



La lettre de l'Observatoire Territorial

Lettre d'information de l'Agence d'Urbanisme Catalane,
à destination des élus et des acteurs de territoire.

N°4 Janvier/Février 2013

La taille critique des communes en matière d'équipements



Les équipements, éléments structurants du territoire

La notion de taille critique est empruntée à l'économie et au droit. Dans ces domaines, il s'agit de la taille qu'une entreprise devra atteindre afin de franchir un palier de compétitivité nécessaire à la survie ou au développement de l'entreprise.

L'utilisation de la notion de taille critique pour les communes consiste ici à estimer le nombre d'habitants qu'une commune doit atteindre pour le développement ou la survie de ses équipements.

La taille critique d'une commune en matière d'équipements se situerait ainsi entre le seuil d'apparition d'un équipement et son seuil de généralisation, à condition que les coûts de l'opération et de fonctionnement de l'équipement soient suffisamment couverts. En effet, plus l'équipement est onéreux, plus la taille critique des communes est susceptible d'être élevée.

Les seuils d'apparition sont très variables d'un équipement à l'autre. Dans les Pyrénées-Orientales, les équipements de proximité les plus courants n'ont pas de seuil d'apparition.

En effet, plus de la moitié des communes de ce département sont pourvues d'au moins un bureau de poste ou une école primaire. Alors que les librairies ont un seuil d'apparition aux alentours de 900 habitants, il est de 3000-3500 habitants pour les équipements tels que les gendarmeries, les collèges ou les vétérinaires.

Le seuil d'apparition et seuil de généralisation

Le seuil d'apparition d'un équipement est le nombre d'habitants à partir duquel une commune sur deux dispose dudit équipement.

Le seuil de généralisation d'un équipement est le nombre d'habitants à partir duquel neuf communes sur dix disposent dudit équipement.

Définition INSEE

éditorial

L'importance de l'implantation et de la localisation des équipements et services dans l'organisation de la cohérence territoriale n'est plus à démontrer. A l'échelle locale, ils sont facteurs d'attractivité, de maintien de la population et de qualité de vie. A l'échelle supra-communale, ils ont un rôle structurant d'organisation territoriale et contribuent à l'équilibre des bassins de vie. En matière d'équipements et de services, les projets d'aménagement et de développement durables des Schémas de Cohérence Territoriale Plaine du Roussillon et Littoral Sud proposent donc des orientations en fonction du caractère polarisant de certaines communes. Alors que « chaque commune doit pouvoir conserver ou développer un niveau minimum d'équipements ou de services, il est important de « conforter le maillage des équipements structurants sur les principaux pôles urbains ».

Le PADD du SCOT Plaine du Roussillon « soutient le maintien et le déploiement d'une offre d'équipements et de services intermédiaires, alternative à la ville centre sur les pôles d'équilibre. Au sommet de la hiérarchie départementale, Perpignan doit « concentrer l'ensemble des fonctions urbaines caractéristiques d'une ville moyenne ambitieuse ».

Cette lettre de l'Observatoire territorial permet de préciser un certain nombre de notions largement débattues par les élus lors de l'élaboration des SCOT en cours dans notre département.

Nadine Bouzarou,
Chargée de mission économie
et équipements,
Agence d'Urbanisme Catalane



Une corrélation indéniable entre démographie et niveaux d'équipements...

Les plus petites communes cherchent à disposer d'un maximum d'équipements et de services de proximité (école, service postal, épicerie, terrain de jeux, médecin généraliste, etc.).

Les communes plus peuplées et plus polarisantes, notamment celles identifiées en tant que pôles d'équilibre, doivent également proposer des équipements et services « intermédiaires » (collège, supermarché, piscine, vétérinaire,...). L'essentiel des équipements supérieurs (université, hôpital, hypermarché, cinéma,...) se localisent de manière préférentielle au sein d'une centralité principale, Perpignan pour les Pyrénées-Orientales.

Cependant, selon l'équipement concerné, le seuil de généralisation (90% des communes ont au moins un équipement) et la densité des équipements sur un territoire donné varient fortement. Les comparaisons avec les moyennes nationales montrent que **les Pyrénées-Orientales sont particulièrement bien dotées en équipements de proximité** alors que la part de communes peu peuplées est conforme à la moyenne nationale.

Avec un taux de généralisation à 250 habitants, le service postal est l'équipement de proximité par excellence. Malgré les nombreuses fermetures de services postaux ces dernières années, beaucoup de petites communes en sont encore pourvues. C'est un service de proximité que les communes rurales tiennent à conserver, ce qui induit la diversité des formes que peut prendre ce service (relais postal, agence postale). Alors que le seuil de généralisation est de 1200 habitants à l'échelle nationale, les Pyrénées-Orientales sont ainsi particulièrement bien équipées. En ce qui concerne les équipements scolaires, les écoles élémentaires ont un seuil de généralisation de 450 habitants et les écoles maternelles de 1100 habitants (lorsqu'il n'y a pas d'école maternelle sur le territoire communal, les classes préélémentaires se trouvent au sein des écoles élémentaires). Notons que ce seuil ne prend pas en compte les communes qui ont une seule classe sur leur territoire dans le cadre d'un

regroupement pédagogique intercommunal dispersé, qu'il s'agisse d'enseignement élémentaire ou préélémentaire (22 communes sont cependant concernées dans les Pyrénées-Orientales). En effet, l'école fait également l'objet d'un grand attachement, la perte de cet équipement est souvent

perçue comme facteur de « déclin » d'un village. L'école élémentaire est le seul équipement dont la densité départementale est inférieure à la moyenne nationale. Cela s'explique par le recours aux regroupements pédagogiques dispersés qui ne sont pas comptabilisés ici,

mais aussi par la part élevée de personnes âgées au sein du département. En effet, les besoins en équipements scolaires se calculent en fonction de la population en âge d'être scolarisée. Les autres équipements ou services de proximité tels que les magasins de détail alimentaire, boulangeries, médecins généralistes, banques, terrains de tennis ont un taux de généralisation oscillant entre 650 et 850 habitants.

A contrario du seuil de généralisation, les médecins généralistes ont la plus forte densité avec 13 médecins pour 10 000 habitants pour l'ensemble du département des Pyrénées-Orientales. Ceci montre des inégalités territoriales avec par endroits de nombreux médecins généralistes sur une même commune et les plus petites communes rurales souvent dépourvues. A l'inverse, les services postaux ont une faible densité. En tant que service public, le maillage territorial des services postaux est plus fin mais il est aussi moins dense dans les grandes communes que pour d'autres équipements, notamment les équipements commerciaux.

Les bons résultats des Pyrénées-Orientales restent à relativiser car la distance aux équipements n'est pas prise en compte dans cette approche par seuils et densités.



Les Pyrénées-Orientales bien dotées par rapport à la moyenne nationale

Le seuil de généralisation est atteint lorsque 90% des communes du département ont au moins un équipement. La densité des équipements est leur nombre moyen pour 10 000 habitants.

* Le Regroupement pédagogique intercommunal (RPI) est une structure pédagogique d'enseignement dont l'existence repose sur un accord contractuel entre communes, fixant notamment les conditions de répartition des charges des écoles regroupées. Lorsqu'il est dispersé (RPID), les différentes classes sont localisées dans plusieurs communes.

**Les services postaux regroupent les bureaux de poste, les relais postaux ainsi que les agences postales.

Équipement de proximité	Seuil de généralisation (nbre d'habitants)		Densité (nbre pour 10 000 habitants)	
	PO	France	PO	France
Ecole maternelle (hors RPID)*	1100	2500	2,6	2,3
Ecole élémentaire (hors RPID)*	450	700	4,0	4,7
Magasin de détail alimentaire	700	1500	9,6	6,6
Boulangerie	700	1000	10,0	7,1
Médecin généraliste	800	1150	13,0	10,2
Banque	800	3000	7,4	5,2
Service postal **	250	1200	3,7	2,6
Terrain de tennis	850	1750	3,7	2,6

Données INSEE BPE 2011, analyse AURCA

... mais d'autres facteurs contribuent aux inégalités territoriales en matières d'équipements

Le seul critère de la population communale ne suffit pas à expliquer la présence ou non d'un équipement.

La proximité d'une commune plus grande et mieux équipée ainsi que son degré de polarisation peuvent expliquer un sous-équipement. Par exemple, une petite ville en montagne se doit de proposer une palette d'équipements plus étendue qu'une ville de même taille en milieu périurbain.

En effet, contrairement aux pôles ruraux, les communes périurbaines sont souvent moins bien dotées en équipements intermédiaires à cause de la proximité d'autres villes. C'est pourtant là où la population croît le plus et donc que les besoins sont susceptibles de se faire ressentir le plus fortement. Il faut ainsi mettre en regard l'offre actuelle et la demande future (via des projections démographiques) pour anticiper d'éventuels besoins nouveaux.

Les communes touristiques, qu'elles soient littorales ou de montagne sont particulièrement bien pourvues en équipements mais il existe des déséquilibres quant aux catégories de ces derniers. Les équipements commerciaux et sportifs liés au tourisme sont surreprésentés parfois à la défaveur d'autres équipements.

Pour répondre aux attentes de leurs administrés, les municipalités doivent investir avant tout dans les équipements « d'infrastructure » ou réseaux, qu'ils soient routiers, d'eaux potables, d'eaux usagées ou de télécommunication (voir encart équipement numérique). Quant aux équipements (« de

superstructure ») prioritaires, ce sont ceux de proximité tels que l'école, la maison des jeunes, la bibliothèque, la médiathèque, la cantine, etc.

Parmi les équipements intermédiaires, la maison de retraite ou la gendarmerie font partie des équipements le plus souvent privilégiés. Pour les équipements intermédiaires et supérieurs, il est souvent compliqué pour les municipalités de faire des choix quand entrent en compte les contraintes budgétaires, les coûts de construction et d'entretien des équipements ainsi que la nécessaire adaptation aux besoins des populations.

Notons que, sur certains projets d'équipements, les communes peuvent obtenir des subventions de l'Etat, du Conseil Régional, du Conseil Général. Les principales dotations de l'Etat sont la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), la dotation globale d'équipement, le fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA). Elles peuvent obtenir également une participation financière de leur Etablissement Public de Coopération Intercommunale.

Mais aussi, bien que l'ensemble des équipements et services ne soient pas de la compétence des municipalités, il est possible pour elles de favoriser leur implantation en créant par exemple des zones commerciales ou des centres médicaux adossés à des programmes de créations de logements.



Ils ont dit...

« Il s'agit de réussir le pari d'une harmonie territoriale dans laquelle chacun répond à des compétences à des niveaux de stratégie différente, a expliqué la Ministre déléguée à la Décentralisation, Anne-Marie Escoffier. Il faut aller chercher l'endroit où le meilleur service au public sera rendu. Un retour vers la clause de compétence générale à tous les niveaux nous paraît être la meilleure solution ». Cette clause avait été supprimée, sauf pour les communes, par la réforme territoriale de 2010. Anne-Marie Escoffier explique cette nouvelle orientation : « Les lois de décentralisation, au début, ont organisé des blocs de compétence pour chaque niveau de collectivités. Mais avec le temps, le système est devenu très complexe. Il faut donc revenir sur ces compétences, et les redéfinir sans créer d'interférence ».

Anne-Marie Escoffier, Ministre déléguée auprès de la ministre de la Réforme de l'Etat, de la Décentralisation et de la Fonction publique, chargée de la Décentralisation

En chiffres...

Les montants des dotations et subventions d'équipement de l'Etat en faveur des collectivités (échelle nationale) en 2012 :

- 616 millions d'€uros de dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR).
- 224 millions d'€uros de Dotation globale d'équipement des départements.
- 5 507 millions d'€uros de fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA).

L'équipement numérique, un enjeu de plus en plus important

Les nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC) impactent de plus en plus fortement notre société. Avec le développement du e-commerce (vente à distance, vente en ligne d'occasions, achats groupés, drive,...) et du télétravail notamment, l'accès au haut débit pour la population et au très haut débit pour les entreprises fait partie des grands enjeux en matière d'équité territoriale.

Les externalités

Les notions d'externalités (ou effets externes) sont empruntées aux domaines de l'économie politique, et notamment aux travaux d'A. Marshall (1842-1924). Elles désignent les incidences générées par l'action d'un agent économique sur un autre, sans que le second n'en soit partie prenante, qu'il touche (externalité positive) ou verse de l'argent (externalité négative) du fait même de l'existence de cette externalité.

Les bassins de vie 2012

L'INSEE a publié en décembre 2012 son nouveau découpage des bassins de vie français qui remplace le découpage proposé par l'INSEE pour la DATAR en 2004. **Le bassin de vie constitue le plus petit territoire sur lequel les habitants ont accès aux équipements et services les plus courants** (les équipements intermédiaires mais aussi les équipements de proximité sont pris en compte). La commune qui polarise le bassin de vie dispose au moins 16 des 31 équipements intermédiaires répertoriés par l'INSEE.

Alors qu'il existait 21 bassins de vie dans les Pyrénées-Orientales en 2004, il n'y en a plus que 13 en 2012 (auxquels il faut ajouter Quillan qui polarise quelques communes du département). Ceci est dû à la disparition d'équipements intermédiaires dans les communes identifiées en 2004 comme pôles de services mais aussi à un changement de méthodologie dans la définition des bassins de vie. Par exemple, l'accessibilité à l'emploi n'est plus prise en compte dans la définition des bassins de vie 2012.

Pour plus d'informations : www.insee.fr



Distance aux équipements et externalité

L'étalement urbain tel que nous le connaissons au sein du département des Pyrénées-Orientales, tout comme dans beaucoup d'autres territoires en France et ailleurs, a des conséquences en termes de consommation d'espaces naturels ou agricoles, d'éloignement aux équipements et d'allongement des temps de transports.

Alors qu'en milieu urbain, les coûts liés aux équipements sont supportés par les communes suffisamment peuplées pour assumer cette charge grâce aux taxes locales, en milieu rural voire périurbain, les coûts de transports induits par une distance aux équipements trop longue sont reportés essentiellement sur le budget des usagers.

Il s'agit d'une externalité négative, puisque les incidences de l'absence d'équipement sont assumées par des agents qui ne sont pas directement partie prenante de la décision de créer ou non l'équipement. Également, les communes polarisantes proposent des équipements dont le rayonnement est « supra-communal » sans contrepartie financière pour les frais de création et de fonctionnement de ceux-ci.

Dans un tel contexte, l'échelle intercommunale semble adaptée pour supporter les coûts des équipements intermédiaires notamment. En effet, certaines compétences – telles que celles liées aux équipements culturels, socioculturels, sportifs, touristiques et liés aux activités périscolaires – peuvent être de manière facultative ou obligatoire à la charge des Etablissements Publics de Coopération Intercommunale (selon qu'il s'agisse de communautés de communes ou de communautés d'agglomération).

Afin d'assumer plus facilement le coût de création et d'entretien, ainsi que la gestion de nouveaux équipements, les petites communes sont celles qui s'appuient le plus volontiers sur l'intercommunalité.

Ainsi, il existe déjà des équipements préscolaires, scolaires, périscolaires (crèche, école, cantine), des équipements culturels (médiathèque, musée, conservatoire), sportifs (piscine, gymnase), ou de sécurité (gendarmerie) gérés à l'échelle intercommunale.

Pour ne citer que quelques exemples, il existe dans les Pyrénées-Orientales des équipements intercommunaux de diverses natures avec des degrés d'attractivité variables tels qu'une micro-crèche intercommunale qui est depuis peu installée à Villelongue-Monts (Communauté de Communes Albères-Côte Vermeille), deux structures multi-accueil à Ille-sur-Têt (Communauté de Communes Roussillon Conflent), ou le futur Pôle de santé pluridisciplinaire de Prades (Communauté de Communes du Conflent). Mais aussi l'Espace nordique à la Llagone (Communauté de Communes Capcir-Haut Conflent) est intercommunal, tout comme la piscine de Saint-Cyprien (Communauté de Communes Sud Roussillon), l'espace muséal à Céret (Communauté de Communes du Vallespir) ou le conservatoire à Perpignan (Perpignan Méditerranée Communauté d'Agglomération).

Cependant, les équipements dont le rayonnement est supra-communal ne sont pas systématiquement gérés à l'échelle intercommunale. Bien au contraire, selon les travaux synthétisés par la FNAU, la plupart des équipements de rayonnement supra-communal ont « une diversité de statuts juridiques, de modes d'organisation, de gestionnaires ou de propriétaires ».

Comité de rédaction :

Directeur de la publication : Silvain Czechowski, Directeur de l'AURCA - Tél. : 04.68.87.75.52 - Mail : agence.catalane@aurca.org

Rédacteur en chef : Nadine Bouzarou

Conception et réalisation graphique : AURCA

Crédits photo : AURCA

Copyright©AURCA, janvier 2013. Tous droits réservés.