



HAL
open science

Le maillage communal, les découpages intercommunaux et l'équipement des espaces ruraux

Jean-Baptiste Grison

► **To cite this version:**

Jean-Baptiste Grison. Le maillage communal, les découpages intercommunaux et l'équipement des espaces ruraux. Desserte, équipement et maillage des services dans les espaces ruraux en Allemagne et en France, May 2011, Allemagne. halshs-01056867

HAL Id: halshs-01056867

<https://shs.hal.science/halshs-01056867>

Submitted on 20 Aug 2014

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Le maillage communal, les découpages intercommunaux et l'équipement des espaces ruraux

Jean-Baptiste GRISON
Chercheur en géographie
CERAMAC¹

- **Résumé :**

Le fort morcellement de la trame municipale française est à l'origine de questionnements sur l'efficacité de la desserte des espaces ruraux, en matière d'équipements. À l'écart des pôles centraux, l'exemple de quelques communes en marge territoriale du plateau du Ponthieu (Picardie) nous éclaire sur l'exemple de l'infrastructure scolaire. Il apparaît, de manière générale, que l'intercommunalité joue un rôle fondamental dans la qualité de ces dessertes locales. La deuxième partie de l'article s'attache à décrypter les formes, les logiques de la construction intercommunale qui connaît, au début du XXI^e siècle, des évolutions rapides, qui reflètent souvent des visions divergentes des acteurs locaux sur leur territoire et sur l'organisation de la politique locale.

- **Abstract :**

The French municipal fragmentation asks us about efficiency of utilities in the rural areas. Far away from the central places, we see, through the case study of some villages in Picardie (Ponthieu country) an original situation about school facilities. In this example, and more generally in the rural administration, the cooperation between local councils take an important part in the rural utilities. This paper, in a second part, analyse the diversity and the complexity of intercommunal development. With an important reform in this century's beginning, the French cooperation between local councils should begin a new stage, but the local stakeholders don't always agree about local politic organizations.

- **Mots-clés :**

France, Géographie rurale, maillage municipal, politique locale, maillage de services, développement des territoires

- **Key-words :**

France, rural geography, local councils, rural utilities, territorial development

Le maillage municipal est très émietté dans la plupart des régions françaises, ce qui lui donne une certaine singularité au sein de l'espace européen. Ce morcellement pose des questions quant à la desserte et à l'organisation de certains équipements et services dans les territoires ruraux. Dans quelle mesure les formes du découpage territorial peuvent-elles être un frein ou, au contraire, un atout, pour l'équipement des populations ? Dans quelles

¹ Centre d'Études et de Recherches Appliquées au MAssif Central, à la moyenne montagne et aux espaces fragiles – Maison des Sciences de l'Homme – 4, rue Ledru – 63057 CLERMONT FERRAND Cedex 1

conditions la coopération intercommunale, bien souvent nécessaire, permet-elle d'optimiser la gouvernance locale, et les moyens dont elle dispose ?

L'émiettement conduit parfois à des situations locales singulières, pouvant donner une apparence incohérente ou excessive. Dans un premier temps, je propose de reprendre un exemple particulier, sur les plateaux du Ponthieu (Picardie), un espace de marge où une de ces situations originales a été observée, en posant des questions sur le lien entre maillage communal, morphologie du bâti, histoire, intercommunalité et équipement scolaire. Dans un second temps, je proposerai quelques pistes de réflexion sur le rôle de l'intercommunalité en matière d'équipement et de desserte de l'espace rural, dans la perspective des remaniements de plus ou moins grande ampleur, à venir dans le cadre de l'application de la loi du 16 décembre 2010 sur la réforme des collectivités territoriales.

I. Maillage communal, intercommunalité et compétence scolaire sur les plateaux du Ponthieu : étude de cas.

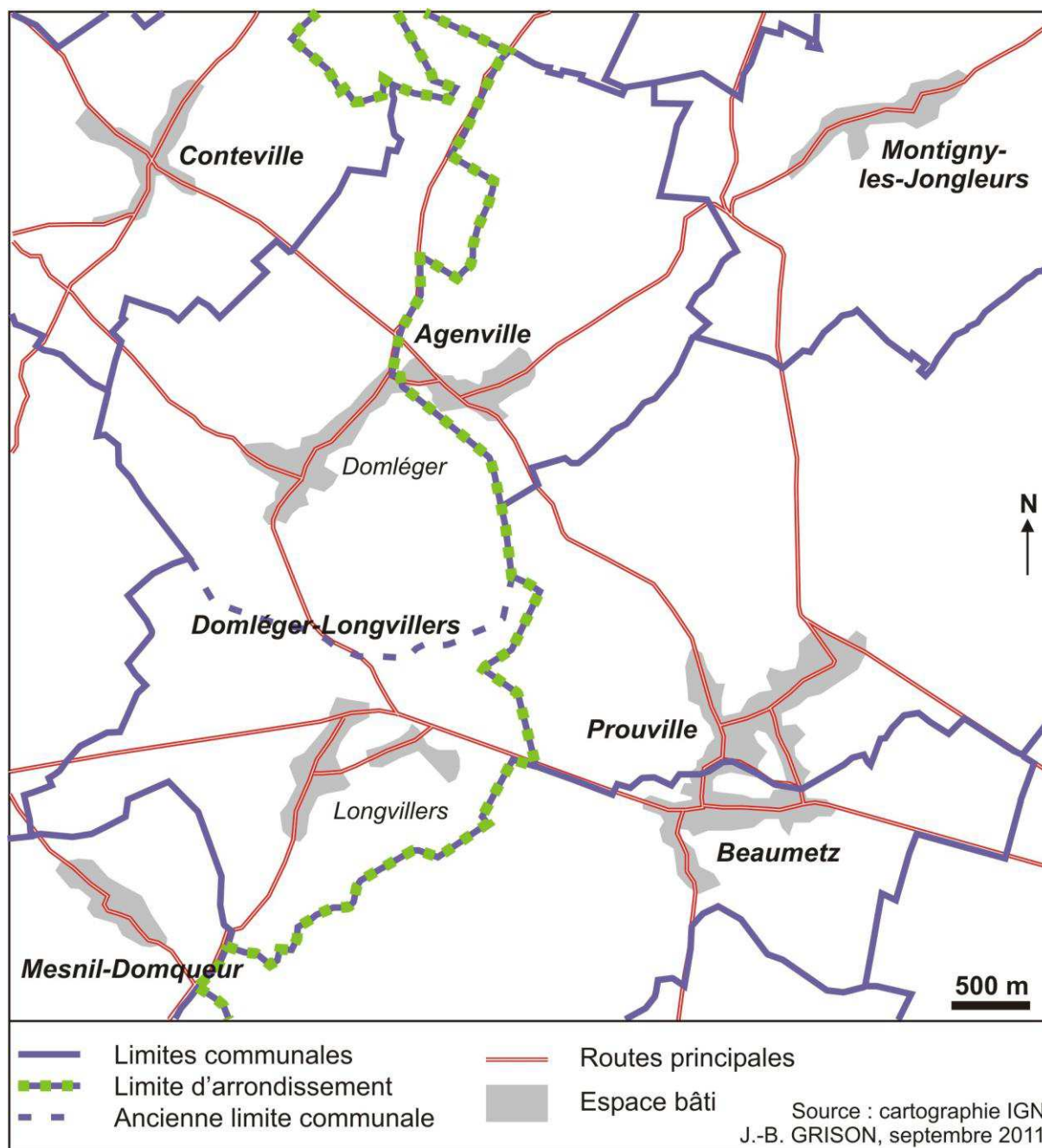
Dans le nord-ouest de la Picardie, sur les plateaux du Ponthieu, deux petites communes rurales ont retenu notre attention : Agenville et Domléger-Longvillers. Les deux villages d'Agenville et de Domléger ne forment, en réalité, qu'une seule agglomération, totalisant environ 300 habitants au début du XXI^e siècle. Dans le nord de la France, ce cas de figure d'une agglomération rurale constituée de plusieurs communes à l'habitat jointif n'est pas rare. Ce qui l'est davantage, c'est que les deux municipalités ont choisi, au sortir de la Seconde Guerre mondiale (dont les bombardements ont été particulièrement dévastateurs dans ce secteur), de ne reconstruire qu'un seul bâtiment pour abriter leurs mairies-écoles respectives, bâtiment édifié exactement à la limite des deux finages.

Cette particularité est quelque peu caricaturale de la situation d'émiettement extrême de la trame administrative française. L'intérêt qu'elle offre, dans le cadre du présent travail, est de poser des questions sur les interactions entre les découpages du territoire et leurs formes, d'une part, et la desserte en équipements des espaces ruraux, d'autre part.

1. Les particularités du maillage communal et de la morphologie des villages : le complexe des marges

Les villages d'Agenville et Domléger sont localisés à l'écart des bourgs-centres et petites villes, dans un espace rural où l'habitat se répartit en un semis relativement dense de villages de taille modeste (tous ceux qui apparaissent sur la figure 1 ont moins de 300 habitants en 2008). Cette marginalité territoriale se traduit par le fait que l'unique agglomération formée par les deux entités qui nous intéressent est traversée, non seulement par une limite communale, mais aussi par une limite de canton et d'arrondissement. Le plateau, dont le relief ne présente pas de rupture marquée, constitue une zone de transition floue entre les aires d'influence d'Amiens et Abbeville.

Figure 1 – Découpages administratifs et répartition de l'habitat sur les plateaux du Ponthieu



Le poids des périmètres administratifs est tel, que lorsque la législation des années 1970 a favorisé les regroupements communaux, le village de Domlégier s'est associé à celui de Longvillers, distant de quelques kilomètres mais situé dans le même canton, plutôt qu'à Agenville. La petite agglomération n'a donc pas saisi l'opportunité de s'unifier à cette occasion, l'organisation territoriale ayant même été, finalement, rendue plus complexe.

2. Les découpages intercommunaux et leurs enjeux en termes d'équipement : l'exemple de la compétence scolaire

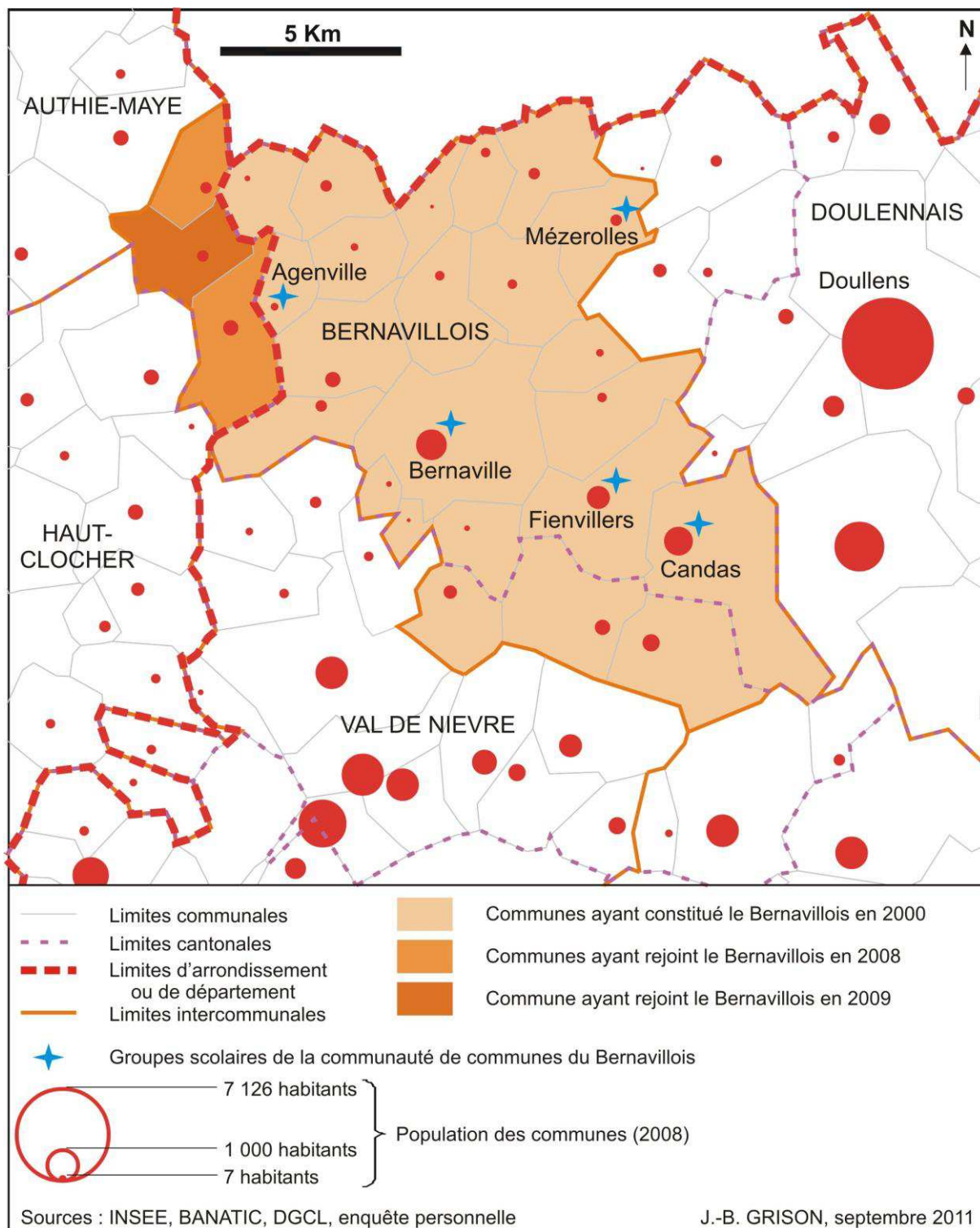
Agenville a rejoint, dès sa création, la communauté de communes du canton de Bernaville auquel elle est rattachée (Le Bernavillois). Cette intercommunalité bénéficie d'une intégration territoriale forte (nombreuses compétences transférées), et jouit notamment de la compétence scolaire. Le conseil communautaire a décidé, dans le cadre de cette compétence,

de construire trois groupes scolaires modernes, s'ajoutant à deux écoles préexistantes, pour accueillir les enfants des 24 villages de la communauté de communes².

Le village d'Agenville a été retenu comme site pour l'un de ces groupes scolaires (ce qui, pour un village d'une centaine d'habitants, n'est pas banal, et lui confère une certaine centralité). Inauguré en 2005, celui-ci accueille donc les enfants d'une dizaine de villages, mais pas, dans un premier temps, les voisins de Domléger qui n'étaient pas entrés dans une démarche intercommunale (aucune structure ne s'est constituée autour du chef-lieu de rattachement initial, Crécy-en-Ponthieu ; la plupart des localités de ce canton ont rejoint la communauté de communes d'Authie-Maye, centrée sur Rue et se poursuivant jusqu'au littoral – figure 2).

Figure 2 – Le Bernavillois, établissements scolaires et construction intercommunale

² Un groupe scolaire est un bâtiment rassemblant les classes de tous les niveaux de maternelle et primaire – enfants de trois à onze ans – et tous les équipements périscolaires nécessaires – cantine, garderie, équipement sportif et informatique...



La compétence scolaire et la configuration des regroupements a sans doute été un argument majeur pour conduire la commune de Domléger-Longvillers à se joindre à la communauté de communes du Bernavillois en 2008, ce qui a permis de fermer la classe unique de la mairie école, restée jusqu'alors en fonctionnement, à 50 mètres du nouveau groupe scolaire bien mieux équipé.

Cet exemple pose des questions relatives au découpage administratif des marges : entre deux zones d'influence, il existe généralement des espaces flous, résiduels, dans lesquels

l'organisation territoriale n'est pas claire (ROLLAND-MAY, 2001). Dans ces conditions, la desserte des populations par les équipements de référence pose parfois problème. Il montre cependant que la communauté de communes du Bernavillois porte le souci de dynamiser ses marges, en installant dans des localités périphériques des équipements qui, ailleurs, seraient dignes d'un chef-lieu.

La figure 2 montre que deux des cinq établissements scolaires de l'EPCI³ sont localisés dans des petites communes : Agenville et Mézerolles. Dans les deux cas, il s'agit de villages situés en périphérie du périmètre initial. Peut-on y voir un souhait, plus ou moins stratégique, d'extension de l'aire d'influence intercommunale ? Du côté d'Agenville, la communauté de communes s'est effectivement étendue à trois entités du canton voisin en 2008 et 2009, celle de Conteville ayant dû, pour cela, quitter l'intercommunalité d'Authie-Maye qu'elle avait rejointe un an plus tôt. A l'est en revanche, la petite ville de Doullens semble avoir une capacité de polarisation plus importante, bien qu'elle n'ait pas intégré la compétence scolaire.

Il est évident, en outre, que le poids des héritages joue un rôle important dans la desserte des territoires. Ici, les limites administratives correspondent aux anciens découpages paroissiaux, et à des identités locales encore très présentes dans les esprits. Cependant, les nouvelles constructions intercommunales montrent aussi qu'il est possible, devant des enjeux évidents d'optimisation de l'équipement des territoires, d'aboutir à des périmètres mieux adaptés aux besoins de desserte (JEBEILI, 2011).

3. Le maillage communal et l'équipement des espaces ruraux : une relation à double tranchant ?

On peut se poser la question suivante : l'émiettement communal français est-il un atout, ou un frein pour la desserte, l'équipement des espaces ruraux ? Dans l'exemple que nous venons de voir, il s'agit clairement, au départ, d'un frein : le morcellement a été un facteur d'inefficacité de la desserte scolaire, à laquelle seule une coopération intercommunale intelligemment dessinée s'est montrée capable de remédier.

A l'inverse, on peut considérer que lorsque les villages sont autonomes, la proximité entre élus et habitants est plus grande, et les habitants s'investissent plus facilement, bénévolement, dans l'entretien des espaces publics (nul besoin de faire appel à du personnel municipal pour fleurir les espaces verts, déneiger les routes, etc.). Des enquêtes menées sur les plus petites communes françaises (GRISON, 2009) nous ont par exemple donné l'occasion d'entendre à plusieurs reprises que le maire en personne était « *le premier jardinier de la commune* », tandis que plusieurs dizaines d'élus ont confirmé, globalement, l'importance du bénévolat des habitants dans la vie locale. En outre, la desserte du territoire par certains équipements s'appuie sur la trame municipale : pour certaines NTIC⁴, dans certaines régions, les chefs-lieux de commune sont desservis en priorité (ex. haut débit Internet). Ainsi, pour certains acteurs, toutes les communes doivent être desservies : si une localité n'est pas une commune, d'une certaine manière, elle n'existe pas. Enfin, le fonctionnement de l'intercommunalité, avec des représentants désignés par les municipalités, donne du poids à l'autonomie de ces dernières.

³ Établissement Public de Coopération Intercommunale.

⁴ Nouvelles Technologies de l'Information et de la Communication

La politique menée dans le Bernavillois est un bon exemple de la conversion d'un frein, lié à l'émiettement, en un atout, dans la mesure où cet éclatement de l'habitat est pris en compte dans la réflexion relative à la desserte en équipements publics : les localités marginales ne sont pas oubliées, ni condamnées à demeurer de simples arguments de renforcement d'un pôle-centre. À l'inverse, le souci premier est d'assurer un maillage performant de l'espace, dans le contexte d'un territoire aux densités de population relativement faibles.

4. L'évolution de l'intercommunalité dans le département de la Somme : la nouvelle carte intercommunale est-elle susceptible de modifier l'organisation des territoires ?

La loi du 16 décembre 2010 relative à la réforme des collectivités territoriales prévoit, parmi d'autres mesures, l'achèvement et la rationalisation de la carte de l'intercommunalité. Dans chaque département, une commission a proposé, au printemps 2011, sous l'égide du préfet, un schéma départemental de coopération intercommunale suggérant un certain nombre d'aménagements dans les périmètres actuels des communautés de communes. A ce titre, on peut se poser la question du devenir de celle du Bernavillois : n'étant pas centrée sur une petite ville, elle conserve une étendue et une population modestes, bien que supérieure au seuil rédhibitoire de 5 000 habitants, désormais considéré comme un minimum pour la constitution d'un EPCI à fiscalité propre.

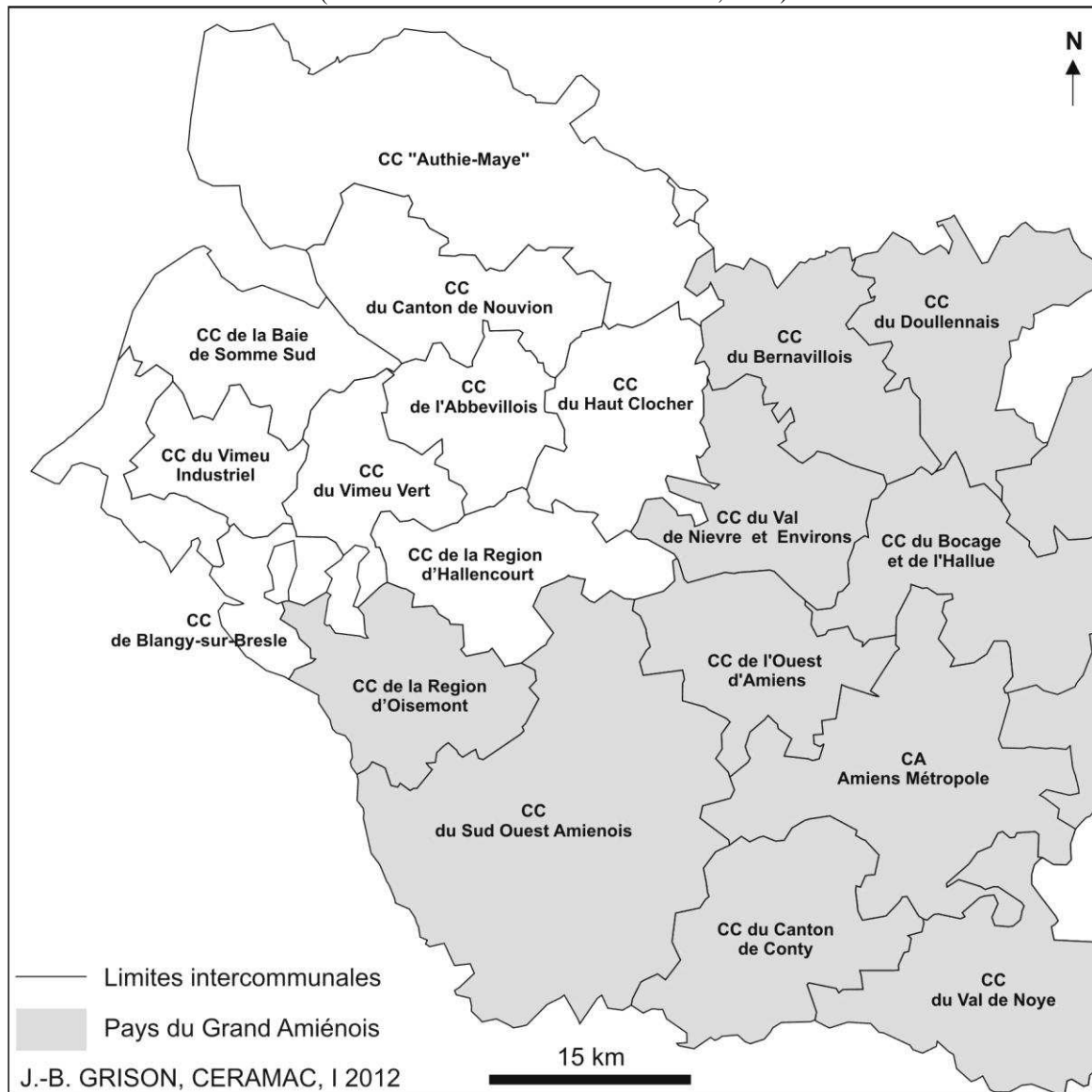
Pourtant, dans le schéma proposé par la commission préfectorale de la Somme, aucune modification de périmètre n'est proposée dans un premier temps. En effet, contrairement à d'autres départements, il n'apparaît pas ici d'ambition forte en matière de réforme intercommunale, et le projet s'en tient strictement à l'application des critères imposés par le législateur : rattachement des municipalités encore isolées et suppression des communautés de communes de moins de 5 000 habitants. Au-delà de ces aménagements élémentaires qui ne concernent pas le Bernavillois, les fusions d'EPCI sont encouragées, mais laissées à l'initiative des acteurs concernés (en attendant, cependant, une éventuelle deuxième phase de rationalisation). En l'occurrence, un regroupement du Bernavillois et du Doullennais semble avoir été évoqué en réunion de la commission (où siègent les maires de Bernaville et de Doullens), mais à ce jour, les conseils communautaires des deux structures ne suivent pas cette voie.

Du reste, il est évident que l'intégration du Bernavillois à un ensemble polarisé vers la petite ville de Doullens changerait la physionomie du territoire : les villages y auraient-ils vraiment intérêt ? Dans la mesure où la ville d'Amiens, en tant que capitale régionale, est désormais le principal centre d'attractivité en dehors du plateau, et que la communauté de communes est intégrée au *pays* du Grand Amiénois qui donne un appui à cette réalité, une administration passant par Doullens semblerait quelque peu artificielle (figure 3). Se poserait en outre la question des compétences des structures ; l'actuelle communauté de communes du Doullennais n'a pas retenu, par exemple, la compétence scolaire. Comment les politiques respectives pourraient-elles s'accorder ?

Finalement, l'exemple des plateaux du Ponthieu et de ses petites communes marginales permet d'aborder la relation complexe entre morcellement administratif, équipement, coopération intercommunale et marge territoriale. La situation des deux villages d'Agenville et Domléger passe ainsi par plusieurs stades d'intégration territoriale : dans un premier temps, le morcellement provoque une aberration dans le maillage des équipements

scolaires ; puis, une coopération intercommunale efficace permet de remédier à ces carences par une politique d'équipement conduisant à renforcer les marges ; cependant, l'évolution de l'intercommunalité, à moyen terme, risquerait (en cas de fusion avec le Doullennais), de conduire à une nouvelle mise à l'écart. Ainsi, si des solutions existent, l'intégration des marges dans un maillage cohérent demande une vigilance constante.

Figure 3 – L'intercommunalité dans l'ouest du département de la Somme
(Base Nationale sur l'Intercommunalité, 2008)



II. Des communes à l'intercommunalité : problèmes de géographie

En France, les communautés de communes et d'agglomération se sont développées à partir des années 1990. Il s'agit de dispositifs plutôt souples, qui permettent de mutualiser les moyens des municipalités, mais qui ont aussi la caractéristique de bénéficier d'une fiscalité propre, et de pouvoir ainsi mettre en œuvre par elles-mêmes de véritables politiques de développement. En pratique, les périmètres intercommunaux créés, progressivement, au cours des deux dernières décennies, correspondent à des logiques et des objectifs assez variables, ce qui se traduit à la fois dans les périmètres retenus, et dans les compétences choisies. La loi du 16 décembre 2010 sur la réforme des collectivités territoriales, par son volet « achèvement et

rationalisation de l'intercommunalité », pourrait atténuer cette variabilité, mais des interrogations demeurent, quant à ses résultats potentiels.

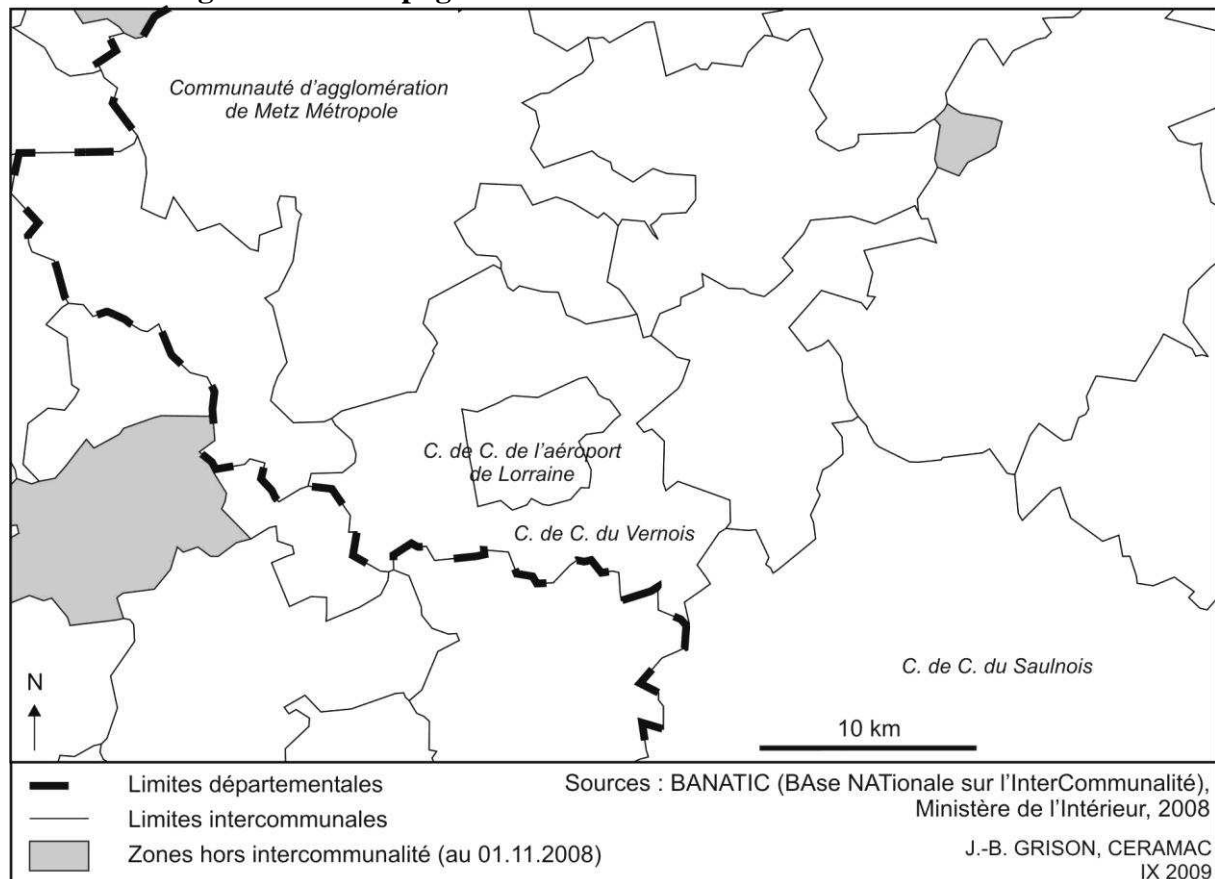
1. Découpages et compétences : des conceptions hétéroclites du contenu et de la vocation des intercommunalités

a) La taille et la forme des intercommunalités

En premier lieu, la taille des intercommunalités est un élément déterminant, qui porte un réel intérêt en matière d'analyse géographique. En effet, le nombre de municipalités par structure, en 2008, varie entre 2 et 128 dans les espaces ruraux français. Dans ces conditions, le potentiel, les politiques, mais aussi les perceptions et les identités qui leur sont associées ne peuvent pas être similaires. En outre, au-delà de la taille des communautés de communes et d'agglomération constituées, les formes de leur découpage sont souvent, elles aussi, révélatrices d'informations sur les jeux d'acteurs et les constructions territoriales locales.

A ce titre, un exemple de découpage intercommunal a retenu notre attention. Il s'agit, au cœur de la Lorraine, dans le département de la Moselle, de la partie sud de l'aire urbaine de Metz. Nous avons focalisé notre propos, dans un premier temps, sur l'imbrication des deux communautés de communes du Vernois et de l'Aéroport de Lorraine (figure 4). Ce découpage révèle, en effet, des conceptions différenciées de la construction territoriale, et des enjeux de l'intercommunalité pour un territoire.

Figure 4 – Découpages intercommunaux au centre de la Lorraine



La première correspond au schéma dominant du regroupement d'une vingtaine de municipalités à l'échelle d'un canton, autour d'un chef-lieu de taille modeste : Verny compte un peu plus de 2 000 habitants en 2008, tandis que l'EPCI dans son ensemble atteint la dizaine de milliers. Marqué par de fortes caractéristiques périurbaines, le secteur cherche à travers cet établissement une certaine forme de structuration périphérique.

Le problème, c'est que cette structuration est clairement perturbée par la constitution, par cinq communes concernées par l'emprise de l'équipement majeur que représente l'aéroport de Lorraine, d'une seconde intercommunalité enclavée dans la première. Cette dernière structure, constituée quelques années avant la communauté de communes du Vernois, ne perçoit pas les mêmes enjeux de cohésion territoriale, et sa priorité est de gérer les retombées financières de l'aéroport, que les élus locaux concernés envisagent difficilement de partager. Dans ces conditions, la vision du lien entre intercommunalité et construction territoriale n'est pas la même, dans la mesure où la communauté de communes de l'aéroport de Lorraine ne compte qu'un gros millier d'habitants, et aucune des cinq communes ne peut réellement prétendre à un statut de bourg-centre.

Au sud-est de ces deux établissements intercommunaux, se trouve la communauté de communes du Saulnois, qui correspond encore à une autre logique : avec 128 communes, il s'agit en effet de la plus importante de France, en nombre de collectivités regroupées. Elle englobe la totalité de l'arrondissement de Château-Salins, dans lequel la trame administrative est particulièrement morcelée, puisque seules trois localités dépassent le millier d'habitants (l'ensemble dépasse légèrement les 30 000 en 2008). En somme, elle joue le rôle d'un *pays* (dont elle a acquis le statut), structure généralement privilégiée, ailleurs, à cette échelle dans les territoires ruraux.

Au nord du Vernois, la communauté d'agglomération de Metz Métropole rassemble une quarantaine de communes autour de la ville-centre, dont la moitié appartient à l'unité urbaine de la capitale régionale, les autres constituant la première couronne périurbaine de la ville. Conformément à la logique dominante de ces structures, le territoire métropolitain répond à une logique de polarisation forte, visant à renforcer la ville-centre.

b) Les compétences déléguées

Les compétences déléguées par les communes aux intercommunalités fiscalisées que sont les communautés de communes ou d'agglomération sont laissées à leur propre initiative, à quelques exceptions près. Cela signifie que selon les besoins et les souhaits des acteurs locaux, les nouvelles entités supracommunales peuvent répondre à des objectifs très variables. Par exemple, la compétence scolaire, une des principales actions de la communauté de communes du Bernavillois étudiée précédemment, n'est en réalité transférée que dans une large minorité de cas : le plus souvent, soit les municipalités assument seules cette attribution, soit elles se regroupent dans des périmètres différents (regroupements pédagogiques intercommunaux, syndicats scolaires).

En ce qui concerne les quatre établissements intercommunaux de Moselle abordés précédemment, le tableau comparatif des compétences de chacun d'eux permet de se faire une idée des objectifs, et du mode d'intégration territoriale les caractérisant (tableau 1). En premier lieu, il est manifeste que la communauté d'agglomération de Metz compte un nombre plus important de compétences, traduisant, d'une part la plus forte puissance financière, d'autre part les nécessités plus présentes en matière d'urbanisme, dans le cadre d'une capitale

régionale de cette taille. La prise en charge des transports et de la voirie en est un élément caractéristique. Dans la communauté de communes de l'Aéroport de Lorraine, le nombre de compétences est moindre, mais l'intégration, notamment, des plans locaux d'urbanisme marque une volonté d'intégration forte : les municipalités s'en dessaisissent difficilement, et il est clair que cette charge ne pourrait être confiée à un établissement de taille trop importante. A l'opposé, la vaste communauté de communes du Saulnois se contente d'attributions moins nombreuses et moins coûteuses, tandis que celle du Vernois se trouve sur ce point dans une posture intermédiaire.

Tableau 1 – Comparaison des compétences de quatre établissements intercommunaux du centre de la Lorraine

CA Metz	CC Aéroport de Lorraine	CC Vernois	CC Saulnois
Collecte et traitement des déchets des ménages et déchets assimilés		Collecte et traitement des déchets des ménages et déchets assimilés	Traitement des déchets des ménages et déchets assimilés
	Assainissement collectif Autres actions environnementales		Assainissement non collectif Autres actions environnementales
Lutte contre les nuisances sonores Qualité de l'air		Lutte contre les nuisances sonores	
Dispositifs contractuels de développement urbain, de développement local et d'insertion économique et sociale	Dispositifs contractuels de développement urbain, de développement local et d'insertion économique et sociale		
Schéma de cohérence territoriale (SCOT)	Schéma de cohérence territoriale (SCOT)	Schéma de cohérence territoriale (SCOT)	
	Plans locaux d'urbanisme		
Création et réalisation de zone d'aménagement concertée (ZAC)		Création et réalisation de zone d'aménagement concertée (ZAC)	Création et réalisation de zone d'aménagement concertée (ZAC)
Constitution de réserves foncières	Constitution de réserves foncières		
Programme local de l'habitat	Politique du logement non social	Politique du logement social Opération programmée d'amélioration de l'habitat (OPAH)	Programme local de l'habitat
Organisation des transports urbains Création, aménagement, entretien de la voirie			
Conseil intercommunal de sécurité et de prévention de la délinquance			Conseil intercommunal de sécurité et de prévention de la délinquance
	Aide sociale	Activités sociales	Activités culturelles ou socioculturelles
Gestion d'un centre de secours	Gestion d'un centre de secours		
	NTIC (Internet, câble...)		NTIC (Internet, câble...)
Création, aménagement, entretien et gestion de zone d'activités industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale ou touristique		Création, aménagement, entretien et gestion de zone d'activités industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale ou touristique	Création, aménagement, entretien et gestion de zone d'activités industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale ou touristique
Action de développement économique (Soutien des activités industrielles, commerciales ou de l'emploi, Soutien des activités agricoles et forestières...)	Action de développement économique (Soutien des activités industrielles, commerciales ou de l'emploi, Soutien des activités agricoles et forestières...)	Action de développement économique (Soutien des activités industrielles, commerciales ou de l'emploi, Soutien des activités agricoles et forestières...)	
Tourisme		Tourisme	Tourisme
			Acquisition en commun de matériel

En somme, ces exemples soulignent que plusieurs conceptions de l'intercommunalité se côtoient et, parfois, se concurrencent sur un même territoire. Quelques critères déterminants permettent de classer ces différentes conceptions. Tout d'abord, les rapports, au sein du territoire constitué, entre centres et périphéries, ou plus précisément le poids de la hiérarchie interne des localités, jouent un certain rôle. A ce titre, les quatre exemples lorrains connaissent des configurations diverses : un centre fort pour Metz métropole, un centre faible pour le Vernois, un système polycentrique dans le Saulnois (deux petites villes et un petit réseau de bourgs-centres), et une absence totale de centre digne de ce nom dans l'EPCI de l'aéroport de Lorraine.

Ensuite, le nombre et la nature des compétences déléguées donnent une idée des objectifs des acteurs locaux en matière de construction territoriale. Ces objectifs dépendent notamment de l'échelle spatiale du regroupement effectué. En fonction de ceux-ci, la persistance ou non de syndicats intercommunaux supplémentaires met en lumière les carences de la structure à fiscalité propre : ils font ce que les communes ne peuvent assumer seules, mais que l'intercommunalité fiscalisée n'a pas, pour autant, repris à son compte.

2. La persistance de syndicats parallèles : une complexité nécessaire ?

En 2008, plus de 15 000 syndicats intercommunaux non fiscalisés existaient, parallèlement aux communautés de communes et d'agglomération. Ce chiffre est considérable, et signifie que chaque commune française adhère en moyenne à trois ou quatre établissements, et quelquefois plus d'une dizaine. La persistance de ces syndicats pose la question suivante : le développement de l'intercommunalité fiscalisée a-t-il réellement permis de simplifier l'organisation des structures de la politique et du développement local ? Dans quelle mesure peut-il être un remède à la complexité de l'administration française ?

En réalité, les syndicats non fiscalisés de type SIVOM⁵ ou SIVU⁶ permettent d'assurer des services, dessertes, équipements dont l'assise territoriale ne correspond pas aux périmètres des communautés de communes locales. Que les intercommunalités fiscalisées soient étendues ou, au contraire, de tailles réduites, tous les services ne peuvent pas être distribués à la même échelle.

L'adduction d'eau, les établissements scolaires (maternelle et primaire) et l'assainissement représentent plus de la moitié de ces syndicats. Leur persistance est clairement liée à l'inadaptation des périmètres intercommunaux, l'adduction d'eau et l'assainissement répondant avant tout à des logiques de bassins-versants, et les écoles étant le plus souvent gérées par des regroupements d'une poignée de villages (par exemple, le périmètre de la communauté de communes du Saulnois, soit l'arrondissement de Château-Salins, compte une quinzaine de syndicats scolaires, sans compter les municipalités qui continuent à gérer leur école indépendamment de toute coopération. L'exemple de Bernaville, étudié en début d'article, montre que des politiques intercommunales ambitieuses peuvent néanmoins exister dans ce domaine. Finalement, la complexité n'est-elle pas un mal nécessaire au bon fonctionnement de l'administration territoriale et à un maillage satisfaisant des territoires ruraux ?

3. La réforme en cours de la carte des intercommunalités : vers quelle rationalisation ?

Le schéma proposé en 2011 par la commission préfectorale en charge de l'achèvement et de la rationalisation de l'intercommunalité prévoit, pour la Moselle, le passage de 38 à 27 communautés de communes et d'agglomération, ce qui reste, à l'instar de la Somme (exemple

⁵ Syndicat Intercommunal à Vocations Multiples

⁶ Syndicat Intercommunal à Vocation Unique

retenu en première partie d'article) relativement modeste par rapport à ce qui est observé dans certains départements. En revanche, des disparités spatiales importantes sont observables, d'un arrondissement à l'autre, dans ce qui est proposé. Ainsi, plus de la moitié des structures dont la suppression est envisagée concerne l'arrondissement de Metz-campagne, alors que la Moselle compte neuf arrondissements au total. Sans surprise, la communauté de communes de l'aéroport de Lorraine doit être intégrée dans celle du Vernois (la loi de 2010 interdit les enclaves et les EPCI de moins de 5 000 habitants), ensemble auquel doit aussi s'ajouter l'actuelle communauté de communes de Rémillly et environs, occupant actuellement les plateaux du sud-est messin. La communauté d'agglomération de Metz, quant à elle, voit son périmètre élargi par l'absorption, proposée, de deux communautés de communes, ce qui correspond à une logique de renforcement des métropoles assez couramment souhaitée. A ce sujet, les propos du schéma nous font comprendre que le passage, dans l'arrondissement, de onze à quatre intercommunalités devrait n'être qu'une étape vers un projet, à plus long terme, de grande structure métropolitaine correspondant à peu près au périmètre de l'actuel SCOT.

Dans le reste du département, les évolutions suggérées sont bien plus timides, se résumant principalement à la suppression des enclaves et EPCI de moins de 5 000 habitants. La communauté de communes du Saulnois et ses 128 communes est, bien évidemment, maintenue en l'état dans la proposition actuelle, ce qui pose quelques problèmes : d'une part, le rapport préfectoral reconnaît lui-même, notamment, que « *La communauté de communes avec ses 148 délégués, rencontre des problèmes de gouvernance, essentiellement en raison des problèmes posés par ce nombre pléthorique de délégués* ». S'ajoute à cela le manque de cohérence de cette structure par rapport à certains des objectifs qualitatifs de la rationalisation de l'intercommunalité : elle recouvre deux zones d'emploi et trois bassins de vie, et ne peut prendre en charge certaines compétences habituellement intégrées par les intercommunalités à fiscalité propre (logement, voirie, équipements sportifs et culturels...). Pourtant, si la légitimité d'une scission est évoquée (elle a d'ailleurs été demandée expressément par 29 communes de l'est du territoire), elle est pour l'instant refusée car « *une telle proposition serait contraire à la loi du 16 décembre 2010* » !

En définitive, il apparaît clairement que si l'aboutissement de la nouvelle carte de l'intercommunalité devrait permettre, dans le département de la Moselle, une rationalisation plutôt cohérente, et mesurée (malgré une ambition plus marquée au sein de l'aire urbaine de Metz), des périmètres actuels, elle souligne, pour les plus grandes structures, un blocage que la loi actuelle ne permet pas de résoudre, et qui pourrait risquer de nuire à la qualité de son résultat : le maintien de la superstructure du Saulnois empêche, en l'état, l'avènement de l'harmonisation initialement souhaitée.

En outre, les schémas proposés peuvent être assez différents d'un département à l'autre, en fonction des conceptions retenues par les commissions, mais aussi des configurations intercommunales préexistantes. Par exemple, la commission du Var propose une réduction drastique du nombre d'établissements, passant de 17 actuellement, à 6 (dont 5 communautés d'agglomérations). De même, le département des Hautes-Alpes pourrait diviser par trois le nombre de communautés de communes (7 contre 21 aujourd'hui).

Dans la perspective de la dissolution de petites communautés de communes au sein de vastes ensembles, certains acteurs commencent à se poser la question de fusions municipales, en saisissant une autre opportunité proposée par la loi du 16 décembre 2010 : la création de « *communes nouvelles* », permettant à plusieurs localités de s'associer en une seule municipalité, tout en conservant une représentation et quelques compétences locales (sur le modèle des arrondissements parisiens, lyonnais et marseillais). Par exemple, l'actuelle communauté de

communes du Dévoluy (Hautes-Alpes), qui ne compte que quatre communes et un millier d'habitants, a commandité une étude ayant pour objectif ce type de fusion : cela permettrait de conserver une représentation forte à l'échelle de ce petit territoire, au sein de la vaste intercommunalité à laquelle il devrait être intégré. Dans le même ordre d'idée, plusieurs conseils municipaux de la Côte des Isles (Manche) ont émis un vœu allant dans ce sens. Cependant, ce type d'évolution passe souvent difficilement auprès de la population, et plusieurs tentatives récentes ont d'ores et déjà abouti, soit à un échec, soit à un débat virulent dont l'issue est encore incertaine.

Conclusion

Cet article a permis de souligner à quel point les formes du découpage administratif influent sur la qualité de l'équipement des marges territoriales. Le maillage municipal, mais aussi le dessin, hétérogène, des communautés de communes exercent incontestablement un rôle significatif dans l'intégration ou, au contraire, la marginalisation de certaines localités.

Les structures intercommunales à fiscalité propre ont été créées dans un esprit de grande souplesse, dans la logique d'une adaptation aux besoins locaux, ainsi qu'aux traditions locales de gouvernance. Aujourd'hui, la couverture intégrale du territoire national par ces établissements est en voie d'achèvement. Le gouvernement actuel travaille activement à une harmonisation et une homogénéisation des statuts et des formes ; nous vivons en ce moment même un tournant, sans doute fondamental (s'il va au bout) dans les pratiques de la gouvernance territoriale et du développement local. Le mouvement actuel correspond aussi à un changement de philosophie, dans la mesure où la souplesse passée fait place à une volonté bien plus jacobine de centralisation.

Bibliographie

AdCF, 2009, *Portrait des intercommunalités rurales : périmètres, compétences et actions*, Paris, Assemblée des Communautés de France, coll. Observatoire de l'intercommunalité, les notes territoriales de l'AdCF, 58 p.

BOINO Paul et DESJARDINS Xavier (dir), 2009, *Intercommunalité : politique et territoire*, Paris, La Documentation Française, 216 p.

BUSSI Michel, 2007, « La France : une démocratie rurale ? », *Enquêtes rurales*, Caen, Presses Universitaires, n° 11, p. 145-157.

CANOBBIO Éric, 2009, « La quadrature de l'hexagone : vers la fin des territoires politiques ? », *Hérodote*, n° 135, p. 25-48.

GRISON Jean-Baptiste, 2012 (à paraître), « Le maillage communal, la géographie et les sciences sociales : épistémologie et actualité d'un débat pluridisciplinaire », *La géographie rurale et les sciences sociales et agronomiques*, Caen, Presses Universitaires.

GRISON Jean-Baptiste, 2010, « Une investigation géographique aux marges de l'administration française : les communes de moins de cinquante habitants », *Carnets de géographes*, n° 1, 16 p.

GRISON Jean-Baptiste, 2009, *La très petite commune en France : héritage sans avenir ou modèle original ?*, thèse de doctorat, Clermont-Ferrand, Université Blaise-Pascal, 406 p.

JEBEILI Cécile, 2011, « Le bassin de vie, nouveau critère de l'intercommunalité rurale », *Revue de Droit rural*, n° 397, p. 35-40.

JEBEILI Cécile, 2008, « L'intercommunalité à la recherche du territoire pertinent », *La Semaine Juridique – Administrations et collectivités territoriales*, Paris, LexisNexis, n° 45, p. 14-24 (article n° 2 244).

OFFNER Jean-Marc, 2006, « Les territoires de l'action publique locale : fausses pertinences et jeux d'écarts », *Revue française de science politique*, vol. 56, n° 1, p. 27-47.

Projet de schéma départemental de coopération intercommunale de la Somme, 2011, Amiens, Préfet de la Somme, 73 p.

Projet de schéma départemental de la coopération intercommunale de la Moselle, 2011, Metz, Préfet de la Moselle, 73 p.

ROLLAND-MAY Christiane, 2001, « Périphéries, bordures, marges territoriales : sous les mots, les concepts », *Regards croisés sur les territoires de marge(s)* / Groupe de recherche RITMA, Strasbourg, Presses Universitaires, p. 39-60.

RUFFRAY (de) Sophie, 2000, « De la marginalité territoriale à la recomposition territoriale marginale », *Revue Géographique de l'Est*, Nancy, tome XL, n° 4, p. 207-219.

VANIER Martin, 2002, « Recomposition territoriale : la voie française », *L'Information géographique*, Paris, SEDES, n° 2, vol. 66, p. 99-113.