'ensemble du territoire communautaire et/ou de son envergure.

Les intercommunalités parties prenantes de l'étude témoignent d'habitudes de travail entre élus communaux au travers de plusieurs instances qui se réunissent plus ou moins régulièrement. Malgré la plus grande facilité à assurer la présence de tous les maires au sein du bureau communautaire, le conseil des maires reste une instance facultative privilégiée pour positionner les maires au centre de l'intercommunalité.

Sur le plan opérationnel, il apparaît que les directeurs généraux des différents territoires entretiennent des relations régulières pour faire avancer la construction intercommunale et se coordonner sur des projets structurants et des politiques partagées, notamment en matière de prévention de la délinquance et la sécurité (problématiques d'urgence et de proximité).

« Les communes n'arrivent pas à honorer leur participation de l'année en cours, ce qui freine l'intercommunalité du point de vue budgétaire ; il y a une nécessité d'assainir les finances des communes. »

Un cadre d'intercommunalité

Elles peuvent prendre la forme d'une conférence des directeurs généraux des services (DGS), se tenant au moins une fois par trimestre ou par semestre, et visant à présenter les projets en cours, et les problématiques soulevées par les nouveaux textes législatifs, notamment. Des rencontres bilatérales entre les DGS des intercommunalités et des communes sont également citées comme des pratiques usuelles.

La construction de l'intercommunalité dans les Outre-mer semble toutefois se heurter aux difficultés financières rencontrées par les différentes communes ultramarines.

Par ailleurs, à ce jour, elle ne se traduit pas par des démarches de mutualisation poussées. Ces dernières se limitent souvent à des prêts de matériels ou se focalisent sur des fonctions supports ciblées, en particulier celles liées à l'observation des dynamiques territoriales et fiscales (SIG, fiscalité). La mutualisation des achats est plus ponctuelle et prend surtout la forme de groupements de commandes.

D. Les moyens financiers et humains des intercommunalités d'Outre-mer

L'analyse proposée ci-après s'appuie sur les données du dernier rapport de l'observatoire des finances et de la gestion publique locales (2019), ainsi que sur les retours des intercommunalités interrogées dans le cadre de l'étude. Compte tenu des transferts de compétences et du lancement des démarches de mutualisation entre intercommunalités et communes depuis les années 2010, l'analyse suivante porte sur les ensembles intercommunaux de façon consolidée : pour chaque territoire, l'intercommunalité et ses communes membres.

D.1 UNE STRUCTURE FINANCIÈRE FRAGILE

Alors que leurs besoins en matière d'aménagement et d'équipements restent importants, et qu'elles sont appelées à exercer des compétences de plus en plus structurantes, notamment avec la GEMAPI, les intercommunalités et communes ultramarines présentent des capacités d'autofinancement équivalentes à 60 % de celles de leurs homologues continentales (taux d'épargne brut de 11 % contre 19 % pour les intercommunalités ; de 6,6 % contre 16 % pour les communes).

65. Hors remboursements de dettes.

EN EUROS PAR HABITANT	GUADELOUPE		MARTINIQUE		GUYANE		LA RÉUNION		MAYOTTE		DROM		FRANCE CONTINENT.	
	Interco	Communes	Interco	Communes	Interco	Communes	Interco	Communes	Interco	Communes	Interco	Communes	Interco	Communes
Année 2018														
Dépenses réelles totales ⁶⁵	339	1 644	479	1 450	313	1 429	552	1 618	87	775	414	1 468	512	1 317
Frais de personnel	90	940	114	880	47	691	94	839	9	361	81	790	141	547
Achats et charges externes	162	227	172	179	161	249	263	206	9	91	185	197	98	248
Dépenses d'intervention	27	173	111	208	39	133	82	174	51	47	68	160	106	125
Impôts locaux	75	520	179	468	56	365	144	543	44	56	115	445	178	682
Autres impôts et taxes	114	572	150	551	99	489	260	481	2	243	163	482	79	84
Concours de l'État	95	257	90	254	66	264	91	219	37	244	82	241	123	207
Dépenses d'équipement	29	238	26	95	57	275	80	316	15	251	50	249	102	296
Subventions d'équipement	5	5	24	6	0	1	11	20	0	0	9	10	26	19
Dettes au 31 décembre	155	862	209	1 021	19	463	338	1 025	6	232	203	831	379	961
Taux d'épargne brute	3,5 %	4,8 %	9,9 %	1,4 %	7,5 %	6,5 %	13,6 %	9 %	25 %	13 %	11 %	6,6 %	19 %	16 %

Source : DGFIP, comptes de gestion - opérations réelles ; calculs DGCL.

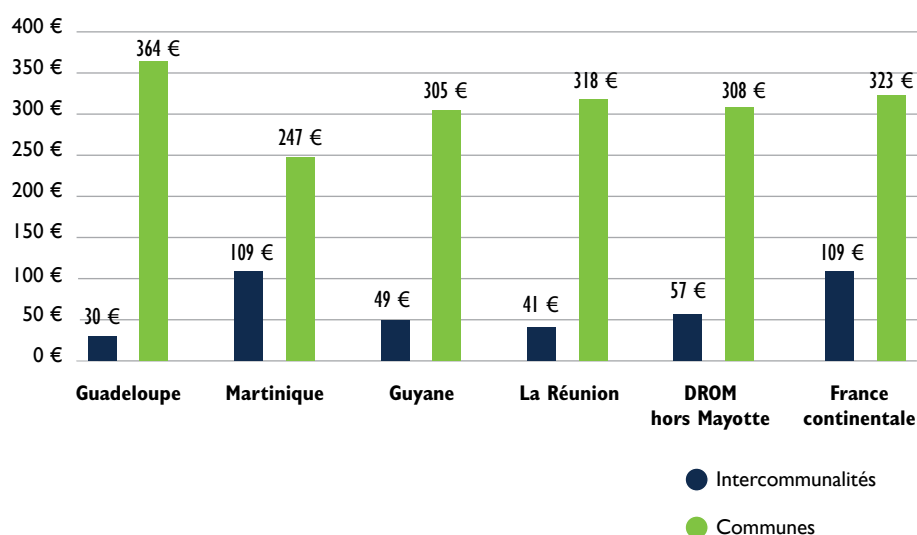


L'analyse de la structure financière des intercommunalités et communes d'outre-mer, en euros par habitant, met en évidence les points suivants :

- Hors remboursement de la dette, **les dépenses réelles totales du bloc communal ultramarin sont structurellement plus élevées que celles du reste de la France**. Pour les collectivités locales d'outre-mer, elles représentent plus de 72 % de leurs ressources totales (impôts et taxes, concours de l'État, subventions et emprunts) contre plus de 65 % pour celles de la France continentale.
- **Les dépenses de fonctionnement apparaissent plus importantes, notamment les dépenses de personnel** pour les communes et les achats publics pour les intercommunalités :
 - Le poids des frais de personnel sur les dépenses réelles totales des intercommunalités ultramarines (20 %) est inférieur à celui des structures intercommunales continentales (28 %). À l'inverse, pour toutes les communes des DROM, la part des frais de personnel est supérieure à celle des communes continentales (54 % en moyenne pour les DROM contre 42 % pour le continent). Cette part est particulièrement importante pour la Martinique (61 %) et la Guadeloupe (57 %).
 - Le poste « achats et charges externes » des intercommunalités ultramarines (achats de biens et services notamment via les marchés publics) est comparativement plus élevé que celui des communes à la fois d'outre-mer et du continent, faisant d'elles des donneurs d'ordre importants. Il représente en moyenne 45 % de leurs dépenses réelles totales contre 19 % pour les intercommunalités du continent, 13 % pour les communes d'outre-mer et 19 % pour celles du continent.
 - Les dépenses à caractère social, les subventions au secteur associatif et les subventions d'équipement accordées à d'autres collectivités sont les plus élevées pour les intercommunalités de Mayotte. Elles représentent 59 % de leurs dépenses réelles totales contre environ 12 % en moyenne pour le bloc communal dans les autres Outre-mer et en métropole.
- Les dépenses d'investissement dédiées à la construction ou au renouvellement des équipements publics (voiries...), ainsi qu'à la création et au développement de services publics (assainissement des eaux usées, traitement des déchets ménagers, très haut débit...) **représentent 12 % des dépenses réelles totales des communautés de communes et d'agglomération (contre 20 % pour l'Hexagone) et 17 % des dépenses réelles totales des communes (contre 22 % pour l'Hexagone)**.

Le rapport de la Cour des comptes souligne en effet le niveau peu élevé des dépenses d'investissement des intercommunalités outre-mer (hors Mayotte, pas prise en compte) qui ont été presque deux fois moins importantes que celles de la France continentale sur la période 2013-2015.

MOYENNE DES DÉPENSES D'INVESTISSEMENT HORS EMPRUNT PAR HABITANT DES COLLECTIVITÉS D'OUTRE-MER ENTRE 2013 ET 2015 - COUR DES COMPTES



- Les ressources financières des collectivités locales ultramarines peuvent provenir :
 - Des impôts locaux, notamment la taxe d'habitation, la taxe foncière sur les propriétés bâties et non bâties, la cotisation foncière des entreprises. Il est à noter que l'adoption du statut de communauté d'agglomération pour plusieurs intercommunalités d'outre-mer a été propice à la généralisation de la fiscalité professionnelle unique dans les Outre-mer.
 - Des autres impôts et taxes spécifiques, notamment l'octroi de mer et de la taxe sur les carburants, qui représentent une part majoritaire des recettes des communes.
 - Des concours de l'État (dotation globale de fonctionnement – DGF, fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée – FCTVA, dotations diverses et dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales).
 - De l'endettement auprès d'établissements bancaires privés ou d'autres institutions de financement (Caisse des dépôts, Agence française de développement auprès de laquelle sont souscrits 40 % des encours de crédit).
 - De dotations et fonds spécifiques pour compenser leurs faibles marges de manœuvre financières (les contrats de plan État-Région remplacés en 2018 par les contrats de convergence et de transformation, les fonds européens structurels et d'investissement, le fonds exceptionnel d'investissement, le programme national de renouvellement urbain piloté par l'Agence nationale pour la rénovation urbaine...).
- Comparativement à leurs homologues continentales, les intercommunalités et communes des départements et régions d'outre-mer :
 - perçoivent moins de produits de la fiscalité directe locale. Dans une situation où, en 2016, seuls 22 % des foyers fiscaux⁶⁶ sont imposés dans les Outre-mer⁶⁷ (contre 44 % en France continentale), leurs recettes tirées des impôts locaux permettent de financer 30 % de leurs dépenses réelles totales contre 47 % pour les collectivités continentales ; cet écart est bien plus important si l'on considère uniquement les communes : en France continentale, les produits de la fiscalité directe permettent de financer 52 % des dépenses réelles totales contre 35 % pour leurs homologues ultramarines ;
 - tirent une part plus significative de leurs revenus des autres impôts et taxes, ces derniers représentant 44 % des ressources des groupements de communes (19 % pour l'Hexagone) et 41 % des ressources communales (8 % pour l'Hexagone) ;
 - bénéficient de la dotation globale de fonctionnement (DGF) dans de mêmes proportions que celles de l'Hexagone (entre 11 et 15 % de leurs ressources totales), dans un contexte de baisse depuis quelques années motivée par le souci de redressement des finances publiques.
- En plus des subventions et autres fonds spécifiques mentionnés ci-dessus, les collectivités locales des Outre-mer ont également recours à l'emprunt. La dette des intercommunalités représente un peu moins de 50 % des dépenses réelles totales contre 57 % pour les communes.

Selon la Cour des comptes, le recours à l'emprunt pour financer les investissements des collectivités locales reste important dans les Outre-mer.

D.2 LE DÉFI DES INTERCOMMUNALITÉS : « FAIRE TOUJOURS PLUS AVEC MOINS »

La baisse des dotations globales de fonctionnement, la suppression de la taxe d'habitation à l'horizon 2020, ou encore le nombre réduit de foyers imposés constituent autant de contraintes pour les finances des intercommunalités. Elles sont d'autant plus exacerbées dans un contexte de changement climatique sans précédent, où les besoins en aménagement et en équipements des territoires (valorisation des déchets, transports en commun...) n'ont jamais été aussi importants.

« Il y a eu un effort de l'ensemble des services pour maîtriser les charges courantes : on est passé d'une augmentation annuelle moyenne de 9 % des dépenses de fonctionnement à une moyenne de 3 % par an. »

Un cadre d'intercommunalité

66. 254 000 foyers fiscaux imposés.

67. DGFIP, Bureau des études statistiques en matière fiscale, 2016.



À l'exception de Mayotte, où la dotation globale de fonctionnement versée par l'État est en augmentation et où les intercommunalités sont en cours de structuration (recrutement de nouveaux agents, en particulier de cadres A), la plupart des intercommunalités ultramarines engagent (ou sont invitées à le faire) **des démarches de maîtrise, voire de réduction de la dépense**. Cela se traduit concrètement par la mise en place de plans d'économie générale ciblés sur les dépenses de fonctionnement et notamment de la masse salariale. Certaines collectivités ont d'ailleurs contractualisé avec les services de l'État, afin que ces derniers puissent les accompagner dans cet effort de maîtrise de l'augmentation de la dépense.

Cet exercice apparaît très difficile pour des communautés de communes et d'agglomération qui, depuis 2010, voient leurs domaines d'intervention s'élargir rapidement. Dans les Outre-mer, l'ampleur de l'effort d'investissement pour équiper et aménager des territoires contraints par leur géographie (notamment dans le cas de communes enclavées) rend d'autant plus complexe la tâche des intercommunalités.

Pour pouvoir y faire face, elles souhaiteraient étoffer leur capacité d'ingénierie, afin de pouvoir assumer des compétences structurantes et de plus en plus cruciales, telles que l'eau et l'assainissement, la GEMAPI, la gestion et la valorisation des déchets ou encore le transport scolaire. En effet, ces compétences impliquent de lourdes dépenses d'investissement et charges d'exploitation, d'autant plus si elles exigent une mise en conformité aux normes. La CASUD estime ainsi à 80 % l'augmentation de ses dépenses de fonctionnement liées au budget eau et assainissement en 2017.

Compte tenu de leurs faibles marges de manœuvre financières, les intercommunalités s'interrogent sur leur capacité à gérer des situations de crise, à l'instar de celle des sargasses en Guadeloupe, en Martinique et en Guyane. Cette crise a mis en exergue les implications du périmètre de compétences sur les responsabilités (juridiques et financières) qu'elles doivent assumer en toutes circonstances : à cette occasion, s'est posée la question du rôle et du niveau d'implication des intercommunalités et de leurs communes aux côtés de l'État, de la région et du département (ou de la collectivité territoriale unique).

D.3 L'ÉLARGISSEMENT DE L'ASSIETTE FISCALE : LE PREMIER DÉFI À RELEVER

Dans les départements et régions d'outre-mer, les bases cadastrales présentent d'importantes lacunes. Elles sont incomplètes et mal actualisées. Par ailleurs, le nombre de constructions illégales est significatif. À Mayotte, par exemple, la DEAL estime qu'entre 60 et 80 % des constructions réalisées chaque année sont illégales⁶⁸.

La majorité des intercommunalités consultées ont ainsi mis en place une démarche visant à élargir l'assiette fiscale et à combler les lacunes dans le recensement des bases d'imposition. Elles poursuivent des démarches plus ou moins structurées qui se traduisent le plus couramment par :

- Un travail de recouplement de fichiers avec les communes membres, afin de pouvoir les fiabiliser et identifier d'éventuelles anomalies.
- La mise en place d'un observatoire fiscal, voire d'une « brigade fiscale » chargée notamment de la mise à jour et la fiabilisation de l'adressage cadastral grâce à des visites de terrain (nomination et numérotation des rues, pose des plaques, identification de constructions non référencées...). Ces actions sont particulièrement utiles à Mayotte et en Guyane, où se multiplient les quartiers spontanés.
- La conclusion d'un partenariat avec les services de l'État, en particulier la DRFiP. En outre, les intercommunalités insistent sur l'opportunité de bénéficier d'un appui des services de l'État, y compris de la police et de la gendarmerie parfois (visites de site dans les quartiers difficiles).
- Un effort de fiabilisation du calcul de la redevance spéciale, compte tenu du poids budgétaire du traitement des déchets des entreprises (déchets industriels commerciaux, déchets d'équipements électriques et électroniques – D3E, déchets du BTP...).

68. Rapport d'information du Sénat au nom de la délégation sénatoriale aux Outre-mer sur les normes en matière de construction et d'équipements publics dans les Outre-mer, M. Éric Doligé.

Toutes ces actions visant à capter davantage de recettes fiscales sont déterminantes pour le budget des intercommunalités. La communauté de communes des Savanes a ainsi réussi à percevoir 2 millions d'euros de taxes supplémentaires. Les marges de manœuvre apparaissent encore importantes, notamment en matière de prélèvement de taxes sur l'immobilier d'entreprises.

De manière générale, la fiscalité locale est propice à une collaboration entre intercommunalités et communes. À titre d'exemple, le Territoire de la Côte Ouest a mis en place un service d'observatoire fiscal en 2012, qui a été renforcé en 2017. Des conventions de mutualisation avec les communes y ont été mises en place pour permettre d'harmoniser les interventions et pour disposer d'un système de base de données identique dans chaque commune.

D.4 LES NOUVELLES PRATIQUES DES INTERCOMMUNALITÉS

Les dotations de l'État diminuent et les intercommunalités sont invitées à fournir toujours plus de services publics, tout en réalisant des économies dans un contexte d'insularité. Face à ce dilemme, l'augmentation de la fiscalité locale n'aurait qu'une conséquence limitée, sans compter son impopularité. Dans ce contexte, les intercommunalités et les communes ultramarines sont appelées à renouveler leurs approches, à travailler davantage en commun entre elles et à s'ouvrir à d'autres institutions locales (autres intercommunalités et communes, départements, régions, État), en se focalisant sur l'intérêt général.

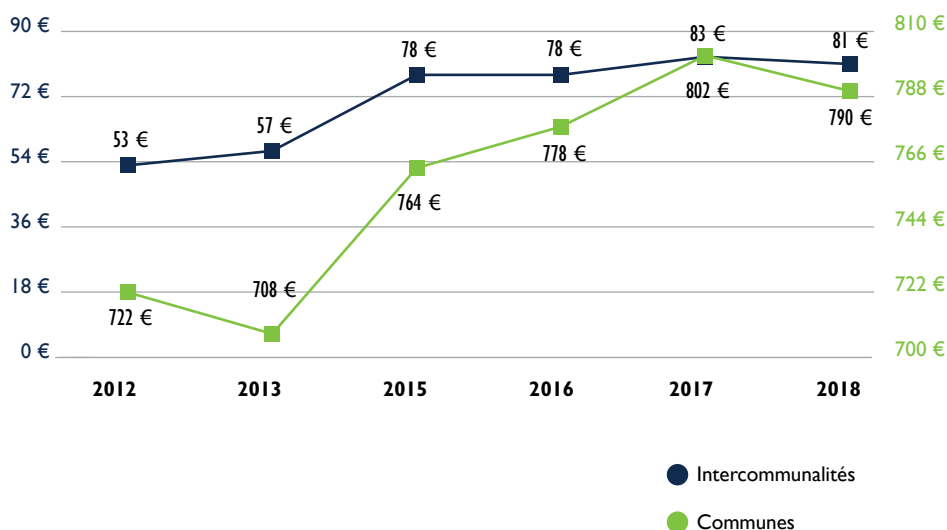
D.4.1 La maîtrise des charges de fonctionnement

Si les situations financières des intercommunalités ultramarines sont très diverses, elles partagent toutes l'objectif de libérer des moyens supplémentaires grâce à une maîtrise de la croissance des charges de fonctionnement, lesquelles évoluent plus rapidement que leurs produits. L'analyse des structures de charges présentée précédemment a mis en évidence le poids significatif des charges de personnel pour les communes et celui des achats publics pour les intercommunalités.

Depuis l'adoption de la loi NOTRe en 2015, les trajectoires des frais de personnel (en euros par habitant) des communes et des intercommunalités ultramarines ont été quasiment identiques.

Entre 2015 et 2018, les frais de personnel ont augmenté de 1,1 % par an pour les communes et de 1,3 % pour les intercommunalités bénéficiaires des transferts de compétences opérés par la loi NOTRe.

ÉVOLUTION COMPARÉE DU MONTANT MOYEN DES FRAIS DE PERSONNEL DES INTERCOMMUNALITÉS ET COMMUNES D'OUTRE-MER EN EUROS PAR HABITANT





Les conséquences de ces transferts de compétences sont plus évidentes sur la masse salariale en France continentale où, sur la même période, l'augmentation annuelle des charges de personnel a été quasi nulle dans les communes (+ 0,12 % par an) et celle des intercommunalités a été de 5 % par an.

Il est par ailleurs à noter que les charges de personnel ont baissé aussi bien dans les intercommunalités que dans les communes d'outre-mer entre 2017 et 2018.

Le recours à la mutualisation des services entre intercommunalités et communes

Dans la perspective d'une meilleure maîtrise des dépenses de fonctionnement des collectivités locales, tout en assurant une bonne qualité des services publics, les intercommunalités sont tenues d'élaborer un schéma de mutualisation. Sur les 20 intercommunalités interrogées, presque la moitié d'entre elles affirment avoir pu en élaborer un après les élections locales de 2014, à l'instar des communautés d'agglomération de la Riviera du Levant en Guadeloupe, du Centre de la Martinique et du Centre Littoral en Guyane. Entre démarches motivées par l'objectif de se conformer à la loi (laquelle ne prévoyait cependant pas de sanction en l'absence de schéma), initiatives construites et solides sur le plan théorique et démarches concrétisées par de réels projets opérationnels, les situations sont très diverses.

Dans l'absolu, cet exercice qui présente un « ticket d'entrée » (coût des harmonisations indemnitaires, « coût d'adhésion » des agents...) a surtout permis au bloc communal d'initier une construction commune, portant à la fois sur l'offre de services souhaitée pour le territoire et les habitants et sur les moyens à mettre en œuvre de manière efficiente. Il permet aussi d'envisager à plus ou moins long terme une gestion plus concertée, voire unifiée des ressources humaines d'un territoire.

Aujourd'hui, en matière de mutualisation, la communauté d'agglomération du Territoire de la Côte Ouest s'est particulièrement illustrée avec la mise en place de la première centrale d'achats publique d'outre-mer. Créé en décembre 2015 avec les cinq communes membres (Saint-Paul, La Possession, Le Port, Trois-Bassins et Saint-Leu), cet outil de mutualisation des achats du TCO a pour objectifs de mutualiser les achats des collectivités, tout en soutenant le développement du tissu de petites et moyennes entreprises locales.



Centrale d'achats durables et innovants (CADI) est une association régie par la loi 1901, dont l'activité principale est de passer, pour le compte d'autres pouvoirs adjudicateurs, des marchés publics au sens du code de la commande publique de 2018. Les acteurs commanditaires sont la communauté d'agglomération du TCO elle-même, ses cinq communes membres, mais également d'autres institutions publiques de l'île (Grand Port maritime de La Réunion, CCAS...).

Elle dispense ses adhérents de toute mise en concurrence et publicité préalables, et leur obtient des biens ou services à des prix négociés, grâce à l'agrégation des commandes. Elle propose également à ses adhérents une prestation d'intermédiation contractuelle et de passation de marchés publics pour leur compte.

La valeur ajoutée de la centrale, qui se rémunère via la cotisation annuelle de ses adhérents, est de contribuer à faire de la commande publique un levier pour favoriser la production et les emplois localement.

Le développement des coopérations intercommunales pour mutualiser des compétences

Dans cet environnement contraint, on peut constater un développement des pratiques de mutualisation de moyens au-delà même du périmètre intercommunal. Elles portent notamment sur les compétences structurantes pour la vie du citoyen (et donc politiquement sensibles) et lourdes financièrement : eau et assainissement, déchets, transports... Elles sont particulièrement avancées en Martinique dans le domaine des transports et de la gestion des déchets : les trois communautés d'agglomération se sont associées avec la

collectivité territoriale de Martinique sous la forme d'une société publique locale qui est l'opératrice de l'autorité organisatrice des transports de l'île. Les trois intercommunalités sont associées également depuis 2014 au sein du syndicat mixte pour le traitement et la valorisation des déchets (SMTVD).

Plus récemment, ces démarches de coopération intercommunautaire se sont mises en place à La Réunion lors de l'instauration du syndicat mixte de traitement des déchets du Nord et de l'Est (SYDNE), associant la CINOR et la CIREST, et du syndicat mixte de traitement et valorisation des déchets ménagers et assimilés des microrégions Sud et Ouest, associant les trois intercommunalités de la CIVIS, de la CASUD et du TCO.

D.4.2 Le renforcement de l'ingénierie et de la solidarité financière au sein du bloc communal

La montée en puissance des intercommunalités d'outre-mer coïncide avec une capacité de soutien financier moindre de l'État, ainsi que des incertitudes liées au projet de réforme de la fiscalité locale et à leurs sources de financement direct. Encore plus qu'hier, les communautés et leurs communes membres sont ainsi invitées à interroger le bien-fondé et la soutenabilité financière de chacun de leurs projets, que ce soit en phase d'investissement ou d'exploitation. Enfin, les marges de manœuvre financières étant plus ténues, elles sont incitées à renforcer leurs liens de solidarité, quitte à revoir leur système interne de péréquation, compte tenu des changements apportés par la loi NOTRe.

Ces enjeux renvoient à deux outils dont l'usage tend à se développer dans les intercommunalités continentales⁶⁹ :

- **le pacte financier et fiscal** : articulé au schéma de mutualisation, il fixe les principes régissant les liens entre les communautés et leurs communes membres pour mettre en commun des moyens financiers et fiscaux selon des principes et des engagements réciproques, au service d'un projet de territoire ;
- **le programme pluriannuel d'investissement** : cet outil de pilotage vise à moduler les choix budgétaires, fiscaux ou d'endettement des communautés et de leurs communes membres, afin de pouvoir leur permettre de faire face à leurs engagements financiers courants ou aux aléas internes et externes.

Sur les 20 intercommunalités d'outre-mer interrogées, sept d'entre elles (35 %) ont élaboré un pacte financier et fiscal ou sont en train de le faire ; 11 (55 %) d'entre elles ont élaboré un programme pluriannuel d'investissement ou envisagent de le faire à plus ou moins court terme.

Elles soulignent toutefois leur difficulté à avoir plus de visibilité sur les recettes intercommunales et communales futures (réforme des critères d'allocation de la dotation d'intercommunalité, recettes tirées de la taxe d'habitation).

Globalement, ces outils de gestion ne se sont donc que partiellement déployés dans les Outre-mer. Selon les interlocuteurs de l'étude, les intercommunalités peuvent encore trop souvent apparaître comme le palliatif aux capacités de financement limitées des communes.

En situation de restriction budgétaire, le défi pour ces collectivités est de pouvoir à la fois :

- favoriser la cohérence et la coordination des projets communautaires et communaux ;
- assurer une juste adéquation entre les objectifs fixés et l'allocation des ressources ;
- répartir au plus juste les financements entre communes et communauté ;
- maximiser les investissements réalisés et mesurer les impacts des projets sur les équilibres financiers des collectivités.

69. Les pactes financiers et fiscaux des intercommunalités – Entre réforme territoriale et restrictions budgétaires, un renouvellement des solidarités intercommunales, ADGCF/KPMG.



« Compte tenu de la récente mise en place de l'administration de la communauté de communes, aucune modalité de mutualisation des services n'a pu être mise en œuvre. Néanmoins, des échanges sont en cours actuellement avec l'AFD pour bénéficier de son appui pour financer une assistance à l'élaboration d'un schéma de mutualisation et d'un pacte fiscal et financier. »

Un cadre d'intercommunalité

Plusieurs missions d'accompagnement proposées par l'Agence française de développement (AFD) ont ainsi consisté à aider les intercommunalités et communes des différents DROM, à élaborer leur plan pluriannuel d'investissement, voire leur pacte financier et fiscal ou schéma de mutualisation.

L'AFD a en effet déployé pour la période 2017-2019 une offre de renforcement de capacités dédiée aux structures publiques locales, intégrée à son dispositif d'appui et d'accompagnement des collectivités locales d'outre-mer en difficultés financières. Ce dernier a consisté en une gamme d'interventions graduelles allant de l'apport d'expertise technique dans le cadre de financements simples à la restructuration financière, en passant par la prévention de la dégradation financière.

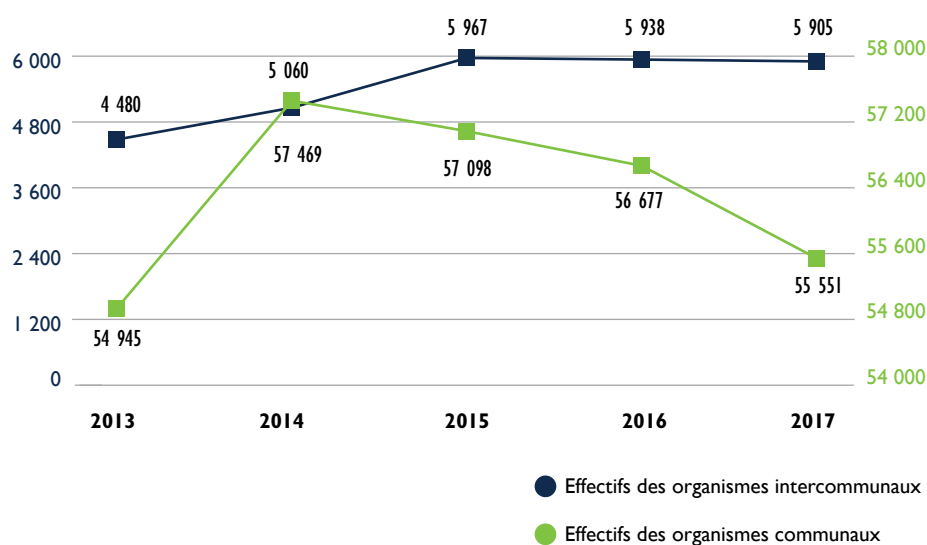
D.5 LES MOYENS HUMAINS DES INTERCOMMUNALITÉS ULTRAMARINES

Les courbes d'évolution des effectifs du bloc local⁷⁰ illustrent le déploiement de l'intercommunalité et le renforcement de ses compétences. Entre 2013 et 2017, l'augmentation des effectifs intercommunaux est en effet corrélée à une diminution des effectifs communaux. Celle-ci se prononce après l'année 2015 et l'adoption de la loi NOTRe.

Selon les données de l'INSEE et de la DGCL, de 2013 à 2017, les effectifs intercommunaux ont augmenté de 6 % par an en moyenne, alors que la croissance annuelle moyenne des effectifs communaux a été de - 0,2 % par an.

Toutefois, si elle est surtout sensible entre 2014 et 2015, la progression des effectifs intercommunaux est restée modérée, et ce, même deux ans après l'adoption de la loi NOTRe.

ÉVOLUTION DES EFFECTIFS DU BLOC COMMUNAL DANS LES OUTRE-MER (HORS MAYOTTE)



Source : INSEE, SIASP. Calculs DGCL.

70. Effectifs des communes, communautés, syndicats, CCAS/CIAS... dans les Outre-mer, hors Mayotte.

D.5.1 Les moyens humains des intercommunalités d'outre-mer : chiffres clés

Taux d'administration communautaire

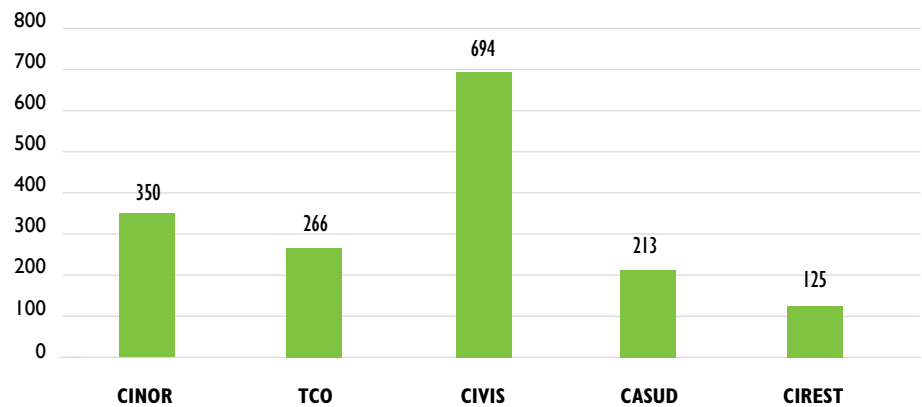
En considérant uniquement les 20 intercommunalités parties prenantes de l'étude, le taux d'administration communautaire moyen s'élève à 1,6 agent pour 1 000 habitants.

On distingue six groupes d'intercommunalités :

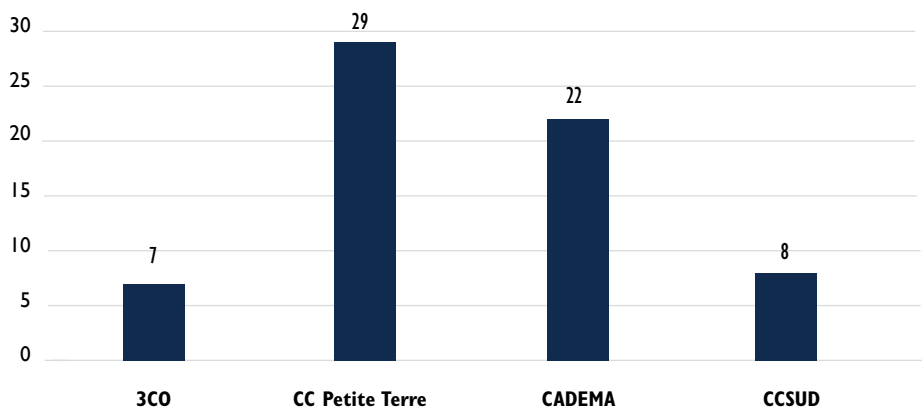
TAUX D'ADMINISTRATION	STRUCTURE INTERCOMMUNALE
< 0,5	3 CO, CADEMA, CCSUD
0,5 < - < 1	CCPT, CCOG
1 < - < 1,5	CIREST, TCO, CANBT, CARL
1,5 < - < 2	CINOR, CASUD, CANGT, CCDS, CCEG, CAP NORD, CAESM
2 < - < 2,5	CAP EXCELLENCE, CACL
> 2,5	CACEM, CIVIS

Ces taux n'ont pas vocation à être analysés isolément, ils sont à situer dans le contexte de chaque ensemble intercommunal, notamment à l'aune des compétences transférées à l'intercommunalité.

EFFECTIFS INTERCOMMUNAUX DE LA RÉUNION

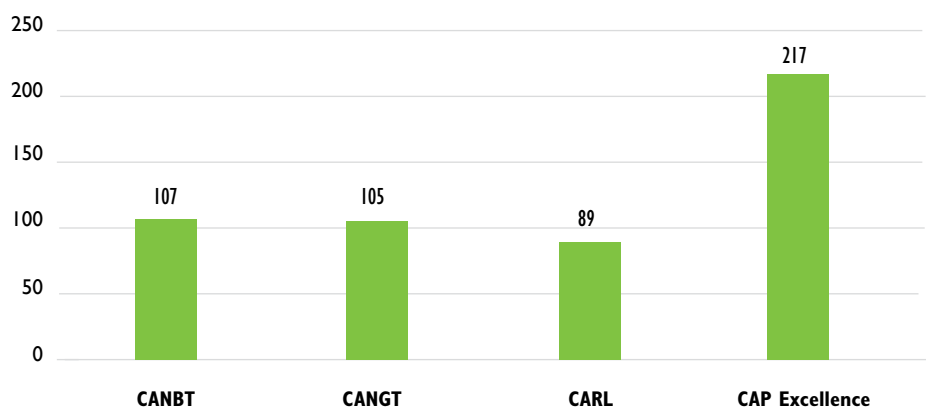


EFFECTIF DES INTERCOMMUNALITÉS DE MAYOTTE

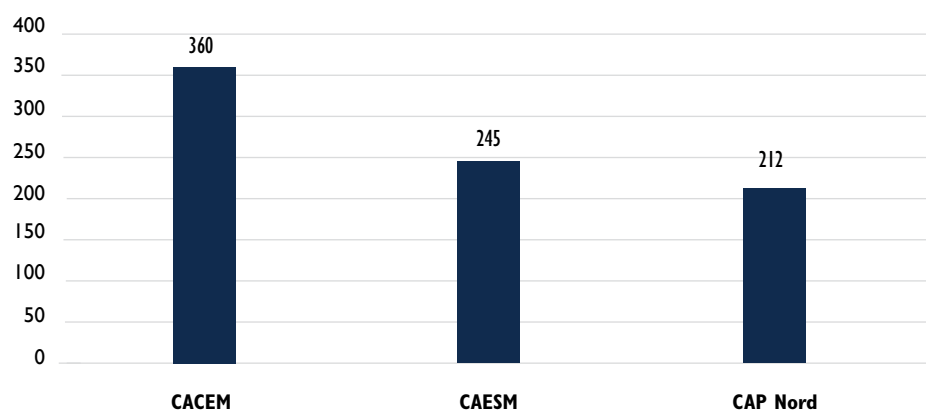




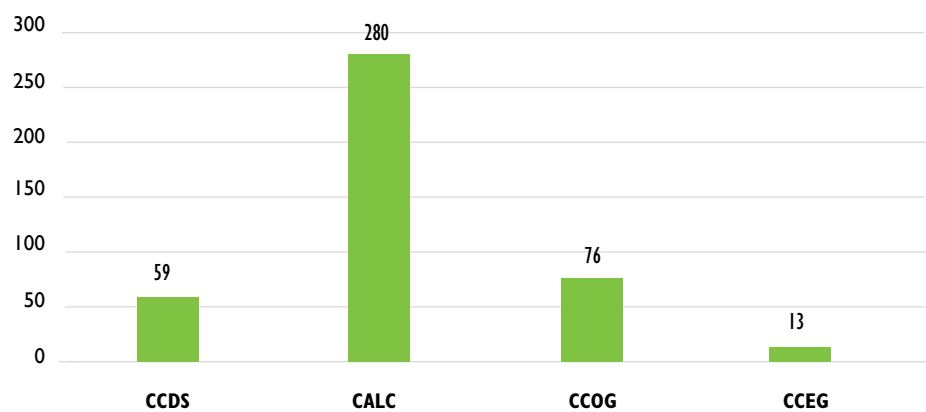
EFFECTIFS INTERCOMMUNAUX DE GUADELOUPE (COMMUNAUTÉS AYANT RÉPONDU DANS LE CADRE DE L'ÉTUDE)



EFFECTIFS INTERCOMMUNAUX DE MARTINIQUE



EFFECTIFS INTERCOMMUNAUX DE GUYANE



D.5.2 Les perspectives d'évolution des effectifs : entre rationalisation et développement maîtrisé

« Nous sommes passés de 6 à 125 employés entre 1999 et 2018. Le passage en communauté d'agglomération a eu pour effet d'augmenter la masse salariale. Aujourd'hui, le nombre d'employés reste stable. »

Un cadre d'intercommunalité

À La Réunion, la structure organisationnelle des cinq communautés d'agglomération semble être parvenue à un stade de maturité. Depuis trois ans, elles poursuivent un effort de rationalisation des effectifs, qui se traduit notamment par :

- le non-renouvellement de contractuels à l'échéance ou avant la fin de leur contrat ;
- la baisse du nombre d'emplois aidés ;
- la mutualisation des ressources humaines avec les communes pour certaines compétences ;
- le redéploiement ou recrutement ciblé d'agents expérimentés pour appréhender les nouvelles compétences clés (GEMAPI, eau et assainissement...) ;
- le recours à la délégation de service public ou l'externalisation, quand c'est possible, lors des transferts de compétences.

Les intercommunalités de Martinique semblent également avoir atteint leur taille critique et devraient enregistrer des taux de progression faibles ces prochaines années. De la même manière, dans le cas de nouveaux transferts de compétences, l'externalisation ou la délégation sont en général privilégiées.

En Guadeloupe et en Guyane, la mise en place des communautés d'agglomération s'est traduite par une augmentation rapide des effectifs en fonction de l'acquisition de nouvelles compétences. Ainsi, à titre d'exemple, la communauté d'agglomération du Centre Littoral est passée de 40 agents en 2010 à plus de 240 personnes aujourd'hui, soit une multiplication par 6 de ses effectifs. Les intercommunalités de Mayotte ont moins de cinq ans et se structurent progressivement avec naturellement une augmentation de leurs effectifs.

Enfin, les intercommunalités parties prenantes de l'étude soulignent le faible nombre d'effectifs relevant de la catégorie B, dont la proportion est estimée, à partir de leurs données, à moins de 10 % (15 % au niveau national). Le renforcement de l'encadrement intermédiaire fait notamment partie des perspectives de plusieurs communautés de communes et communautés d'agglomération.

D.5.3 La transformation organisationnelle des intercommunalités : complexe, à marche forcée et sans réel accompagnement

Les intercommunalités ultramarines doivent poursuivre un travail de structuration, voire de restructuration de leur organisation, pour pouvoir assumer un nombre plus important de nouvelles compétences, dans un contexte de tarissement des deniers publics et, parfois, de méfiance, voire de tension avec certains élus municipaux qui se sentent dépossédés ou concurrencés.

Selon les intercommunalités et communes considérées, l'adaptation à cet environnement mouvementé est plus ou moins aisée. La temporalité des transformations semble être déterminante. Ainsi, lorsque les changements sont anticipés et préparés, elles estiment être mieux armées pour réussir.

« Une réorganisation des services est en cours pour absorber la charge induite par l'évolution des compétences. »

Un cadre d'intercommunalité



Deux grands objectifs sont mis en évidence par l'enquête auprès des intercommunalités interrogées :

- Favoriser la transversalité des organisations et le fonctionnement en mode projet. Ce dernier a pour objectif de renforcer l'efficacité des projets en appréhendant toutes ses dimensions (l'investissement, l'exploitation, la communication autour du projet, l'évaluation de son impact...). Il s'agit de mettre en place des structures organisationnelles, des processus voire des outils qui facilitent le travail collaboratif d'équipes pluridisciplinaires (techniques, financières, communication...).
- Rechercher les formes d'organisations mutualisées les plus optimales pour appréhender au mieux les compétences existantes et les nouvelles compétences structurantes, à l'instar de la GEMAPI. Il s'agit de pouvoir aboutir à une gestion plus efficace et rationalisée des services, à réaliser des économies et/ou à redéployer les ressources vers les activités à plus forte valeur ajoutée. Par ailleurs, certaines intercommunalités souhaitent améliorer leur qualité de service en voyant, par exemple, se concrétiser une logique de territorialisation des politiques publiques. À cet égard, le renforcement des liens entre intercommunalités et communes membres apparaît comme la première condition de réussite.

D.5.4 La structuration d'un parcours des agents intercommunaux devient incontournable

Les évolutions organisationnelles présentées ci-dessus, les exigences de performance qui pèsent sur les intercommunalités et, plus globalement, les conséquences de la loi de transformation de la fonction publique⁷¹ et le développement du numérique se traduiront par une mutation des métiers et des méthodes de travail, mais aussi des conditions d'emploi et de rémunération des agents intercommunaux.

Dans ce contexte, les intercommunalités, notamment les communautés d'agglomération CINOR, CIVIS, ou les communautés de communes du Sud de Mayotte et de Petite-Terre, ont mis en place ou travaillent à l'élaboration d'un plan de formation interne des agents. Celui-ci, plus ou moins formalisé, s'appuie sur l'offre du Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) :

- Dans le cadre d'une convention, la CIVIS et la CA du Sud ont la possibilité de mobiliser, au sein du catalogue du CNFPT, les modules de formation utiles à la préparation de la prise en charge de nouvelles compétences nécessaires pour leur territoire. Les demandes sont formulées en fonction des besoins, soit de l'agent ou de la collectivité.
- La communauté de communes de Petite-Terre a signé une convention triennale avec le CNFPT pour la formation et la gestion des ressources humaines.

La CACEM indique avoir mis en place un plan de formation et également une démarche de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC). Ce type de démarche semble encore peu développé au sein des intercommunalités d'outre-mer, du moins de manière formalisée.

E. Les outils de gouvernance et de pilotage des intercommunalités d'outre-mer

Pour mener à bien leurs missions, les intercommunalités s'appuient sur un certain nombre d'outils de planification stratégique et de programmation de leurs politiques publiques, notamment en matière d'aménagement du territoire et de développement économique. Ces outils élaborés en lien étroit avec leurs communes membres se matérialisent souvent par un document formel, plus ou moins normé dans leur méthode d'élaboration, selon qu'ils correspondent à une obligation légale ou non.

⁷¹ *Projet de loi de transformation de la fonction publique présenté par Olivier Dussopt, secrétaire d'État auprès du ministre de l'Action et des Comptes publics, 2019.*

La présente étude s'intéresse plus particulièrement au projet de territoire, principal outil de prospective stratégique générale, ainsi qu'aux principaux outils de programmation et de planification prévus par la loi : schéma de cohérence territoriale (SCoT), plan climat-air-énergie territorial (PCAET), plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi), programme local de l'habitat (PLH).

L'élaboration de ces outils supports de l'action publique des intercommunalités implique quasi systématiquement leurs principaux partenaires institutionnels tels que les collectivités régionales / uniques et départementales, les services de l'État, ou encore les acteurs de la société civile... Les relations entretenues par les intercommunalités et leurs principaux partenaires institutionnels sont abordées ci-après.

Enfin, les intercommunalités s'appuient sur des outils de management pour piloter leur administration, mobiliser et coordonner les ressources utiles à l'atteinte des objectifs qu'elles se sont fixés. Les outils financiers ayant été abordés précédemment, cette partie se focalisera surtout sur le projet d'administration (ou projet de service) et le schéma de mutualisation.

E.I LES OUTILS DE PLANIFICATION STRATÉGIQUE ET DE PROGRAMMATION

E.I.1 Vision d'ensemble

OUTILS STRATÉGIQUES	NIVEAU D'UTILISATION (ENQUÊTE RÉALISÉE POUR L'ÉTUDE)
<p>Projet de territoire Guide de l'action publique locale, il ne revêt pas de caractère obligatoire. Il repose généralement sur la conduite d'un diagnostic partagé, la mobilisation des acteurs du territoire, la détermination d'une stratégie territoriale, l'identification des priorités dans un plan d'action, la mobilisation des partenaires institutionnels⁷².</p>	
<p>Schéma de cohérence territoriale (SCoT) Document de planification stratégique à long terme à l'échelle intercommunale, créé par la loi solidarité et renouvellement urbain (SRU) en décembre 2000. Il doit servir de cadre de référence pour les différentes politiques sectorielles centrées sur les questions d'organisation de l'espace et d'urbanisme, d'habitat, de mobilités, d'aménagement commercial, d'environnement...⁷³ Le PLU doit lui être compatible.</p>	
<p>Plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) Élaboré à l'échelle intercommunale, il formalise le projet global d'urbanisme et d'aménagement et fixe les règles générales d'utilisation du sol sur l'ensemble du territoire intercommunal pour une meilleure mise en cohérence des diverses politiques publiques concernées. La loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové du 24 mars 2014 (ALUR) l'a imposé de plein droit, mais prévoyait aussi dans son article 136 la possibilité pour les communes, selon des modalités précises⁷⁴.</p>	
<p>Programme local de l'habitat (PLH) Régi par les articles L. 302-1 à L. 302-4-1 du Code de la construction et de l'habitation, il est le principal outil de définition de la politique du logement sur un territoire. Il doit être compatible avec le SCoT et s'impose aux PLU qu'il couvre. Il est obligatoire pour les métropoles, les CU et les CA, ainsi que les CC compétentes de plus de 30 000 habitants, comprenant au moins 1 commune de plus de 10 000 habitants.</p>	
<p>Plan climat-air-énergie territorial (PCAET) Introduit par la loi de transition énergétique pour la croissance verte à l'article L. 229-26 du Code de l'environnement, il devait être élaboré avant le 31 décembre 2016 pour les intercommunalités à fiscalité propre de plus de 50 000 habitants, existant au 1^{er} janvier 2015, et avant le 31 décembre 2018 pour les intercommunalités à fiscalité propre de plus de 20 000 habitants, existant au 1^{er} janvier 2017.</p>	

72. AdCF, Les projets de territoire des communautés, mars 2015.

73. Ministère de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales.

74. Par une minorité de blocage (au moins 25 % des communes membres représentant au moins 20 % de la population) dans les trois mois précédant le 27 mars 2017, puis dans les mêmes conditions dans les trois mois précédant le 1^{er} janvier 2021.

● Oui ● En cours ● Non ● N/A



E.1.2 Principaux enseignements

Le projet de territoire

L'élaboration d'un projet de territoire s'appuie sur un diagnostic du territoire partagé avec une multitude d'acteurs (du monde économique, associatif, culturel...), les habitants et les partenaires institutionnels (État, région, département). Les dix intercommunalités⁷⁵ qui l'ont élaboré se sont appuyées sur un prestataire, en plébiscitant l'emploi de méthodes participatives, favorisant le débat citoyen.

• Méthode d'élaboration

La CACL a fait le choix d'élaborer le projet de territoire et de le soumettre ensuite aux communes pour amendement. La 3CO s'est appuyée sur l'expérience du secrétariat pour les affaires régionales (SGAR) de la préfecture de Mayotte. La communauté de communes du Sud de Mayotte a bénéficié de l'accompagnement de la Caisse des dépôts et consignation pour financer la prestation du bureau d'études chargé de son élaboration ; elle a impliqué les élus et directions générales des communes membres.

• Principales priorités stratégiques

Le développement économique reste une priorité majeure dans les projets de territoire, mais semble adopter une forme plus servicielle qu'autrefois. Il ne s'agit plus uniquement de créer et gérer des zones d'activités. Les intercommunalités souhaitent valoriser les atouts de leur territoire et proposer un panel d'outils et services dirigés à l'endroit de filières ciblées. À titre d'exemple, la CINOR, par le biais du Parc Technor et de sa technopole, poursuit sa « stratégie de spécialisation intelligente » qui vise à polariser sur son territoire les activités tertiaires supérieures (recherche & développement, pôle de compétitivité Qualitropic...) et les acteurs de la filière numérique (communauté « French Tech »...). Également à La Réunion, la CIVIS souhaite valoriser le potentiel touristique rural du Sud. En Martinique, la CACEM ou CAP Nord propose un « portefeuille » de parcs d'entreprises ou d'équipements spécifiques pour accueillir sur leur territoire les activités économiques ciblées par leur schéma de développement économique (nautisme, agro-transformations...).

L'amélioration du cadre et de la qualité de vie des citoyens apparaît comme une autre priorité retenue dans les projets de territoire des intercommunalités concernées. Elle se traduit notamment par l'intérêt porté à l'amélioration de la qualité de l'habitat (réhabilitation de logements, mixité sociale, équilibrage), à l'étendue de l'offre de services publics aux habitants (culture, sport, services à la personne...) et, enfin, aux solutions de mobilité sous toutes les formes (motorisées, non motorisées, routières, fluviales, maritimes...). Enfin, l'objectif de renforcement de la relation avec les habitants, via notamment la mise en place d'une démarche de démocratie participative animée par les conseils de développement, est très présent.

Enfin, **la transition énergétique et écologique est une priorité de plus en plus forte** des territoires. L'enjeu de structurer une économie circulaire et de valoriser les déchets est ainsi partagé par plusieurs intercommunalités.

• Projets de territoire : les projets phares

Les projets phares des intercommunalités sont essentiellement des projets d'aménagement, de mobilité ou d'équipements (transports en commun en site propre, téléphérique, navette fluvio-maritime, centre aquatique communautaire, zones d'activités économiques...), car à la fois transversaux et traits d'union entre l'ensemble des activités économiques et humaines. Le TCO se démarque avec le projet d'Écocité porté par le nouveau groupement d'intérêt public qui réunit l'État, le conseil régional et le conseil départemental de La Réunion, ainsi que ses trois plus grandes communes : Le Port, La Possession, Saint-Paul.

75. CINOR, CIVIS, CACL, 3CO, CC Petite Terre, CCSUD Mayotte, CANGT, CARL, CACEM, CAP Nord Martinique.

- **Mise en œuvre des projets de territoire**

La traduction opérationnelle de ce document de planification sur le long terme n'est pas systématique. Une fois élaboré par les intercommunalités, le projet de territoire n'est pas toujours décliné en projet d'administration générale et projets de direction, voire conventions d'objectifs et de moyens. L'autre difficulté réside dans le manque de portage politique de ce projet dans la durée, selon plusieurs interlocuteurs interrogés dans le cadre de la présente étude.

Les documents de programmation et réglementaires de long terme

- **Le schéma de cohérence territoriale (SCoT)**

À La Réunion, les communautés d'agglomération CIVIS et CASUD ont élaboré un SCoT commun.

- **Le plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi)**

Les intercommunalités mahoraises qui se sont toutes constituées après la promulgation de la loi ALUR du 24 mars 2014 comptent, pour cette raison, la compétence « PLU » au titre de leurs compétences obligatoires. Ailleurs, aucune intercommunalité ultramarine n'a opté pour l'exercice de la compétence lui permettant d'élaborer un PLUi.

- **Le programme local de l'habitat (PLH)**

Trois intercommunalités ultramarines se distinguent dans leur choix d'appréhension de la politique d'habitat sur leur territoire :

- La CANGT ambitionne d'élaborer son PLH selon l'approche environnementale de l'urbanisme (AEU) développée par l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), afin de pouvoir y intégrer les principes et finalités du développement durable.
- La 3CO a fait le choix d'articuler la stratégie foncière et la stratégie habitat, en réalisant un document commun PLUi et PLH (PLUi-H), dans lequel le PLH est intégré à toutes les étapes du PLUi.
- La CADEMA s'est saisie de la possibilité d'imbriquer le programme local de l'habitat, le PLUi et le plan de déplacements urbains, en élaborant un PLUi-Habitat & Déplacement (PLUi-HD). Par ce biais, elle souhaite mettre en œuvre une réglementation de l'usage des sols, qui concourt à une meilleure coordination des politiques d'aménagement de son territoire, en articulant dans un document unique les orientations d'aménagement du territoire dans ses dimensions foncières et relatives au logement, à l'économie, à la mobilité...

- **Le plan climat-air-énergie territorial (PCAET)**

Une bonne majorité des intercommunalités ont élaboré ou ont lancé l'élaboration d'un plan climat-air-énergie territorial, qui doit les impliquer dans la démarche de réduction des émissions de gaz à effet de serre dans tous les domaines de la vie économique et sociale sur leur territoire.



E.2 LES OUTILS DE PILOTAGE MANAGÉRIAL

E.2.1 Vision d'ensemble

OUTILS STRATÉGIQUES	NIVEAU D'UTILISATION
<p>Projet d'administration Document fédérateur tourné vers l'avenir, il est, pour l'ensemble des agents d'une collectivité locale, une référence commune qui guide leurs réflexions et leurs actions. Il exprime des valeurs et un engagement collectif pour le service public. Il présente un projet général, des orientations stratégiques et décrit, pour une période donnée, les objectifs à atteindre, les chantiers à mener, ainsi que les moyens et outils pour mener à bien le projet.</p>	
<p>Plan (ou programme) pluriannuel d'investissement (PPI) Outil de pilotage permettant aux élus et cadres d'une collectivité d'évaluer la compatibilité de son programme d'investissements avec le maintien de ses grands équilibres financiers. Cet outil de prospective financière exprime de manière exhaustive l'ensemble des projets et leur découpage dans le temps, en tenant compte des délais et de chaque étape de réalisation.</p>	
<p>Pacte financier et fiscal Articulé dans l'idéal au schéma de mutualisation, il fixe les principes régissant les liens entre les communautés et leurs communes membres pour mettre en commun des moyens financiers et fiscaux selon des principes et des engagements réciproques, au service d'un projet de territoire.</p>	
<p>Schéma de mutualisation La mutualisation des services vise à optimiser et rationaliser l'organisation des collectivités du bloc local et interroge les ressources humaines des communautés, des communes, voire des syndicats et autres satellites. D'après l'article L. 521 I-39-I du CGCT, le schéma de mutualisation précise l'impact de la mutualisation sur les effectifs du bloc local et sur leurs dépenses de personnels ; il définit des pistes de mutualisation à mettre en œuvre au cours du mandat et leurs impacts financiers. Son contenu est libre.</p>	

● Oui ● En cours ● Non ● N/A

E.2.2 Principaux enseignements

Le projet d'administration (ou projet de service, qui peut aussi en être la déclinaison service par service)

Dans le cadre de la présente étude, 20 % des intercommunalités interrogées ont élaboré un projet d'administration.

Cet outil est encore assez peu développé et il n'est pas systématiquement envisagé, notamment en raison du renforcement de la contrainte budgétaire et des évolutions d'organigramme rendus nécessaires par les récents transferts de compétences.

La CACEM et la CINOR voient le projet d'administration comme un outil de fédération des agents autour de valeurs communes et d'une vision partagée de la gestion de l'administration intercommunale. C'est le document qui donne le cap et du sens à l'action des collaborateurs des intercommunalités, dans un contexte mouvant (évolution du périmètre des compétences). Le TCO envisage sa réalisation.

Plan pluriannuel d'investissement (PPI)

45 % des intercommunalités interrogées ont élaboré un plan pluriannuel d'investissement. Celles qui ne l'ont pas fait prévoient de l'élaborer à plus ou moins court terme.

L'élaboration d'un PPI est motivée par le souhait de mieux maîtriser les moyens consacrés à l'investissement, d'autant que les incertitudes introduites par les différentes réformes de la fiscalité et des finances locales risquent d'impacter les recettes des intercommunalités (suppression de la taxe d'habitation, réforme de la dotation intercommunale).

Schémas de mutualisation

45 % des intercommunalités interrogées disaient avoir un schéma de mutualisation achevé, et 10 % y travaillaient.

Dans la pratique, les projets de mutualisation restent assez peu développés et/ou formalisés au sein des intercommunalités ultramarines. D'après les retours des collectivités interrogées, ces mutualisations portent, dans la pratique, essentiellement sur la fiscalité (observatoire fiscal), les systèmes d'information (à visée notamment géographique), les infrastructures informatiques (tablettes, ordinateurs...) et les achats de fournitures (groupements de commandes).

E.3 LES OUTILS DE FINANCEMENT EUROPÉENS

Jusqu'en 2014, les intercommunalités ont avant tout été considérées comme des bénéficiaires potentiels des fonds structurels européens (FEDER, FSE, FEADER, voire FEAMP) ; à ce titre, elles n'étaient que peu impliquées dans la gestion directe des fonds, hormis quelques subventions globales (programme LEADER par exemple). Dans le cadre des différents processus de programmation, propres à chaque département, les intercommunalités ont été consultées au même titre que d'autres partenaires institutionnels ou privés, et n'ont pratiquement pas participé aux arbitrages financiers, ni même à la validation de la stratégie de développement régionale (pilotee conjointement par les collectivités régionales et les services du SGAR). La motivation implicite de cet « écart » du processus de programmation et de gestion des fonds est liée au fait que les intercommunalités ne représentent « qu'une partie » du territoire, correspondant à leur circonscription géographique, ce qui les plaçait de facto en représentant d'intérêt catégoriel aux yeux de certains gestionnaires de fonds et non en tant que représentant de l'intérêt général de l'ensemble du territoire.

En 2014, avec les ITI (investissement territorial intégré), les intercommunalités ont pu prendre une place légèrement plus importante dans le fléchage des fonds FEDER sur des projets qu'elles portaient, mais pas nécessairement dans la gestion des fonds : une raison, particulièrement vraie à La Réunion, est liée au fait que les collectivités régionales ont assumé à partir de 2014 le rôle d'autorité de gestion des fonds et ont considéré trop risqué de déléguer une partie de la gestion des fonds à une institution infrarégionale, tandis que la responsabilité restait à leur niveau.

Enfin, rares ont été les mesures dans lesquelles les intercommunalités ont pu être considérées en tant que contrepartie nationale (CPN), ce qui permet de lever des fonds européens sans devoir systématiquement dépendre de l'intervention de l'État, de la région ou du département.

En termes financiers, alors que les DOM sont les premières régions bénéficiaires des fonds européens français, avec plus de 5,5 milliards d'euros sur la période 2014-2020, cette situation a conduit à ce que les intercommunalités n'émargent que de manière limitée à ces dispositifs, principalement sur des sujets liés à l'aménagement urbain, à l'assainissement, à des projets innovants (FEDER), à l'insertion (FSE) ou au développement rural (FEADER). De même, les intercommunalités n'émargent pas du tout aux autres sources de financement européennes (programmes horizontaux type H2020 ou COSME, par exemple).

Dès lors, les compétences en matière de maîtrise des sujets communautaires (maîtrise des fonds structurels, montage de projet, gestion et évaluation des projets... règles applicables en matière d'aides de l'État...) sont peu présentes dans les intercommunalités actuellement. Elles sont généralement diffuses dans l'organisation (certains responsables de services techniques présentant des compétences personnelles en la matière), sans que cela soit un prérequis dans les fiches de poste ; parfois, elles sont confiées à un chargé de mission, placé auprès de la direction financière ou du DGS. En tout état de cause, elles ne permettent pas un positionnement stratégique des intercommunalités en la matière. Les élus connaissent



l'importance des fonds européens en termes de volumes financiers, mais sont eux-mêmes assez peu sensibilisés aux principes et règles de fonctionnement des fonds.

Si certaines intercommunalités recourent à une assistance à maîtrise d'ouvrage pour les accompagner dans la programmation des fonds, la compétence reste généralement externalisée, d'une part, et limitée à la programmation, d'autre part (et pas au montage et à la gestion des projets).

Dans le cadre de la prochaine programmation, compte tenu des nouvelles orientations stratégiques définies au niveau communautaire⁷⁶, et au regard de l'intégration progressive de nouvelles compétences dans les intercommunalités, ces dernières devraient légitimement être davantage associées au processus de programmation et de mise en œuvre des futurs FESI. Elles auraient notamment vocation à envisager un positionnement plus important en tant que contrepartie nationale de certaines mesures, leur permettant de lever plus facilement des fonds européens.

E.4 LES RELATIONS AVEC LES PARTENAIRES

E.4.1 Collaboration entre intercommunalités

La collaboration entre intercommunalités peut prendre la forme de rencontres entre les directeurs généraux des services des différentes intercommunalités. Celles-ci semblent être plus développées à La Réunion et en Martinique où les dynamiques de mutualisations intercommunautaires, via des syndicats ou transfert de compétence à la collectivité territoriale unique, sont plus nombreuses (cf. première et deuxième parties de la présente section).

Les négociations avec CITEO sur la question des déchets ont été l'occasion pour les intercommunalités d'outre-mer de se rapprocher et d'œuvrer dans le même sens. Il existe toutefois une grande marge de progrès pour parvenir à faire converger les acteurs dans le même sens. Les considérations politiques sont parfois exacerbées et peuvent nuire à des constructions collectives sereines.

E.4.2 Collaboration avec les autres niveaux de collectivités locales

« La Réunion est une région monodépartementale, et les intercommunalités devraient entretenir des relations privilégiées avec la région et le département, qui cumulent à eux deux plus de 2,7 milliards d'euros de budget. »

Un cadre d'intercommunalité

Selon les intercommunalités interrogées, la taille des territoires ultramarins (en superficie et nombre d'habitants) et l'interdépendance des acteurs devraient encourager une meilleure collaboration entre eux. La parfaite subsidiarité entre collectivités peut apparaître pour certaines intercommunalités comme un vrai levier d'efficacité.

À La Réunion, les communautés d'agglomération estiment que la qualité de la collaboration avec la région et le département est cruciale, au regard de la puissance financière de ces deux collectivités.

« L'État a sollicité notre communauté d'agglomération dans le cadre de l'élaboration des plans et contrats de convergence. Des travaux sont menés sur les fiches actions en vue de bloquer des masses financières pour 2020/2021. »

Un cadre d'intercommunalité

76. OS 1 : une Europe plus intelligente ;

• OS 2 : une Europe plus verte et à zéro émission de carbone ;

• OS 3 : une Europe plus connectée ;

• OS 4 : une Europe plus sociale ;

• OS 5 : une Europe plus proche des citoyens.

E.4.3 Collaboration avec les services de l'État

La fréquence, l'objet et la nature des échanges varient selon l'intercommunalité, sa situation géographique (la proximité est favorisée lorsque la préfecture est basée sur le territoire de l'intercommunalité), les problématiques ou urgences de son territoire, et les exercices de programmation/contractualisation (exemple : programmation européenne, contrat de convergence et de transformation, SCoT...) qui occasionnent d'importants travaux de concertation.

Certaines intercommunalités entretiennent des liens réguliers et étroits avec les services de l'État (exemple : CASUD, CINOR, CIVIS, CC Sud Mayotte...) qui sont sollicités sur une diversité de sujets et thématiques. D'autres communautés de communes ou d'agglomération ont des liens plus restreints (exemple : CIREST, TCO, CANGT) ou ponctuels (exemple : CAP Nord Martinique) avec l'État.

L'État est mobilisé le plus souvent sur des sujets relevant de son champ de compétences et, quand ce n'est pas le cas, pour son expertise juridique ou technique (notamment via l'ADEME sur les questions environnementales et énergétiques), pour son rôle de tiers de confiance (dans le cadre d'arbitrages) ou de contrôle de légalité. Ainsi, selon les retours des intercommunalités consultées, les partenariats avec l'État portent le plus couramment sur :

- les questions sociales et sanitaires, notamment le logement, l'éducation (écoles...) et l'insertion ;
- les questions foncières et d'aménagement du territoire (exemple : projets de SAR, OIN...) ;
- le développement rural et l'environnement (parc national, parc marin, conservatoire du littoral...) ;
- La sécurité (des biens et personnes, mais aussi prévention des risques naturels) ;
- l'eau ;
- des questions administratives et de contrôle de légalité (instruction des financements de l'État et de l'Europe (SGAR et DAAF)).

« La préfecture ne connaît que la région et le département. Les échanges sont peu fréquents et se font sans concertation. »

Un cadre d'intercommunalité

Les communautés regrettent à plusieurs occasions le manque d'agilité et de pragmatisme des services de l'État qui privilégierait la logique de contrôle et de sanction.

La problématique du *turn-over* des agents de l'État est régulièrement évoquée par les collectivités locales dans les Outre-mer. Elles regrettent de devoir régulièrement « refaire l'histoire » auprès de leurs interlocuteurs.

E.4.4 Attentes vis-à-vis de l'État

Les intercommunalités consultées souhaiteraient voir les services de l'État évoluer vers un rôle de facilitateur et d'accompagnateur de projets. Comme les assises de l'Outre-mer ont eu l'occasion de le mettre en évidence, les acteurs ultramarins appellent de leurs vœux une meilleure prise en compte du contexte local en pleine évolution, une adaptabilité des mesures nationales et la mise en œuvre d'un contrôle de légalité effectif et juste, notamment dans l'examen de la compatibilité des documents communaux (PLU) avec les documents de portée supérieure (SCoT, PLH, SAGE, SAR, SMVM).



*« Le SGAR gère les crédits européens (FSE-FEDER) + FNADT.
La DRCL gère la DETR et le DSIL.
La DDAF gère le FEADER + LEADER.
La DEAL gère le dispositif "NPRU".
Le cabinet du préfet gère le FIPD.
Le SGAR gère le "contrat de ruralité" et le "plan de convergence".
Le sous-préfet a la charge de la cohésion sociale et gère le contrat
"Cœur de ville".
En synthèse, il faut courir partout pour monter un plan de financement,
tout en s'assurant de trouver le bon interlocuteur ; il y a une trop
grande dispersion. »*

Un cadre d'intercommunalité

Elles souhaitent être davantage identifiées comme des partenaires de premier rang par l'État (mais aussi la région/collectivité territoriale et le département). Elles estiment en effet être écartées, sous prétexte de leur dimension régionale/territoriale, de certaines réflexions relatives à des questions d'aménagement, de développement économique, d'infrastructures (eau et déchets) et de transport, qui concernent directement leurs champs de compétences.

Plus spécifiquement, à Mayotte, les intercommunalités souhaitent entretenir des liens étroits avec l'État qui contribue aux projets d'équipement du territoire via le plan de convergence et qui est habilité à intervenir pour gérer les problématiques d'immigration irrégulière.

Enfin, elles suggèrent une simplification de l'organisation des services de l'État dans les territoires, avec éventuellement la mise en place d'un point d'information unique sur les financements d'État et européens.





PARTIE IV
BILAN GÉNÉRAL
ET MISE EN PERSPECTIVE



BILAN GÉNÉRAL ET MISE EN PERSPECTIVE

IV

Les défis à relever par les intercommunalités aujourd'hui et demain portent en particulier sur :

1. **Le renforcement de l'attractivité globale de leur territoire**, qui se traduit de façon plus spécifique par :
 - la potabilisation et l'acheminement efficace de l'eau ;
 - l'extension des réseaux d'eaux usées pour la collecte ;
 - la mobilité ;
 - la gestion des déchets ;
 - le développement économique.
2. **Le financement de services publics de qualité**, tout en préservant les équilibres budgétaires. Cela suppose notamment de :
 - résorber les difficultés financières ;
 - consolider les ressources financières et fiscales ;
 - optimiser le rapport qualité/coût du service public ;
 - mutualiser les moyens au service de l'intérêt général (notamment en matière de gestion de l'eau).

Ces défis doivent être considérés dans la perspective d'évolutions normatives, financières, institutionnelles et politiques, qui impacteront fortement la capacité des intercommunalités à les relever. Ces évolutions peuvent à leur tour conduire à **s'interroger plus en profondeur sur la morphologie des intercommunalités** (périmètre, fonctions, positionnement dans la sphère institutionnelle et dans l'espace public) **et sur leurs interactions, leur organisation et leur fonctionnement.**

A. Des interrogations sur le format idéal des intercommunalités ultramarines

À la lumière des évolutions observées ces 20 dernières années, il apparaît qu'en Outre-mer, les intercommunalités pourraient être confrontées ces prochaines années à au moins deux grands enjeux :

1. La poursuite du mouvement de décentralisation des politiques publiques

Même s'il devrait être moins conséquent que celui porté par les grandes lois de décentralisation de 1982 (acte I), 2003 (acte II) et 2015 (loi NOTRe), il devrait porter sur l'articulation entre les intercommunalités et les collectivités régionales pour la gestion de problématiques émergentes ou éminemment sensibles sur les plans social et sociétal, telles que la transition énergétique et écologique, l'économie circulaire et numérique, qui devrait concourir à l'essor de l'économie de la fonctionnalité, ou encore la mobilité des personnes, la sécurité alimentaire et sanitaire... en articulation avec les prérogatives de l'État.

En effet, la « décentralisation » de la politique de transition énergétique et écologique est en cours avec la définition par les collectivités régionales des prochaines programmations pluriannuelles de l'énergie (PPE) et avec la généralisation obligatoire du plan climat-air-énergie territorial (PCAET) aux intercommunalités de plus de 20 000 habitants. L'écologie et l'énergie sont ainsi de plus en plus présentes dans les champs des compétences optionnelles des intercommunalités ayant pris part à cette étude. Par ailleurs, la multiplication de projets privés de valorisation énergétique des déchets, de centrales photovoltaïques, d'énergie éolienne, d'éclairage public à accompagner et faciliter dans les Outre-mer devrait concourir à interroger le rôle des intercommunalités aux côtés des collectivités régionales et leur mode de participation dans la gouvernance de ces initiatives.



Dans le domaine des transports, la loi d'orientation des mobilités du 24 décembre 2019, élaborée dans le contexte du mouvement social des gilets jaunes, vise à réduire le nombre de zones non desservies par des solutions de mobilité abordables et efficaces. Il prévoit ainsi la possibilité pour les communautés de communes de prendre la compétence d'organisation de la mobilité au plus tard le 1^{er} juillet 2021. À défaut de cette prise de compétence par les communautés, elle devra être prise en charge par la collectivité régionale. Dans les Outre-mer, la loi prévoit plus spécifiquement qu'il peut être désigné une autorité organisatrice unique de la mobilité, ce qui était déjà le cas en Martinique au moment du vote de la loi.

2. La rationalisation des interventions des intercommunalités et des communes

Depuis l'adoption de la loi NOTRe, les intercommunalités sont souvent confrontées à des difficultés liées aux transferts des compétences avec les communes (difficulté à obtenir un consensus en CLECT, désaccords sur les modalités de transfert de la GEMAPI, articulation avec les politiques d'urbanisme...). De surcroît, elles soulignent la succession et la rapidité des évolutions administratives de ces dernières années, qui se sont opérées sans qu'elles puissent bénéficier de mesures d'accompagnement en phase de transition. Il importe dorénavant pour les intercommunalités de mieux maîtriser les compétences récemment acquises et d'envisager les moyens de mieux les adresser, quitte à recourir davantage aux mutualisations opérationnelles et organisationnelles avec leurs communes membres.

À la complexité de gérer simultanément des compétences relevant de l'attractivité, de la production, de l'inclusion, de la gestion de flux... s'ajoute celle de la gestion de moyens contraints. Dans ce contexte, l'identification et la mobilisation par les intercommunalités de sources de financement alternatives seront déterminantes. De telles ressources existent, mais sont davantage accessibles en mode projet qu'en appui budgétaire direct ; cela affectera également l'organisation et le fonctionnement de ces collectivités qui devront assurer la traçabilité des financements pour chaque projet.

La capacité à se saisir de ces nouveaux enjeux et de ces nouvelles compétences dans un contexte financier et opérationnel de plus en plus contraint est aussi à mettre en perspective avec la géographie même des territoires ultramarins. Comme il a été décrit précédemment, les périmètres des intercommunalités ultramarines ont été « tracés » dans un souci de cohérence par rapport à des bassins de vie et d'emploi, bien que ces derniers restent parfois assez théoriques et ne reflètent pas forcément les réalités de terrain. Toutefois, en raison des fortes polarités économiques et humaines qui caractérisent les territoires ultramarins, seul un nombre limité d'agglomérations sont les lieux de convergence et de toutes les pressions (saturation des réseaux routiers, amortissement des infrastructures, consommation d'eau et d'électricité, pollution environnementale, sécurité...).

Dans le même temps, des problématiques telles que la gestion des déchets, les transports en commun de personnes, l'énergie ou l'eau dépassent le seul cadre géographique des circonscriptions communautaires. Il s'agit en effet d'enjeux à traiter à l'échelle territoriale, régionale et non pas seulement à l'échelle de microrégions. Dans certains domaines (transports, déchets, énergie), des mutualisations ont déjà cours :

- des syndicats mixtes ont été créés (intercommunaux, départementaux, régionaux) dans les transports ;
- des SEM intercommunales ont été développées (dans les déchets) ;
- des autorités uniques sont aussi en cours de réflexion (dans le domaine de l'eau), sous l'impulsion de l'État,

Ces différents outils attestent de la préoccupation des collectivités à assumer les compétences qui leur ont été confiées de manière cohérente, coordonnée et optimisée. Du point de vue du grand public, des acteurs économiques ou même, dans certains cas, des organismes de contrôle (chambre régionale des comptes), ces outils peuvent cependant sembler insuffisamment efficaces, sujets à conflits politiques et parfois même à dérives, ce qui souligne la nécessité pour les collectivités d'en assurer pleinement le pilotage.

Dans ce contexte, les intercommunalités espèrent d'abord que leur périmètre de compétences actuel sera stabilisé plusieurs années et qu'elles pourront progressivement toutes se les approprier, dans de bonnes conditions. Mais la probabilité pour que les moyens nécessaires soient disponibles est faible selon elles. Aussi, certaines intercommunalités estiment plus opportun un recentrage de leurs compétences, notamment sur le développement économique, les questions de transport/mobilité et d'habitat, notamment par le biais des PLH. Elles considèrent par exemple que la gestion de certaines crises (comme les Sargasses) dépasse le cadre de leurs compétences formelles et opérationnelles et mériterait d'être traitée à un autre niveau.

Dès lors, ne doit-on pas aller plus loin et s'interroger sur la géométrie des intercommunalités, d'une part, et sur l'adéquation des compétences qui leur sont attribuées avec la géographie et la complexité des enjeux à adresser, d'autre part ? Ainsi, lorsqu'il s'agit de problématiques portant sur les réseaux (production/distribution d'énergie, d'eau, gestion des flux de transport...), la coopération ou la mutualisation peut-elle consister en l'élaboration de schémas régionaux ou la création de syndicats mixtes ? Quel serait le degré de subsidiarité le plus adéquat pour assurer ces compétences ?

Dans les Outre-mer, surtout lorsqu'il existe une collectivité territoriale unique, le renvoi de ce type de compétence à une collectivité dont le périmètre dépasse le niveau intercommunal peut être soulevé. Par ailleurs, s'agissant de ces domaines de compétences en particulier, ne faudrait-il pas considérer, dans le champ des possibles, d'autres mécanismes de solidarité intercommunautaires ? Une évaluation des charges et recettes des « intercommunalités barycentres » et « périphériques » ne permettrait-elle pas de redéfinir les solidarités entre celles-ci, si le domaine de compétence n'est pas renvoyé à la région ou à l'État ?

Enfin, alors que les Outre-mer sont souvent pionnières en matière d'institutions locales, il est fait le constat d'une absence de réflexion sur la possibilité de constituer des communes nouvelles issues de la fusion de plusieurs communes, alors que le mouvement se développe – certes inégalement – dans l'Hexagone. Ceci est d'autant plus à souligner dans une seule perspective de rationalisation, car la dépense publique liée aux effectifs se pose différemment à partir de 5 000 habitants, seuil au-delà duquel se situe la très grande partie des communes d'outre-mer : à partir de cette strate de population, on observe, au niveau national, une part d'agents municipaux rapportée à la part de ces communes dans la population souvent supérieure à ce qui existe dans les strates inférieures⁷⁷.

77. Direction générale des collectivités locales, *Les collectivités locales en chiffres, 2019*.



B. De la rationalisation à un rôle institutionnel en devenir

Apporter des réponses aux interrogations précédentes revient à interroger l'adéquation de la structure administrative française aux spécificités des Outre-mer. Une telle réflexion pourrait être approfondie en s'inscrivant dans la durée. Dans l'intervalle, les intercommunalités doivent accroître leurs capacités de dialogue, de coopération, voire de rapprochement.

Afin de mieux maîtriser les dépenses de fonctionnement des collectivités locales, tout en assurant une bonne qualité des services publics, les intercommunalités élaborent de plus en plus des plans pluriannuels d'investissement (PPI) et parfois de fonctionnement (PPF). L'élaboration d'un PPI est motivée par le souhait de mieux maîtriser les moyens consacrés à l'investissement, d'autant que les incertitudes introduites par les différentes réformes de la fiscalité et des finances locales risquent d'affecter les recettes intercommunales (suppression de la taxe d'habitation, réforme de la dotation intercommunale).

Les intercommunalités élaborent un schéma de mutualisation en vue d'une plus juste adéquation entre les objectifs fixés par les décideurs politiques et l'allocation des ressources et des financements au plus fin entre communes et communautés. Les retours des collectivités interrogées montrent qu'il existe une marge de progrès quant aux mutualisations de fonctions supports ou de services techniques spécifiques (environnement, aménagement), voire de gestion commune de grands projets.

Au-delà de tels engagements transcrits dans des actes ou autres documents de portée administrative, les intercommunalités peuvent sans doute renforcer leur positionnement en tant qu'acteurs du développement des territoires.

À cet égard, il convient de relever que les Outre-mer sont des régions monodépartementales dans lesquelles la collectivité régionale a souvent la taille d'une intercommunalité de l'Hexagone (si l'on considère la Guyane du seul point de vue de la bande côtière, où se situe la grande majorité de la population et des entreprises). Avec les processus de décentralisation successifs (révision générale des politiques publiques, réformes de l'action publique...), les équilibres institutionnels évoluent. La collectivité régionale est capable de fixer certaines règles du jeu et de décider de l'attribution de la plupart des aides économiques à titre individuel, mais également des soutiens financiers de l'aménagement, du développement rural et urbain. Ceci est d'autant plus marqué que les fonds européens constituent dans les Outre-mer des outils de structuration et de développement du territoire sans égal en métropole.

Les services déconcentrés de l'État sont de plus en plus limités dans leur capacité à impulser et à accompagner le développement des territoires, y compris, dans certains cas, à assumer leur compétence régaliennne de contrôle de légalité. De même, les conseils départementaux voient progressivement réduire leur capacité d'accompagner le territoire au seul champ social.

Compte tenu de ces évolutions, les intercommunalités auront certainement un rôle croissant à jouer. Par leur représentativité géographique (si elles parviennent à coopérer), elles pourront d'autant plus se positionner comme des partenaires privilégiés de la collectivité régionale.

À moyen terme, une hypothèse pourrait reposer sur une élection au suffrage universel direct des dirigeants des intercommunalités, quelle que soit l'appréciation aujourd'hui du mode d'élection des conseillers communautaires. Une telle évolution serait déterminante dans la construction et la reconnaissance des intercommunalités par les électeurs, d'une part, par les autres institutions, d'autre part. Cette évolution semble néanmoins encore lointaine, plusieurs observateurs faisant remarquer qu'elle aurait pour effet de séparer politiquement les intercommunalités de leurs communes membres. À plus brève échéance, il s'agit pour les intercommunalités ultramarines de parvenir à gagner collectivement en reconnaissance et en légitimité, afin de peser dans les processus de décision territoriaux, nationaux, voire communautaire.

Aussi, le dialogue entre les intercommunalités devrait sans doute être intensifié. S'il existe peu ou prou dans tous les départements, il n'est pas structuré et ne permet pas généralement une projection et un mode d'expression collectif leur permettant d'être entendues.

La tenue de conférences des intercommunalités dans chaque DROM constitue un premier outil d'expression et de positionnement collectif des intercommunalités. Ce type de rassemblement, selon des modalités souples (sans nécessairement recourir à une nouvelle structure dotée d'une personnalité morale) permet aux intercommunalités d'outre-mer, de s'adresser plus efficacement à l'ensemble de leurs interlocuteurs institutionnels (région, État local et central, Union européenne) et socioprofessionnels (mouvements patronaux, syndicats de salariés...).

C. Les capacités futures des intercommunalités d'Outre-mer

C.1 LE RENOUVELLEMENT DES MÉTHODES DE TRAVAIL

Selon les intercommunalités qui ont pris part à l'étude, les communautés d'agglomération et les communautés de communes devraient, dans les années qui viennent, renouveler les schémas de gouvernance en capitalisant sur les 10, voire 20 années d'expérience de l'intercommunalité. La finalité serait de favoriser l'esprit communautaire au sein des communes et d'inciter les élus à davantage appréhender les politiques publiques sous un angle intercommunal.

Par ailleurs, elles appellent de leurs vœux la mise en place d'un cadre législatif propice aux expérimentations dans les Outre-mer, notamment quand il s'agit de mettre en œuvre de nouvelles compétences (conduite de projets pilotes, innovation législative...).

Sur le plan opérationnel, les intercommunalités évoquent la nécessité de professionnaliser la gestion de la relation usager. À ce titre, une attention particulière est portée sur les pratiques de concertation et sur l'exercice de la démocratie participative, en particulier lors de l'élaboration du projet de territoire ou des stratégies intercommunales.

Les méthodes de management issues du monde de l'entreprise, ainsi que le recours à l'évaluation des politiques publiques leur permettraient, selon elles, d'améliorer l'efficacité des services publics. Le recours au numérique (exemple : « Internet Of Things ou IOT », dématérialisation des processus administratifs...) viendrait appuyer leurs efforts de maîtrise des dépenses (exemple : coûts de la collecte des déchets ou des traitements administratifs) et d'amélioration de la performance des services publics. Le déploiement de la « e-administration » est identifié comme un levier pour accroître l'efficacité de la relation avec les citoyens et du service public qui leur ait rendu.



C.2 LE FACTEUR HUMAIN, AU CENTRE DES ÉVOLUTIONS INSTITUTIONNELLES

Dans les années qui viennent, les intercommunalités d'outre-mer seront amenées à déployer une gestion des ressources humaines leur permettant de s'adapter aux évolutions du cadre institutionnel. Il pousse en effet les intercommunalités et les communes à collaborer plus étroitement, à proposer un service public plus performant, tout en préservant un certain niveau de proximité et en maîtrisant les deniers publics.

L'accompagnement des collaborateurs, collectivement ou individuellement, dans la transition des organisations, la mise en place d'une gestion prévisionnelle des emplois, des compétences, mais aussi des effectifs, apparaissent comme les préoccupations majeures des intercommunalités interrogées dans le cadre de l'étude, en matière de ressources humaines.

Compte tenu de la difficulté des intercommunalités ultramarines à recruter certains profils de cadres aux compétences techniques spécifiques (ingénierie financière et ingénierie de projets, notamment), il s'agira aussi d'offrir aux agents un véritable parcours-carrière au sein de ces collectivités, avec l'assurance d'une élévation de leur niveau de compétences et de la capacité de disposer de perspectives d'avenir au sein de leur collectivité ou en mobilité interinstitutionnelle.

L'accompagnement et la formation des élus semblent également constituer un enjeu de l'évolution de ces collectivités et de leur capacité à assurer les compétences et responsabilités qui leur sont confiées.





ANNEXES

A. Fiche d'identité des intercommunalités d'outre-mer

A.1 PRÉSENTATION SOCIO-ÉCONOMIQUE ET HISTORIQUE DES DIFFÉRENTES INTERCOMMUNALITÉS DE GUADELOUPE

A.1.1 Communauté d'agglomération du Nord Basse-Terre (CANBT)

Date de création : 30 décembre 2010

Superficie : 469,8 km²

Nombre d'habitants : 79 618

Nombre de communes : 6

Siège : Sainte-Rose

Géographie

La CA du Nord Basse-Terre dispose du territoire le plus étendu de Guadeloupe. Elle représente près de 30 % du territoire départemental. Les espaces naturels et le parc national de Guadeloupe structurent le paysage de l'agglomération du Nord Basse-Terre. En effet, au centre du territoire se trouve la partie nord de la forêt domaniale de Guadeloupe.

Démographie

Sa population représente près de 20 % de la population guadeloupéenne. Elle compte parmi ses communes membres Sainte-Rose, Petit-Bourg et Le Lamentin, qui représentent les trois quarts de la population et les deux tiers de la superficie de l'intercommunalité. Les autres communes sont Goyave (7 500 habitants – 61 km²), Deshaies (4 100 habitants – 32 km²) et Pointe-Noire (6 200 habitants – 60 km²).

Structure de la population par âge, source INSEE, recensement de la population, RP 2015

	Nombre d'habitants	Proportion
Moins de 15 ans	16 596	21 %
15 à 29 ans	12 819	16 %
30 à 44 ans	14 706	19 %
45 à 59 ans	18 094	23 %
60 à 74 ans	10 858	14 %
75 ans et plus	5 018	7 %
Total	78 091	100 %

Situation économique

La CANBT bénéficie d'une position de « carrefour » entre la Grande-Terre et la Basse-Terre. De nombreux habitants de l'agglomération Nord Basse-Terre vont travailler sur l'agglomération de Cap Excellence à Pointe-à-Pitre et les Abymes. Ce territoire est marqué par sa ruralité et notamment la culture de la canne à sucre, qui a permis le développement de l'activité de distilleries à Sainte-Rose et à Petit-Bourg.

Plus de 75 % des 6 382 entreprises du territoire relèvent du commerce et des services (marchands et non marchands).

Nombre et taille des établissements : sur 8 491 établissements, 14 ont plus de 100 employés, 1 établissement de plus de 500 employés.

Taux de chômage : 29 %

Taux de retraités : 20 %

Diplômés du supérieur : 11 599 (20 % des 55 385 diplômés du supérieur que compte la Guadeloupe)

Infrastructures principales

- Un important axe routier (RN2) Est-Ouest, notamment dans l'aire urbaine reliant Le Lamentin à Pointe-à-Pitre
- Un port de plaisance de Petit-Bourg, un port de pêche au Lamentin
- Un centre hospitalier à Pointe-Noire
- 2 déchetteries (Deshaies et Le Lamentin)

Historique de l'intercommunalité

L'actuelle CANBT a été créée en 2010.

A.1.2 Communauté d'agglomération du Nord Grande-Terre (CANGT)

Date de création : 1^{er} janvier 2014

Superficie : 334,43 km²

Nombre d'habitants : 59 491

Nombre de communes : 5

Siège : Port-Louis

La CANGT est la communauté d'agglomération la moins peuplée de Guadeloupe.

Les principales villes sont Le Moule (22 000 habitants – 82 km²), et Morne-à-L'Eau (17 400 habitants – 63,5 km²) ; elles regroupent 66 % de la population, mais ne constituent que 43 % du territoire de la CANGT.

Port-Louis, le siège de l'intercommunalité, compte 5 840 habitants pour 43 km². Les deux autres communes, Petit-Canal et Anse-Bertrand, se caractérisent également par une faible population (8 315 habitants – 70,5 km² pour la première, et 4 957 habitants – 60,47 km² pour la seconde).

Territoire historiquement rural, la CANGT connaît une augmentation de sa population depuis plus d'une décennie en raison de la densification urbaine de l'agglomération voisine de Cap Excellence et de l'attraction de la commune du Moule⁷⁸. L'émigration vers la CANGT est surtout le fait de jeunes adultes diplômés du supérieur et des seniors de plus de 60 ans (23 % d'entre eux viennent de France métropolitaine).

Situation économique

Les plaines intérieures de Nord Grande-Terre étaient historiquement dédiées à la culture de la canne à sucre. Il s'agit toujours du secteur économique structurant de la zone. La proportion d'emplois (9 % relevant de l'agriculture y est trois fois plus importante que dans le reste de la Guadeloupe (3 % en moyenne).

Le secteur agroalimentaire est également deux fois plus important que dans le reste de l'île avec 5,4 % des emplois contre 2,7 % en moyenne. Il est porté par l'usine de transformation de canne à sucre au Moule.

En tout, ce sont 15 % des emplois de l'intercommunalité qui sont portés par l'agriculture/l'agroalimentaire⁷⁹.

Sur 4 400 entreprises, 74 % ont une activité dans le commerce, les services marchands ou non marchands.

Par ses plages et ses spots de plongée (autour de Port-Louis, notamment), la CANGT connaît un dynamisme touristique.

Les migrations et la densification du bâti amène la CANGT vers une organisation plus « rurale ».

L'INSEE qualifie le marché de l'emploi comme étant « atone » : en 2013, seuls 46 % de la population occupait un emploi.

Nombre et taille des établissements : sur 7 310 établissements seulement 10 emploient plus de 10 personnes.

Taux de chômage : 30 %

Taux de retraités : 23,4 %

Diplômés du supérieur : 6 136 (soit 11 % du total pour 20 % du territoire du département)

Structure de la population par âge, source INSEE, RP 2015

	Nombre d'habitants	Proportion
Moins de 15 ans	11 387	19,42 %
15 à 29 ans	9 529	16,25 %
30 à 44 ans	10 107	17,24 %
45 à 59 ans	13 507	23,04 %
60 à 74 ans	9 397	16,03 %
75 ans et plus	4 700	8,02 %
Total	58 627	100 %

Infrastructures principales

- Une clinique et un centre médical au Moule
- Le port de Port-Louis (plaisance)
- Une déchetterie (commune du Moule)
- La centrale bagasse-charbon au Moule, qui devrait devenir une centrale à biomasse 100 % (annonce 2018)

Historique de l'intercommunalité

Avant d'être une communauté d'agglomération, la CANGT était une communauté de communes, « la CC Nord Grande-Terre », créée en 1999.

78. « Nord Grande-Terre : une expansion urbaine, une identité rurale », INSEE Analyses, 2017 : https://www.epsilon.insee.fr/jspui/bitstream/1154295/111A_GUA_20.pdf

79. INSEE Dossier : <https://www.insee.fr/fr/statistiques/2661121>

C'est le schéma départemental de coopération intercommunale de Guadeloupe de 2011 qui a amené à la création de la communauté d'agglomération à la place de la communauté de communes.

A.1.3 Communauté d'agglomération Grand Sud Caraïbe (CAGSC)

Date de création : 30 décembre 2011

Superficie : 345,45 km²

Nombre d'habitants : 82 330

Nombre de communes : 11

Siège : Basse-Terre

Comportant 11 communes pour 82 330 habitants, son siège est à Basse-Terre (10 719 habitants – 5,78 km²)⁸⁰.

La CA Grand Sud Caraïbe représente 21 % de la superficie et 20 % de la population de la Guadeloupe.

Outre Basse-Terre, seulement deux communes comptent plus de 10 000 habitants : Capesterre-Belle-Eau (19 153 habitants pour 104,31 km²) et Saint-Claude (10 555 habitants pour 34,27 km²)⁸¹.

Basse-Terre est le principal centre administratif de Guadeloupe ; la ville accueille la préfecture.

La composition de la communauté d'agglomération Grand Sud Caraïbe a été marquée par son environnement naturel, les barrières de la mer et du volcan. En effet, comme l'ensemble de la Basse-Terre, le relief y est plus montagneux.

On y trouve la majeure partie de la forêt domaniale de Guadeloupe.

Situation économique

Le territoire est traditionnellement rural, mais le secteur agricole recule au profit d'une tertiarisation de l'économie et la force du secteur public.

Plus de la moitié des emplois est occupée par la préfecture et les autres services de l'État⁸². L'INSEE constate une part plus importante de CDI dans la CA Grand Sud Caraïbe que dans les autres intercommunalités de Guadeloupe.

Toutes les communes de la CA Grand Sud Caraïbe connaissent une baisse de la population, due au départ notamment des 15-24 ans, non compensé par les naissances.

Nombre et taille des établissements : on compte 9 022 établissements ; 35 comptent plus de 100 employés

Taux de chômage : 31,4 %

Taux de retraités : 24,1 %

Diplômés du supérieur : 9 552 (17,2 % du total sur 21 % du territoire de la Guadeloupe)

Structure de la population par âge, source INSEE, RP 2015

	Nombre d'habitants	Proportion
Moins de 15 ans	14 744	18 %
15 à 29 ans	12 769	16 %
30 à 44 ans	12 907	16 %
45 à 59 ans	19 365	24 %
60 à 74 ans	13 711	17 %
75 ans et plus	7 201	9 %
Total	80 697	100 %

Infrastructures principales

- La centrale hydroélectrique du Carbet
- Le campus de l'université des Antilles à Saint-Claude
- 9 hôpitaux et cliniques
- Les axes routiers principaux sont la RNI (Basse-Terre – Pointe-à-Pitre par la Côte au Vent) et la RN2 (Basse-Terre à Pointe-à-Pitre par la Côte sous le Vent)
- Une déchetterie à Capesterre-Belle-Eau
- La centrale géothermique de Bouillante à Basse-Terre

Historique de l'intercommunalité

Créée le 30 décembre 2011, la CA Grand Sud Caraïbe remplace la CC préexistante à partir du 1^{er} janvier 2012 ; jusqu'en 2014, elle a porté le nom de communauté d'agglomération du Sud Basse-Terre (CASBT).

80. Article de « Politiques Publiques.com, Guadeloupe » du 7 août 2014 : <http://politiques-publiques.com/guadeloupe/casbt-devient-grand-sud-caraibe/>

81. <https://www.banatic.interieur.gouv.fr/V5/recherche-de-groupements/fiche-raison-sociale-PDF.php?siren=249710070&arch=01101/2018&dcou=>

82. INSEE Analyses, 2016 : <https://www.insee.fr/fr/statistiques/2128985>

A.1.4 Communauté d'agglomération Cap Excellence (CAPEX)

Date de création : 31 décembre 2008

Superficie : 129,93 km²

Nombre d'habitants : 104 180

Nombre de communes : 3

Siège : Pointe-à-Pitre

La communauté d'agglomération Cap Excellence est le poumon économique de l'île et le cœur de l'aire urbaine de « Pointe-à-Pitre – Les Abymes ». Représentant moins de 11 % de la superficie du DROM, la CA Cap Excellence est l'intercommunalité la plus peuplée de Guadeloupe avec plus du quart de la population de l'archipel. Elle est le « trait d'union » entre Basse-Terre et Grande-Terre.

Pointe-à-Pitre est au centre de la conurbation de Pointe-à-Pitre – Les Abymes. Il s'agit de l'ancien chef-lieu de Guadeloupe, aujourd'hui chef-lieu de Grande-Terre et sous-préfecture de Guadeloupe.

Situation économique

La CA Cap Excellence concentre la moitié des emplois de Guadeloupe et 40 % des établissements marchands. 7 postes sur 10 appartiennent au secteur privé. Ces entreprises privées dépendent pour beaucoup de centres de décision extérieurs (39,7 %) ⁸³.

On note une forte présence du secteur audiovisuel et des télécommunications (92 % des postes du secteur en Guadeloupe sont ainsi à la CAPEX).

La ville de Baie-Mahault, qui accueille la zone industrielle Jarry, constitue le « cœur d'activités » de la Guadeloupe. Avec plus de 300 ha, Jarry génère plus de 10 000 emplois.

Elle dispose d'une zone d'entrepôts francs, un parc industriel de 12 ha qui accueille principalement des industries lourdes de stockage de produits pétroliers/gaz et de production d'énergie. On y trouve également un complexe de bureaux et de commerces, dit de « World Trade Center » (2 500 m² de bureaux, 73 000 m² de surface d'exposition) ⁸⁴.

Cette zone comprend le principal complexe portuaire de Guadeloupe. En 2016, le port a transporté 1,1 million de passagers et 3,7 millions de tonnes de marchandises ⁸⁵.

Les Abymes, commune la plus peuplée de Guadeloupe, constitue la principale zone résidentielle de la CAPEX et accueille l'aéroport international de Pointe-à-Pitre.

Les actifs travaillant à Cap Excellence sont plus nombreux à venir de l'extérieur de l'intercommunalité (31 300) qu'à y vivre (28 100).

La population est en baisse ; les 18-25 ans quittent principalement la Guadeloupe pour l'Hexagone. Le chômage est très fort chez les jeunes avec 49 % des 15-24 ans sans emploi. L'évolution de l'emploi est peu dynamique (+ 0,1 %) ⁸⁶.

Nombre et taille des établissements : contrairement aux autres intercommunalités, on constate que les deux tiers des 20 944 établissements ont plus de 20 salariés. 70 établissements ont plus de 100 employés et 5 plus de 500.

Taux de chômage : 28,8 %

Taux de retraités : 20,6 %

Diplômés du supérieur : 15 551, soit 28 % des diplômés du supérieur de Guadeloupe, c'est la proportion la plus forte.

Structure de la population par âge, source INSEE, RP 2015

	Nombre d'habitants	Proportion
Moins de 15 ans	21 477	20,88 %
15 à 29 ans	19 973	19,42 %
30 à 44 ans	19 129	18,60 %
45 à 59 ans	21 827	21,22 %
60 à 74 ans	13 617	13,24 %
75 ans et plus	6 836	6,64 %
Total	102 859	100 %

Infrastructures principales

- L'université des Antilles : 2 campus à Pointe-à-Pitre, 1 aux Abymes
- L'aéroport de Pointe-à-Pitre Le Raizet aux Abymes, 11^e de France en termes de trafic en 2017 (après Beauvais et avant La Réunion, la Martinique et Lille ⁸⁷), avec 2 361 173 passagers
- Le CHU de Guadeloupe
- 2 centrales diesel à Jarry
- Un port de plaisance à Pointe-à-Pitre

83. INSEE Guadeloupe, Dossier N° 7 « Cap Excellence : Poumon économique de la Guadeloupe.

84. <https://www.baie-mahault.fr/economie-emploi/parcs-d-activites/154-z-a-c-de-jarry>

85. <https://www.rci.fm/infos/economie/2016-annee-des-records-pour-guadeloupe-port-caraibes>

86. INSEE Analyses, 2016 : https://www.insee.fr/fr/statistiques/fichier/2114350/dossier_complet.pdf

87. https://www.aeroport.fr/uploads/documents/rapport_2017.pdf.pdf

- Un complexe industrialo-portuaire du Port de Jarry à Baie-Mahault, « Grand Port maritime de la Guadeloupe »*. Le Grand Port maritime de Guadeloupe est 11^e de France avec 3,7 millions de tonnes de marchandises traitées par an (devant Toulon – 14^e, ou Brest – 16^e)
- 2 déchetteries

Historique de l'intercommunalité

En 1963, Les Abymes et Pointe-à-Pitre forment l'intercommunalité SIEPA. Cette intercommunalité assure à l'époque le service de distribution d'eau potable et d'assainissement des eaux usées.

Fondée le 30 décembre 2008 par un arrêté du préfet de la Guadeloupe, la « communauté d'agglomération des territoires des Abymes et de Pointe-à-Pitre » inclut, en plus de Pointe-à-Pitre et des Abymes, la commune de Baie-Mahault⁸⁸.

A.1.5 Communauté d'agglomération La Riviera du Levant (CARL)

Date de création : 1^{er} janvier 2014

Superficie : 208 km²

Nombre d'habitants : 66 758

Nombre de communes : 4

Siège : Le Gosier

Situation économique

Le territoire connaît une forte attractivité, davantage liée à l'économie résidentielle qu'aux moyens de production. La CARL joue le rôle d'intercommunalité « dortoir » pour les cadres travaillant à la CACE ; plus de la moitié des résidents n'y travaillent pas. 71 % des résidents ayant une profession supérieure travaillent ainsi en dehors de la CARL⁸⁹.

L'économie touristique y est fortement développée : sur les 14 000 emplois localisés, 82 % dépendent de la sphère présentielle. La moitié des hôtels de la Guadeloupe se trouvent sur le sol de la CARL.

La fragilité sociale y est moins pesante avec 30 % des foyers fiscaux imposables contre 26 % en moyenne sur l'île.

Nombre et taille des établissements : 10 290 établissements, dont 16 de plus de 100 employés

Taux de chômage : 27,4 %, un taux plus bas que dans les autres intercommunalités de Guadeloupe (sauf Marie-Galante)

Taux de retraités : 22,8 %

Diplômés du supérieur : 11 400 (16 % de la population et 20 % du total des diplômés supérieurs sur 13 % du territoire de Guadeloupe)

Structure de la population par âge, source INSEE, RP 2015

	Nombre d'habitants	Proportion
Moins de 15 ans	12 911	19,34 %
15 à 29 ans	10 664	15,97 %
30 à 44 ans	12 543	18,79 %
45 à 59 ans	15 501	23,22 %
60 à 74 ans	10 644	15,94 %
75 ans et plus	4 502	6,74 %
Total	66 765	100 %

On constate une proportion forte de « futurs seniors » : les 45-59 ans y représentent un quart de la population.

88. <http://www.guadeloupe.fr/guadeloupe-en-bref/politique/cap-excellence/>

89. <https://www.insee.fr/fr/statistiques/2900796#titre-bloc-9>

* Un Grand Port maritime est un établissement public relevant de l'État ; les ports de plaisance relèvent pour leur part des intercommunalités depuis le 1^{er} janvier 2017, ceci conformément à la loi NOTRe – sauf cas des ports non inclus dans des zones d'activités.

Infrastructures principales

- 3 déchetteries (Sainte-Anne, Saint-François, La Désirade)
- Les ports de plaisance à Saint-François, Sainte-Anne

Historique de l'intercommunalité

LA CARL est la plus jeune des intercommunalités de Guadeloupe. Elle a été créée le 1^{er} janvier 2014 sous la forme d'une CC. En 2015, elle devient une CA. Ses quatre communes sont : Sainte-Anne, Saint-François, Le Gosier (siège) et La Désirade. En termes de superficie, avec 208 km², c'est la deuxième plus petite intercommunalité de Guadeloupe après Marie-Galante.

A.1.6 Communauté de communes de Marie-Galante (CCMG)

Date de création : 18 janvier 1994

Superficie : 158 km²

Nombre d'habitants : 10 966

Nombre de communes : 3

Siège : Grand-Bourg

La CC de Marie-Galante est située sur l'île éponyme, à 30 km au sud-est de la Guadeloupe continentale.

Situation économique

L'économie est aujourd'hui principalement tournée vers le tourisme : la randonnée et la conservation du patrimoine historique, précolombien comme colonial⁹⁰. L'île connaît et a connu un fort exode ; elle comptait 30 000 habitants en 1946.

Nombre et taille des établissements : 2 907, dont 8 de plus de 100 employés

Taux de chômage : 26,8 %

Taux de retraités : 33,7 %

Diplômés du supérieur : 1 147

Infrastructures principales

- 3 collèges et un 1 lycée (lequel dispose d'une classe préparatoire pour l'École nationale de la marine marchande)
- Un petit centre hospitalier (la maternité y a été fermée en 2011) et une clinique
- Un aérodrome (actuellement non desservi), deux ports maritimes (Grand-Bourg, Saint-Louis)
- On compte une route qui relie les trois communes de l'île avec des services de bus

Structure de la population par âge, source INSEE, RP 2015

	Nombre d'habitants	Proportion
Moins de 15 ans	1 861	16,97 %
15 à 29 ans	1 401	12,78 %
30 à 44 ans	1 597	14,56 %
45 à 59 ans	2 716	24,77 %
60 à 74 ans	2 090	19,06 %
75 ans et plus	1 301	11,86 %
Total	10 966	100 %

La population est particulièrement vieillissante avec plus de 30 % de la population ayant plus de 60 ans.

Historique de l'intercommunalité

La CC de Marie-Galante est la première CC créée en Outre-mer (1994). Elle regroupe les trois communes de l'île de Marie-Galante, à savoir Capesterre-de-Marie-Galante (3 354 habitants – 46,2 km²), Grand-Bourg (le siège, 5 315 habitants – 55,54 km²) et Saint-Louis (2 532 habitants – 56,28 km²). Si le seuil pour constituer une CC a été relevé à 15 000 habitants par la loi NOTRe du 7 août 2015, du fait de sa situation insulaire, Marie-Galante et ses 11 291 habitants bénéficient d'une dérogation.

Les communes de Marie-Galante ont une histoire ancienne en matière de coopération intercommunale. En 1965, l'île accueille un SIVU dédié à l'électrification, qui devient en 1966 un SIVOM, avec pour nouvelle compétence la gestion de l'abattoir. En 1989, se rajoutent les compétences relatives à la construction d'une caserne de sapeurs-pompiers, la gestion de la Maison de Marie-Galante, la construction d'une canalisation pour le ravitaillement en sable, l'organisation d'un périmètre de transport urbain (PTU).

En 1994, le SIVOM est remplacé par la CC⁹¹.

90. Office de tourisme de Marie-Galante : <https://www.ot-mariegalante.com/>

91. Site internet de la CC de Marie-Galante : <http://www.paysmariegalante.fr/>

et Fiche BANATIC de Marie-Galante : <https://www.banatic.interieur.gouv.fr/V5/recherche-de-groupements/fiche-raison-sociale.php?siren=249710047&arch=01/07/2018&dcou>

A.2 PRÉSENTATION SOCIO-ÉCONOMIQUE ET HISTORIQUE DES DIFFÉRENTES INTERCOMMUNALITÉS DE MARTINIQUE

A.2.1 Communauté d'agglomération du Centre de la Martinique (CACEM)

Date de création : 1^{er} janvier 2001

Superficie : 171 km²

Nombre d'habitants : 161 301

Nombre de communes : 4

Siège : Fort-de-France

Situation économique

Accueillant plus de 40 % de la population et comptant 70 % des surfaces économiques de la Martinique et trois quarts des emplois de l'île⁹², la CACEM est le poumon économique de la Martinique. Créée par arrêté préfectoral en 2000, elle rassemble les villes de Fort-de-France (siège), du Lamentin, de Saint-Joseph et Schoelcher.

Nombre et taille des établissements : 22 359, dont 225 entreprises de plus de 50 salariés

Taux de chômage : 23,8 %

Taux de retraités : 24,7 % pour les femmes et 21,8 % chez les hommes

Diplômés du supérieur : 29 525, soit un peu plus de la moitié des diplômés du supérieur de Martinique

Infrastructures principales

- L'aéroport du Lamentin, 13^e aéroport français en termes de trafic aérien, avec 1 946 666 passagers en 2017 (devant Lille)⁹³
- Un port de commerce à Fort-de-France, Grand Port maritime (2,9 millions de tonnes de marchandises traitées en 2017, c'est le 13^e port de France en général et le 7^e port français en termes de trafic de conteneurs)⁹⁴
- Le CHU de Martinique (Hôpital Pierre Zobda-Quitman, à Fort-de-France)
- Le campus universitaire de l'Université des Antilles à Schoelcher
- La Technopole de la Martinique est installée sur son territoire
- Un port de plaisance à Étang Z'Abricots à Fort-de-France et un port de plaisance sur la commune du Lamentin
- L'UTVD à Fort-de-France (unité de traitement et de valorisation de déchets : brûle les déchets et produit de l'électricité)
- Une centrale thermique à la Pointe des Carrières
- Une fourrière d'automobiles intercommunautaire

Projets d'infrastructures

- Projet d'extension du TCSP par câble aérien, entre Fort-de-France et Schoelcher, à l'étude (principalement porté par la CTU de Martinique)⁹⁵
- Parc technologique environnemental de la Trompeuse sur la commune du Lamentin
- Parc d'activité de Choco-Choisy à Saint-Joseph

Structure de la population par âge, source INSEE, RP 2015

	Nombre d'habitants	Proportion
Moins de 15 ans	28 276	17,78 %
15 à 29 ans	27 136	17,07 %
30 à 44 ans	27 933	17,60 %
45 à 59 ans	36 890	23,20 %
60 à 74 ans	24 561	15,45 %
75 ans et plus	14 149	8,90 %
Total	158 945	100 %

92. <http://www.cacem.org/lagglo/histoire-competences.html>

93. https://www.aeroport.fr/uploads/documents/rapport_2017.pdf.pdf

94. https://www.martinique.port.fr/imageProvider.aspx?private_resource=1486&fn=Trafic%202016_2015%20v_site_0.pdf

95. <https://www.people-bokay.com/le-transport-par-cable-aerien-les-martiniquais-sont-ils-prets-a-prendre-les-airs/>

Historique de l'intercommunalité

À l'origine, les villes de Fort-de-France, du Lamentin et de Schoelcher s'associent en 1992 par la signature d'un « accord de coopération intercommunale ». En 1997, elles sont rejointes par la commune de Saint-Joseph afin de créer le « Syndicat intercommunal du centre de la Martinique », SICEM. Le SICEM a été créé afin de gérer les déchets des quatre communes et de lancer le projet d'usine d'incinération de la Trompeuse.

En 2000, à la suite de la loi Chevènement de 1999, les communes fondatrices de la SICEM s'accordent à créer une communauté d'agglomération permettant d'aller plus loin dans la gestion de problématiques intercommunales⁹⁶.



A.2.2 Communauté d'agglomération de l'Espace Sud de la Martinique (CAESM)

Date de création : 30 décembre 2004

Superficie : 409,14 km²

Nombre d'habitants : 121 133

Nombre de communes : 12

Siège : Sainte-Luce

La communauté d'agglomération de l'Espace Sud de la Martinique regroupe 12 communes du sud de la Martinique. Son siège est Sainte-Luce ; elle a été créée par arrêté préfectoral le 29 décembre 2004.

Situation économique

L'Espace Sud est le pôle touristique principal de l'île de la Martinique. Le chiffre d'affaires dégagé par le tourisme représente ainsi 67 % du chiffre d'affaires global pour Les Anses-d'Arlet, 61 % pour Sainte-Anne, 50 % pour Le Marin.

Y sont concentrés les trois quarts de l'offre martiniquaise en termes d'hébergement touristique. Ce tourisme est principalement balnéaire (plongée, plaisance, kayak...)97. La CAESM dispose d'une attractivité résidentielle certaine. C'est l'intercommunalité de Martinique la moins touchée par le déclin démographique (- 2,2 % – source rapport IEDOM sur l'année 2017).

Nombre et taille des établissements : 13 480, dont 76 de plus de 50 salariés

Taux de chômage : 24,7 %

Taux de retraités : 23,8 % pour les femmes et 24,2 % pour les hommes

Diplômés du supérieur : 17 964, soit 30 % du total de la Martinique

Infrastructures principales

- La décharge du Céron à Sainte-Luce
- 3 ports de plaisance (Le Marin, Trois-Îlets, Le François)

Structure de la population par âge, source INSEE, RP 2015

	Nombre d'habitants	Proportion
Moins de 15 ans	21 187	17,8 %
15 à 29 ans	18 667	15,7 %
30 à 44 ans	20 327	17,1 %
45 à 59 ans	29 926	25,2 %
60 à 74 ans	19 462	16,4 %
75 ans et plus	9 243	7,8 %
Total	118 812	100 %

Historique de l'intercommunalité

Cette communauté d'agglomération est le fruit de multiples transformations. Son plus lointain ancêtre est le syndicat intercommunal de développement économique régional (SIDER) créé en 1972 autour de compétences relatives au développement économique : promotion de l'agriculture, de la pêche, du tourisme, de l'hôtellerie et restauration, aménagement et urbanisme.

Ce dernier s'est transformé en SIVOMSUD (syndicat intercommunal à vocation multiple) en 1976, avec de nouvelles compétences : collecte et traitement des déchets, architecture, informatique...

En 2000, le SIVOMSUD se transforme en communauté de communes du Sud, avec de nouvelles compétences (gestion des déchets, aménagement du territoire, restauration scolaire...) avant de prendre en 2004 la forme qu'elle a toujours aujourd'hui de communauté d'agglomération de l'Espace Sud de la Martinique98.

A.2.3 Communauté d'agglomération du Pays Nord Martinique (CAP Nord Martinique)

Date de création : 1^{er} janvier 2014

Superficie : 547,9 km²

Nombre d'habitants : 104 441

Nombre de communes : 18

Siège : Le Marigot

Sur les 18 communes que regroupe CAP Nord Martinique, seulement six comptent plus de 5 000 habitants : Le Robert, Sainte-Marie, Le Morne-Rouge, Le Lorrain, La Trinité, Le Gros-Morne. Ces six communes regroupent près de 68 % de la population de la communauté d'agglomération sur 50 % de sa superficie.

96. Le schéma départemental de coopération intercommunale de Martinique, 2016, p. 12 : <http://www.martinique.pref.gouv.fr/content/download/8269/66208/file/RAA%20-%20N%C2%B0%2002-2016-029.pdf>

97. Projet Horizon 2020 de la CAESM : https://www.odyssea-bleu.org/wp-content/documents/Projet_Strategique_Integre_Sud_Martinique_Horizon_2020_Modele_Odyssea_VDEF_31102016.pdf

98. Le schéma de coopération internationale de Martinique, 2016, p. 12 : <http://www.martinique.pref.gouv.fr/content/download/8269/66208/file/RAA%20-%20N%C2%B0%2002-2016-029.pdf>

et le site internet de la CA Espace Sud Martinique : <http://www.espacesud.fr/?q=historique>

Situation économique

Il s'agit de la communauté d'agglomération la plus touchée par le déclin démographique. Cela peut s'expliquer par son caractère rural, le vieillissement de sa population et les problèmes d'accessibilité que le territoire rencontre, le nord de l'île étant plus montagneux (source : rapport IEDOM sur l'année 2017).

Nombre et taille des établissements : 10 296, dont 80 de plus de 50 salariés

Taux de chômage : 28,4 %

Taux de retraités : 27,6 % des femmes et 26,7 % des hommes

Diplômés du supérieur : 11 461 (20 % des diplômés du supérieur)

Infrastructures principales

- En cours de construction au niveau de la commune de La Trinité : l'installation de stockage de déchets non dangereux (ISDND) du Petit-Galion
- Une centrale 100 % bagasse-biomasse à La Trinité
- Un centre de méthanisation et de compostage au Robert
- Une centrale thermique de Bellefontaine
- Les ports de pêche à La Trinité et au Robert
- Le port de plaisance (Le Robert)

Structure de la population par âge, source INSEE, RP 2015

	Nombre d'habitants	Proportion
Moins de 15 ans	18 071	17,53 %
15 à 29 ans	16 159	15,67 %
30 à 44 ans	15 979	15,50 %
45 à 59 ans	25 577	24,80 %
60 à 74 ans	17 095	16,58 %
75 ans et plus	10 234	9,92 %
Total	103 115	100 %

Historique de l'intercommunalité

Le nord de la Martinique voit dès 1968 la création d'un syndicat à vocation unique autour du tourisme, le « syndicat intercommunal d'aménagement touristique du nord de la Martinique » (SIATNO), rassemblant 19 communes. En 1975, ce syndicat est dissous et remplacé par un syndicat à vocation multiple rassemblant 16 communes : le SIVMANO, avec notamment des compétences en gestion des déchets, environnement, électrification rurale, informatique.

En 1995, est créée la communauté de communes du Nord de la Martinique (CCNM). Elle intègre alors les communes suivantes : L'Ajoupa-Bouillon, Basse-Pointe, Bellefontaine, Le Carbet, Case-Pilote, Grande-Rivière, Gros-Morne, Le Lorrain, Macouba, Le Marigot, Le Prêcheur, Le Robert, Sainte-Marie, Saint-Pierre et La Trinité. La CCNM se substitue définitivement au SIVMANO dès le 1^{er} janvier 1997. La même année, en juin, elle intègre les communes suivantes : Morne-Rouge, Fonds-Saint-Denis, Morne-Vert.

En 2005, la CCNM conçoit son premier projet de territoire, la « Charte du Pays Nord Martinique », qui aboutit à la définition d'une stratégie de développement et à la contractualisation d'un plan d'actions sur la période 2007-2013. Afin de lancer un nouveau projet de territoire comprenant l'exercice de compétences plus larges, les membres de la CCNM se sont décidés en 2014 à transformer leur CC en CA. La CCNM devient alors « CAP Nord Martinique »⁹⁹.

A.3 PRÉSENTATION SOCIO-ÉCONOMIQUE ET HISTORIQUE DES DIFFÉRENTES INTERCOMMUNALITÉS DE GUYANE

A.3.1 Communauté de communes de l'Ouest Guyanais (CCOG)

Date de création : 29 décembre 1994

Superficie : 40 956 km²

Nombre d'habitants : 90 560

Nombre de communes : 8

Siège : Mana

99. Le schéma départemental de coopération intercommunale de Martinique (2016), p. 12 : <http://www.martinique.pref.gouv.fr/content/download/8269166208/file/RAA%20-%20N%C2%B0%2002-2016-029.pdf>

À elle seule, elle représente près de la moitié du territoire guyanais. Si Mana en est le siège, la ville principale est Saint-Laurent-du-Maroni qui regroupe plus de 48 % de la population de l'intercommunalité sur seulement 11 % de son territoire. Sur les huit communes de la CCOG, seulement trois comptent plus de 10 000 habitants : Mana, Saint-Laurent-du-Maroni et Maripasoula : ces communes représentent 73 % de la population de la CCOG pour également 72 % du territoire.

L'occupation humaine se concentre au niveau du fleuve et du littoral. Il existe d'importantes inégalités dans l'accès aux services publics pour les populations vivant à l'intérieur des terres : 30 % d'entre elles n'ont pas accès à l'eau et à l'électricité.

Situation économique

L'économie est dominée par les activités informelles et les échanges avec la frontière. Le taux d'activité de la population des 15-64 ans en 2015 n'atteint que 47,8 % (INSEE, 2015). Le revenu net annuel déclaré moyen par les habitants est de 9 700 euros, soit moitié moins que pour la Guyane en général¹⁰⁰.

Si l'agriculture ne compte que pour 1 % des salariés officiels, elle est largement pratiquée de manière informelle. De manière tout aussi informelle, aux abords de Maripasoula existent de nombreux sites d'orpaillage.

Le secteur public représente 70 % des emplois officiels de l'intercommunalité (INSEE, 2017, analyse)¹⁰¹.

Plusieurs projets sur le territoire de la CCOG font l'objet d'investissements privés importants :

- celui de « Montagne d'Or », qui fait polémique autour de l'extraction aurifère ;
- en matière de production d'électricité, la CCOG doit accueillir d'ici 2020 une centrale solaire d'une capacité de 55 MW disposant d'une installation de stockage à l'hydrogène¹⁰².

Nombre et taille des établissements : 2 275, dont 12 ayant plus de 100 employés.

Taux de chômage : 54,6 %

Taux de retraités : 2,6 %

Diplômés du supérieur : 3 465, soit 14,4 % du total des diplômés du supérieur de la Guyane

Infrastructures principales

- Le port de l'Ouest depuis 2009 : port fluvial à Saint-Laurent du Maroni. Le tonnage total import/export est de 2 243 tonnes en 2016¹⁰³
- Un aéroport (Saint-Laurent-du-Maroni)
- Le pôle agricole alimentaire comprenant un abattoir créé en 2006 et un atelier de transformation des produits végétaux amazoniens¹⁰⁴ (à Mana)
- Un centre hospitalier à Saint-Laurent du Maroni
- Plusieurs centrales électriques diesel
- Une centrale hydroélectrique à Mana de 4,5 MW
- Une installation de stockage des déchets non dangereux à Saint-Laurent-du-Maroni, ancienne et qui fait l'objet (selon le compte rendu d'activité de la CCOG) d'investissements pour une mise aux normes
- La RNI qui ne descend pas plus au sud qu'Apatou (à environ 60 km du littoral, quand la frontière se poursuit sur plus de 500 km), avec pour conséquence qu'une commune comme Maripasoula ne peut être jointe par voie routière

Structure de la population par âge, source INSEE, RP 2015

	Nombre d'habitants	Proportion
Moins de 15 ans	35 574	39,6 %
15 à 29 ans	23 352	26,0 %
30 à 44 ans	19 228	21,4 %
45 à 59 ans	8 365	9,3 %
60 à 74 ans	2 650	2,9 %
75 ans et plus	727	0,8 %
Total	89 896	100 %

100. <https://www.insee.fr/fr/statistiques/3625735>

101. <https://www.insee.fr/fr/statistiques/3625735>

102. <https://www.ceog.fr/>

103. <http://www.portdeguyane.fr/economie-2/trafics-et-statistiques/port-de-louest-un-traffic-en-baisse-de-18-au-premier-trimestre-2016/>

104. <http://ouestguyane.fr/les-activites/pole-agro-alimentaire/>

105. <https://www.insee.fr/fr/statistiques/3625735>

En 2014, la proportion d'étrangers dans la population était évaluée à 44-50 %. La population double tous les 15 ans et est extrêmement jeune avec 65 % de moins de 29 ans et presque 40 % de moins de 15 ans.

L'INSEE relève qu'en 2013, il y a plus d'hommes que de femmes, notamment chez les 30-49 ans. Ce phénomène diffère de la situation moyenne en Guyane : la CCOG compte 52 % d'hommes, contre 49 % au niveau de la Guyane, soit 108 hommes pour 100 femmes en 2013. Le déséquilibre est plus marqué chez les adultes entre 30 et 49 ans. Cette situation s'explique par les migrations masculines, notamment liées à l'orpaillage (INSEE Analyses, 2017)¹⁰⁵.

Historique de l'intercommunalité

Fondée en 1994, dans le sillage de la loi relative à l'administration territoriale de la République (dite « loi ATR » ou « loi Joxe »), la CCOG est la plus ancienne des quatre intercommunalités guyanaises.

A.3.2 Communauté d'agglomération du Centre Littoral (CACL)

Date de création : 1^{er} janvier 2012

Superficie : 5 224 km²

Nombre d'habitants : 133 375

Nombre de communes : 6

Siège : Cayenne

La CACL regroupe 48 % de la population totale guyanaise sur moins de 6 % du territoire régional. Cayenne, Remire-Montjoly et Matoury forment « l'Île de Cayenne » et sont des communes urbaines-littorales densément peuplées. Les trois autres communes (Montsinéry-Tonnegrande, Roura et Macouria) sont rurales et regroupent moins de 15 % de la population de la communauté d'agglomération.

Le territoire tient sa cohérence autour de l'attractivité économique de Cayenne.

Situation économique

C'est le principal pôle économique et administratif de Guyane. La CACL concentre 70 % des emplois de la région.

Le secteur public est le principal employeur. Le tissu économique est fortement « résidentiel ». Le BTP et le commerce sont les secteurs les plus dynamiques, tirés par la croissance démographique du territoire.

Le secteur primaire est un secteur clé de la CACL, avec une agriculture mécanisée sur le littoral (qui coexiste avec une agriculture traditionnelle plus en amont dans les terres). La pêche à la crevette représente la deuxième filière économique de Guyane.

La création d'emplois n'est pas suffisante pour lutter contre le chômage : 6 000 postes créés, mais 10 000 demandes d'emplois en 2014¹⁰⁶.

Nombre et taille des établissements : 13 239, dont 130 de plus de 50 employés

Taux de chômage : 26,6 %

Taux de retraités : 10 %

Diplômés du supérieur : 16 944, soit 70 % des diplômés du territoire

Infrastructures principales

- L'aéroport international Félix Éboué, 22^e de France en termes de trafic (après Nouméa et avant Toulon) avec 514 455 passagers
- Le port de Dégrad-des-Cannes (Remire-Montjoly) d'où rentrent 95 % des produits importés en Guyane ; il est le principal site du Grand Port maritime de Guyane¹⁰⁷ (849 000 tonnes de marchandises y ont été traitées pour 2018)
- Le port de Larivot (commune de Matoury)
- Les RN1 et RN2 qui relient l'ensemble du littoral guyanais
- Une déchetterie, un centre de tri, un centre de compostage, une décharge
- L'université de Guyane (campus de Troubiran)
- Le CHU de Guyane (Cayenne)
- La centrale thermique de Dégrad-des-Cannes

Structure de la population par âge, source INSEE, RP 2015

	Nombre d'habitants	Proportion
Moins de 15 ans	37 946	28,8 %
15 à 29 ans	29 117	22,1 %
30 à 44 ans	28 135	21,3 %
45 à 59 ans	22 576	17,1 %
60 à 74 ans	11 046	8,4 %
75 ans et plus	3 100	2,3 %
Total	131 920	100 %

106. Schéma intercommunal de développement économique, 2014.

107. <http://www.portdeguyane.fr/presentation/situation-des-ports/>

On remarque la jeunesse de la population : un peu plus de 50 % de la population a moins de 29 ans.

Historique de l'intercommunalité

La communauté de communes du Centre Littoral naît en 1997 et devient la CACL en 2012.

À sa création, ses compétences sont les suivantes : aménagement de l'espace communautaire, développement économique, protection et mise en valeur de l'environnement, gestion de l'eau potable.

En 2005, elle acquiert les compétences relatives à la gestion des déchets, à l'assainissement collectif (schéma directeur, collecte, transport, épuration des eaux usées) et au contrôle de l'assainissement non collectif.

Cette extension des compétences est complétée en 2008 par la collecte des déchets ménagers.

A.3.3 Communauté de communes de l'Est Guyanais (CEEG)

Date de création : 5 novembre 2002

Superficie : 25 560 km²

Nombre d'habitants : 7 053

Nombre de communes : 4

Siège : Saint-Georges

La CCEG est le territoire le moins densément peuplé de Guyane avec moins de 0,3 habitant au km². L'intercommunalité fait face à d'importantes difficultés dans l'exercice de ses compétences, dues à la faible densité et l'enclavement des communes. Le siège de l'intercommunalité, Saint-Georges, concentre près de 60 % de la population de l'intercommunalité. Seules les communes de Saint-Georges et de Régina sont accessibles par la route. Camopi et Ouanary ne sont accessibles que par voie fluviale. L'habitat est étendu : dans la même commune de Camopi, 120 km séparent le village « central » de Camopi du village de « Trois Sauts ».

25 % de la population est immigrée (30 % en moyenne en Guyane en 2015)¹⁰⁸ et vient principalement du Brésil. Elle se concentre à Saint-Georges et Régina. Aujourd'hui, la population de la CCEG migre vers la CACL. Les départs sont deux fois plus importants que les arrivées (220 contre 90).

Des Français habitent également de l'autre côté du fleuve, dans la partie brésilienne (logements moins chers)¹⁰⁹.

Situation économique

La dispersion de la population, l'enclavement et le manque d'infrastructures rendent très difficiles l'exercice des compétences de l'intercommunalité.

L'ouverture d'un pont franco-brésilien sur le fleuve Oyapock et d'une zone d'activité devraient permettre des retombées économiques positives pour le territoire¹¹⁰.

Nombre et taille des établissements : 332, dont 1 de plus de 50 employés

Taux de chômage : 51,4 %

Taux de retraités : 5,4 %

Diplômés du supérieur : 284

Infrastructures principales

- Un manque d'infrastructures médicales ; un centre de santé (dispensaire) est installé à Saint-Georges-de-l'Oyapock
- La centrale hydro-électrique de Saut-Maripa

Structure de la population par âge, source INSEE, RP 2015

	Nombre d'habitants	Proportion
Moins de 15 ans	2 728	39,51 %
15 à 29 ans	1 657	24,0 %
30 à 44 ans	1 269	18,38 %
45 à 59 ans	811	11,74 %
60 à 74 ans	359	5,2 %
75 ans et plus	81	1,17 %
Total	6 905	100 %

Historique de l'intercommunalité

La CCEG a été créée en 2002 et regroupe quatre communes : Saint-Georges de l'Oyapock (3 959 habitants), Camopi (1 677 habitants), Régina (975 habitants) et Ouanary (129 habitants) pour un total d'un peu plus de 6 000 habitants.

108. <https://www.insee.fr/fr/statistiques/3675727>

109. <https://www.insee.fr/fr/statistiques/3675727>

110. Schéma départemental de coopération intercommunale de la Guyane, 2016.

A.3.4 Communauté de communes des Savanes (CCDS)

Date de création : 1^{er} janvier 2011

Superficie : 11 942 km²

Nombre d'habitants : 31 393

Nombre de communes : 4

Siège : Kourou

Kourou rassemble 84 % de la population de la CC sur 18 % du territoire total. Les autres communes, Sinnamary, Iracoubo et Saint-Élie fonctionnent à la manière d'une banlieue vis-à-vis de Kourou.

Situation économique

L'économie dépend principalement du secteur spatial, qui représente 16 % du PIB du territoire et 23 % des emplois salariés¹¹¹.

Le centre spatial est également le principal centre touristique.

Nombre et taille des établissements : 2 291, dont 29 de plus de 50 employés

Taux de chômage : 29,4 %

Taux de retraités : 6,5 %

Diplômés du supérieur : 3 399, soit 14 % du total des diplômés supérieurs de Guyane

Infrastructures principales

- Le port spatial de Kourou (3 pas de tirs pour les fusées Véga, Soyouz et Ariane 5)
- Le port de Pariacabo, à l'entrée de la ville de Kourou, utilisé principalement pour les besoins du Centre spatial guyanais ; il s'agit du second site du Grand Port maritime de Guyane
- Le centre médico-chirurgical de Kourou
- Le campus de l'université de Guyane : IUT de Kourou
- Le barrage hydro-électrique de Petit-Saut (qui alimente l'ensemble des villes littorales)

Structure de la population par âge, source INSEE, RP 2015

	Nombre d'habitants	Proportion
Moins de 15 ans	10 514	33,76 %
15 à 29 ans	6 909	22,18 %
30 à 44 ans	6 487	20,82 %
45 à 59 ans	5 047	16,20 %
60 à 74 ans	1 802	5,78 %
75 ans et plus	393	1,26 %
Total	31 152	100 %

Historique de l'intercommunalité

Dernière-née des intercommunalités guyanaises, la CCDS fait son apparition en 2011 et regroupe quatre communes, dont Kourou, siège de l'activité aérospatiale du territoire¹¹².

A.4 PRÉSENTATION SOCIO-ÉCONOMIQUE ET HISTORIQUE DES DIFFÉRENTES INTERCOMMUNALITÉS DE LA RÉUNION

A.4.1 Communauté intercommunale des Villes Solidaires (CIVIS)

Date de création : 31 décembre 2002

Superficie : 378,14 km²

Nombre d'habitants : 179 356

Nombre de communes : 6

Siège : Saint-Pierre

Situation économique

La CIVIS dispose aujourd'hui d'un fort dynamisme économique qui attire entreprises, start-up et centres de recherche. À L'Étang-Salé sont installés un nouvel abattoir d'un producteur et transformateur de volailles,

111. <http://www.maxicours.com/se/fiche/4/6/371746.html>

112. Site de la CCDS : <http://www.ccdsguyane.fr/la-ccds/presentation/>

113. <http://ecoaustral.com/une-region-qui-commence-seveiller>

ainsi que le laboratoire de recherche et développement d'une enseigne de restauration¹¹³.

Sur la ZAC Pierrefonds à Saint-Pierre, une pépinière d'entreprises est installée et on trouve la Technopole de La Réunion sur un parc de 17 ha.

L'université de La Réunion est également présente (IUT notamment) avec une installation de recherche notamment sur l'utilisation de l'énergie thermique des eaux (PAT ETM).

Nombre et taille des établissements : 14 851, dont 149 entreprises de plus de 50 salariés

Taux de chômage : 37,1 %

Taux de retraités : 15,6 % des femmes et 15 % des hommes

Diplômés du supérieur : 21 417, soit 20 % du total

Infrastructures principales

- L'aéroport de Saint-Pierre-Pierrefonds
- La centrale du Gol (charbon-bagasse)
- Le centre d'enfouissement de Pierrefonds pour les communes du sud et de l'ouest de l'île
- Le port de plaisance et de pêche à Saint-Pierre

Structure de la population par âge, source INSEE, RP 2015

	Nombre d'habitants	Proportion
Moins de 15 ans	43 044	23,8 %
15 à 29 ans	36 200	20,1 %
30 à 44 ans	36 676	20,3 %
45 à 59 ans	37 395	20,7 %
60 à 74 ans	19 495	10,8 %
75 ans et plus	7 749	4,3 %
Total	180 559	100 %

Historique de l'intercommunalité

La CIVIS succède à une communauté de communes constituée en 1997, laquelle succède au SIVOMR, premier syndicat intercommunal à vocation multiple de La Réunion, créé en 1983¹¹⁴.

A.4.2 Communauté d'agglomération du Sud (CASUD)

Date de création : 30 décembre 2009

Superficie : 564,8 km²

Nombre d'habitants : 127 507

Nombre de communes : 4

Siège : Le Tampon

Situation économique

Les communes de la CASUD sont dans l'ensemble des « zones secondaires » en termes d'emplois et d'activité, comparativement à Saint-Pierre (CIVIS), Le Port (TCO), Saint-Denis (CINOR) et Saint-Benoît (CIREST)¹¹⁵.

Au niveau de la CASUD, Le Tampon souhaite aujourd'hui accroître son attractivité par une place de plus en plus grande de l'université de La Réunion dans la commune¹¹⁶, l'extension des zones d'activités et la création d'une zone industrielle et artisanale de 100 ha en moyenne altitude¹¹⁷.

Nombre et taille des établissements : 8 773, dont 55 établissements de plus de 50 salariés

Taux de chômage : 38,8 %

Taux de retraités : 18,2 % pour les femmes et 17,1 % pour les hommes

Diplômés du supérieur : 12 417, soit un peu plus de 12 % de la population réunionnaise

Infrastructures principales

- Le port de pêche de Saint-Joseph
- Le port de pêche de Saint-Philippe

Projets d'infrastructures propres à l'intercommunalité :

Volonté de créer un téléphérique « Cilaos/Le Tampon/Saint-Joseph ».

114. Site de la CIVIS : <http://www.civis.re/index.php/le-cabinet/78-la-civis>

115. Carte économique de La Réunion : <https://habiter-la-reunion.re/economie-a-la-reunion/>

116. <http://ecoaustral.com/une-region-qui-commence-seveiller>

117. <http://ecoaustral.com/une-region-qui-commence-seveiller>

Structure de la population par âge, source INSEE, RP 2015

	Nombre d'habitants	Proportion
Moins de 15 ans	29 556	23,49 %
15 à 29 ans	25 028	19,89 %
30 à 44 ans	23 663	18,81 %
45 à 59 ans	26 846	21,34 %
60 à 74 ans	14 551	11,57 %
75 ans et plus	6 169	4,90 %
Total	125 813	100 %

Historique de l'intercommunalité

La CASUD succède à la CCSUD, créée en 1997. Cette dernière comprenait à l'époque les communes de L'Étang-Salé (qui rejoint en 2003 la CC préfigurant la CIVIS) et des Avirons (qui rejoint la CIVIS au moment du passage à la CA en 2010)¹¹⁸.

L'intercommunalité s'est construite autour de la gestion de la compétence eau. Il s'agit de la seule intercommunalité organisatrice du service d'eau potable à ce jour.

La CIVIS et CASUD forment le « Grand Sud » de La Réunion. Depuis 2011, la possibilité d'un rapprochement entre les deux intercommunalités (sous forme d'une communauté d'agglomération ou d'une communauté urbaine) est discutée. À ce jour, aucune décision n'a été actée par le préfet et les deux intercommunalités pour fusionner. Elles collaborent au sein de plusieurs syndicats et disposent d'un SCoT en commun.

La particularité du Grand Sud en général est la forte proportion d'habitants dans les Hauts, l'espace de La Réunion situé plus en altitude : 80 000 habitants, soit 45 % de la population totale des Hauts de La Réunion.

Le Grand Sud est le territoire avec le plus fort dynamisme démographique de La Réunion. D'ici 2030, l'INSEE prévoit une augmentation globale de la population de l'ordre de 100 000 habitants (soit un passage de 350 000 à 450 000 habitants). L'augmentation se fera principalement pour les communes principales, Le Tampon (+ 30 000 habitants prévus) sur le territoire de la CASUD et Saint-Pierre (+ 20 000 habitants prévus) sur celui de la CIVIS.

A.4.3 Communauté intercommunale Réunion Est (CIREST)

Date de création : 21 décembre 2001

Superficie : 737,2 km²

Nombre d'habitants : 127 817

Nombre de communes : 6

Siège : Saint-Benoît

Si le siège de la CIREST est Saint-Benoît, la plus grande ville en termes de population est Saint-André (56 195 habitants contre 38 287). Les deux villes rassemblent les trois quarts de la population de la communauté d'agglomération sur moins de trois quarts du territoire. Une part importante du territoire de la CIREST se situe dans le parc national de La Réunion (85 % de la superficie totale).

Situation économique

La CIREST est caractérisée par une économie rurale et plus pauvre que le reste de La Réunion. Elle a cependant initié un développement autour du numérique en accueillant de nombreuses écoles dédiées : Epitech, l'École régionale supérieure du numérique (avec la CCI), la création d'un incubateur... La présence importante du parc national de La Réunion représente également une opportunité pour le développement du tourisme.

Nombre et taille des établissements : 9 410, dont 85 établissements de plus de 50 salariés

Taux de chômage : 38,1 %

Taux de retraités : 13,8 % de femmes et 13,7 % d'hommes

Diplômés du supérieur : 10 587, soit 10 % environ du total

Infrastructures principales

- L'usine Bois-Rouge (charbon-bagasse) à Saint-André
- Le port de pêche et de plaisance à Saint-André
- Le port de plaisance à Sainte-Rose

Projet de l'intercommunalité

Centre multifilière de valorisation des déchets à Sainte-Suzanne pour remplacer le centre d'enfouissement en place. Pour la gestion de ce centre, la CIREST et la CINOR sont partenaires au sein du « SYDNE », syndicat mixte de traitement des déchets du Nord et de l'Est¹¹⁹.

118. Site de la CASUD <http://www.casud.re/la-casud/presentation-generale/territoire.html>

119. <https://www.clicanoo.re/Economie/Article/2018/10/10/Le-marche-de-traitement-des-dechets-de-la-CIREST-suspendu-par-le>

Structure de la population par âge, source INSEE, RP 2015

	Nombre d'habitants	Proportion
Moins de 15 ans	33 140	26,19 %
15 à 29 ans	26 585	21,00 %
30 à 44 ans	24 350	19,24 %
45 à 59 ans	25 669	20,28 %
60 à 74 ans	12 299	9,72 %
75 ans et plus	4 523	3,57 %
Total	126 566	100 %

Historique de l'intercommunalité

La CIREST est une communauté d'agglomération créée le 21 décembre 2001 et succède à une communauté de communes instituée sur les communes du même territoire en 1996.

A.4.4 Communauté d'agglomération du Territoire de la Côte Ouest (TCO)

Date de création : 31 décembre 2001

Superficie : 537,2 km²

Nombre d'habitants : 217 619

Nombre de communes : 5

Siège : Le Port

Le TCO s'étend sur plus du cinquième de la superficie totale de La Réunion et est la communauté d'agglomération la plus peuplée de La Réunion. Elle compte 216 000 habitants, soit 25 % de la population de l'île.

Situation économique

Il s'agit d'un territoire attractif. Le TCO compte 25 % des emplois de l'île et dispose d'atouts économiques certains. Elle est le premier pôle de l'économie des loisirs et du tourisme de La Réunion. La présence du complexe porto-industriel sur son territoire génère près de 2 milliards d'euros de chiffres d'affaire et représente un lien avec l'économie mondialisée¹²⁰.

Le territoire apparaît comme un modèle dans l'appréhension des défis du développement durable. Il devrait en effet accueillir la seule écocité ultramarine, insulaire et tropicale de l'océan Indien, la plus grande écocité du monde avec 5 000 ha¹²¹.

Nombre et taille des établissements : 19 193 établissements, dont 185 de plus de 50 salariés

Taux de chômage : 35,9 %

Taux de retraités : 13,7 % chez les femmes, 0,14 % chez les hommes

Diplômés du supérieur : 28 439, soit 27,5 % du total des diplômés du supérieur à La Réunion

Infrastructures principales

- Le grand Port maritime de La Réunion : 5,4 millions de tonnes traitées en 2017¹²², soit le 9^e port de France, devant Toulon (14^e) ou Brest (16^e)
- Les ports de plaisance (Le Port, Saint-Gilles, Saint-Leu)
- Le port de pêche (Le Port et Saint-Gilles)

Structure de la population par âge, source INSEE, RP 2015

	Nombre d'habitants	Proportion
Moins de 15 ans	50 639	23,6 %
15 à 29 ans	42 511	19,8 %
30 à 44 ans	45 568	21,2 %
45 à 59 ans	44 661	20,8 %
60 à 74 ans	23 000	10,7 %
75 ans et plus	8 414	3,9 %
Total	214 795	100 %

120. <http://freedom.fr/complexe-industriolo-portuaire-les-activites-maritimes-du-port-generent-4-330-emplois-directs/>

121. <https://www.tco.re/competences-et-projets/amenagement-et-habitat/ecocite-coeur-dagglomeration>

122. Rapport d'activité du Grand Port Maritime de La Réunion, 2017.

Historique de l'intercommunalité

À l'origine, les communes de Saint-Paul, Saint-Leu et Trois-Bassins étaient rassemblées dans la communauté des communes de l'Ouest (CCCO), créée en 1996.

Les communes de La Possession et du Port étaient rattachées au SIVOMR, ancêtre de la CIVIS, premier syndicat intercommunal à vocation multiple de La Réunion, créé en 1983. En 2001, elles demandent à se retirer de la CIVIS pour rejoindre la CCCO.

Ce rattachement avait du sens aux yeux de la loi (loi Chevènement, 1999), qui invitait les intercommunalités à se conformer à un périmètre « d'un seul tenant et sans enclave ».

Ainsi naît le TCO, plus grande intercommunalité de l'île, dont le territoire correspond à un vrai bassin de vie, identifié par le schéma d'aménagement régional (SAR) de 1995 comme étant la microrégion « Ouest »¹²³.

A.4.5 Communauté intercommunale du Nord de La Réunion (CINOR)

Date de création : 31 décembre 2000

Superficie : 287,8 km²

Nombre d'habitants : 205 176

Nombre de communes : 3

Siège : Saint-Denis

Accueillant le chef-lieu de La Réunion, la CINOR est la deuxième communauté d'agglomération la plus peuplée de l'île (24,5 % des habitants de La Réunion). Les communes qui composent l'intercommunalité sont le chef-lieu Saint-Denis, Sainte-Marie et Sainte-Suzanne.

Situation économique

La CINOR est la première zone d'emplois de l'île (35 % des emplois). L'activité économique y est principalement orientée vers les services (trois quarts du PIB en 2013, selon le SCOT de la CINOR¹²⁴). Une des forces de la CINOR est son dynamisme en termes de recherche et développement, avec la présence sur son territoire du principal campus universitaire et de la Technopole de La Réunion.

La CINOR souhaite stimuler son économie par le développement de l'économie bleue. L'intercommunalité a dans ce but développé un partenariat avec le Pays Basque.

Nombre et taille des établissements : 16 981, dont 249 de plus de 50 salariés

Taux de chômage : 30,2 %

Taux de retraités : 15,7 % chez les femmes et 14,6 % chez les hommes

Diplômés du supérieur : 30 462, soit environ 30 % du total

Infrastructures principales

• L'aéroport de Roland-Garros à Sainte-Marie, 12^e aéroport de France (devant la Martinique et Lille), en termes de trafic en 2017, avec 2 293 042 passagers

Projets d'infrastructures phares

- Le tramway allant du Barachois à la Technopole, ouvert d'ici 2021, complémentaire au projet de la région de réseau régional de transports guidés (« Run Rail »), tramway qui ira de Saint-Joseph à Saint-Benoît, en passant par le littoral ouest de l'île¹²⁵
- Le projet de téléphérique urbain « Bois-de-Nèfles au Chaudron » (d'ici fin 2019)
- Le projet de port de pêche et de plaisance à Sainte-Marie
- Le partenariat avec la CIREST pour le lancement du centre multifilière de valorisation des déchets à Sainte-Suzanne pour remplacer le centre d'enfouissement en place

Structure de la population par âge, source INSEE, RP 2015

	Nombre d'habitants	Proportion
Moins de 15 ans	45 884	22,6 %
15 à 29 ans	44 655	22 %
30 à 44 ans	38 755	19,1 %
45 à 59 ans	42 251	20,8 %
60 à 74 ans	22 780	11,2 %
75 ans et plus	8 666	4,3 %
Total	202 991	100 %

Historique de l'intercommunalité

La communauté d'agglomération a été créée en 2001, succédant à une communauté de communes créée en 1997, qui couvrait le même territoire¹²⁶.

123. Plaquette de présentation du TCO, 2015 : <https://www.tco.re/wp-content/uploads/2014/04/Plaquette-de-pr%C3%A9sentation-du-Territoire-de-la-C%C3%B4te-Ouest-2015.pdf>

124. <http://www.cinor.fr/~cinor47/scot%20apr%20PADD%20approuv%C3%A9.pdf>

125. <https://habiter-la-reunion.re/run-rail/>

126. <http://www.cinor.fr/FR/Sommaire/article.php?numero=5>

A.5 PRÉSENTATION SOCIO-ÉCONOMIQUE ET HISTORIQUE DES DIFFÉRENTES INTERCOMMUNALITÉS DE MAYOTTE

A.5.1 Communauté de communes de Petite-Terre (CCPT)

Date de création : 31 décembre 2014

Superficie : 12,1 km²

Nombre d'habitants : 30 039

Nombre de communes : 2

Siège : Pamandzi

L'intercommunalité de Petite-Terre se situe sur l'île éponyme. C'est l'intercommunalité la plus densément peuplée de Mayotte. Elle rassemble 11 % de la population mahoraise sur 3,2 % de la superficie totale. Sa densité de population atteint ainsi plus de 2 500 habitants au km².

Situation économique

Nombre et taille des établissements : 1 288, tous unipersonnels (ou absence de données disponibles)

Infrastructures principales

- L'aéroport de Dzaoudzi – Pamandzi, 26^e au classement français de 2017 avec un trafic annuel passagers de 385 376 passagers (soit plus qu'à Grenoble)
- Le port de plaisance de Dzaoudzi
- La centrale diesel des Badamiers

A.5.2 Communauté de communes du Centre Ouest (3CO)

Date de création : 31 décembre 2015

Superficie : 94,17 km²

Nombre d'habitants : 51 449

Nombre de communes : 5

Siège : Tsingoni

La CC du Centre Ouest, aussi appelée « 3CO », regroupe près de 19,5 % des habitants sur un quart du DROM. Le siège Tsingoni (14 235 habitants) est un peu plus peuplé que les autres communes : Chiconi (8 616 habitants), M'Tsangamouji (6 586 habitants), Ouangani (10 393 habitants) et Sada (11 619 habitants).

Situation économique

Nombre et taille des établissements : 2 529, tous unipersonnels (ou absence de données disponibles)

A.5.3 Communauté d'agglomération de Dembéli-Mamoudzou (CADEMA)

Date de création : 31 décembre 2015

Superficie : 80,68 km²

Nombre d'habitants : 89 090

Nombre de communes : 2

Siège : Mamoudzou

Il s'agit de la communauté la plus peuplée de Mayotte, elle accueille 33,8 % de la population sur 21,5 % de la superficie du DROM.

Situation économique

Nombre et taille des établissements : 5 277, tous unipersonnels (ou absence de données disponibles)

Infrastructures principales

- Le centre hospitalier de Mayotte
- Le port de plaisance de Mamoudzou

A.5.4 Communauté de communes du Nord de Mayotte (CCNM)

Date de création : 31 décembre 2015

Superficie : 87,34 km²

Nombre d'habitants : 60 372

Nombre de communes : 4

Siège : Bandraboua

La communauté de communes du Nord de Mayotte couvre 23,3 % du territoire et accueille 23 % de la population mahoraise. Koungou (32 752 habitants) et Bandraboua (14 211 habitants) en sont les principales communes. Acoua (5 384 habitants) et Mtsamboro (8 025 habitants) sont plus petites.

Situation économique

Nombre et taille des établissements : 2 517 unipersonnels (ou absence de données disponibles)

Infrastructures principales

- Le port de commerce de Mayotte (ouvert en 1992) à Longoni – commune de Koungou. Le port connaît une augmentation de son activité sur les quatre dernières années (de 652 739 tonnes de marchandises traitées en 2014 à 961 215 tonnes en 2017)
- Une centrale diesel depuis 2009
- L'installation de stockage de déchets non dangereux de Dzoumogné (une des infrastructures les plus modernes d'outre-mer, en date de 2014), gérée par le SIDEVAM 976 (syndicat intercommunal d'élimination et de valorisation des déchets de Mayotte)

A.5.5 Communauté de communes du Sud (CCSUD)

Date de création : 31 décembre 2015

Superficie : 100,23 km²

Nombre d'habitants : 31 945

Nombre de communes : 4

Siège : Bandrélé

Il s'agit de l'intercommunalité la plus grande en termes de superficie (26 % du territoire) et la moins densément peuplée de Mayotte (318 habitants/km² contre une moyenne de 701 habitant/km² pour le DROM). Bandrélé (10 529 habitants) et Chirongui (9 197 habitants) en sont les principales communes. Les autres communes sont Bouéni (6 503 habitants) et Kani-Kéli (5 716 habitants).

Situation économique

Nombre et taille des établissements : 1 811 établissements, tous unipersonnels (ou absence de données disponibles).



B. Effectifs et taux d'administration communautaire des intercommunalités d'Outre-mer

NOM DE L'INTERCOMMUNALITÉ	DROM	EFFECTIFS	POPULATION DE L'INTERCOMMUNALITÉ (HABITANTS)	TAUX D'ADMINISTRATION COMMUNAUTAIRE (POUR 1 000 HABITANTS)
Territoire de la Côte Ouest (TCO)	Réunion	266	217 619	1,2
Communauté d'agglomération du Sud (CASUD)	Réunion	213	127 507	1,7
Communauté intercommunale Réunion Est (CIREST)	Réunion	125	127 817	1,0
Communauté intercommunale du Nord de La Réunion (CINOR)	Réunion	350	205 176	1,7
Communauté intercommunale des Villes Solidaires (CIVIS)	Réunion	694	182 777	3,8
Communauté de communes des Savanes (CCDS)	Guyane	59	31 393	1,9
Communauté d'agglomération du Centre Littoral (CACL)	Guyane	280	133 375	2,1
Communauté de communes de l'Ouest Guyanais (CCOG)	Guyane	76	90 560	0,8
Communauté de communes de l'Est Guyanais (CCEG)	Guyane	13	7 053	1,8
Communauté de communes du Centre Ouest (3CO)	Mayotte	7	51 449	0,1
Communauté de communes de Petite-Terre (CCPT)	Mayotte	29	30 039	1,0
Communauté d'agglomération de Dombéni-Mamoudzou (CADEMA)	Mayotte	22	89 090	0,2
Communauté de communes du Sud de Mayotte (CCSUD)	Mayotte	6	31 945	0,2
Communauté d'agglomération du Nord Basse-Terre (CANBT)	Guadeloupe	107	79 618	1,3
Communauté d'agglomération du Nord Grande-Terre (CANGT)	Guadeloupe	105	59 491	1,8
Communauté d'agglomération La Riviera du Levant (CARL)	Guadeloupe	89	67 722	1,3
Communauté d'agglomération Cap Excellence (CAPEX)	Guadeloupe	217	104 180	2,1
Communauté d'agglomération du Centre de la Martinique (CACEM)	Martinique	360	161 301	2,2
Communauté d'agglomération de l'Espace Sud de la Martinique (CAESM)	Martinique	245	121 133	2,0
Communauté d'agglomération du Pays Nord Martinique (CAP Nord)	Martinique	212	104 441	2,0

Source : enquête en ligne (décembre 2018 - mars 2019).

RÉALISATION DE L'ÉTUDE



Sous la direction de :

Pascal Remblin,
directeur du développement

Germain Gultzoff,
directeur associé

SUIVI DE L'ÉTUDE

Simon Mauroux,
AdCF, responsable des affaires juridiques
et institutionnelles

COMITÉ DE PILOTAGE

Caroline Cunisse,
Interco' Outre-mer, collaboratrice

David Le Bras,
ADGCF, délégué général

Simon Mauroux,
AdCF, responsable des affaires juridiques
et institutionnelles

Charles Samathy,
Interco' Outre-mer, chargé de mission

SUIVI ÉDITORIAL

Mathilde Lemée,
AdCF, chef de projets événementiels, manifestations
nationales
Coordinatrice éditoriale des études

MISE EN PAGE

P2C

CRÉDITS PHOTOGRAPHIES

**Jean-Pierre Dalbéra, Dan Lundberg,
Patricia Marais, Superbenjamin
Adobe Stock – chromoprisme, Frog 974,
jaunedoe, Matyas Rehak, Pierre Juin,
Stan-972**

IMPRIMEUR

Handiprint



10-31-2816 / Promouvoir la gestion durable de la forêt / pefc-france.org

Août 2020

La reproduction partielle ou totale de ce document est interdite sans accord préalable et exprès de ses auteurs. Tous droits réservés.



22, rue Joubert • 75009 Paris
T. 01 55 04 89 00
www.adcf.org
adcf@adcf.asso.fr
twitter.com/l_AdCF
www.linkedin.com/company/adcf/



Avec le soutien de

BANQUE des
TERRITOIRES
GRUPE CAISSE DES DÉPÔTS