Norois

Environnement, aménagement, société

230 | 2014

**Histoire de la géographie, mobilités étudiantes,
circuits courts, maillage territorial, régénération
urbaine, hydrographie**

L'équipement des espaces ruraux face à l'émiettement communal : quelle réponse des découpages intercommunaux ?

*Local utilities and municipal fragmentation in rural areas: which role for
intercommunal cooperation?*

Jean-Baptiste Grison

Édition électronique

URL : <https://journals.openedition.org/norois/5009>

DOI : 10.4000/norois.5009

ISBN : 978-2-7535-3509-1

ISSN : 1760-8546

Éditeur

Presses universitaires de Rennes

Édition imprimée

Date de publication : 30 juin 2014

Pagination : 41-56

ISBN : 978-2-7535-3464-3

ISSN : 0029-182X

Référence électronique

Jean-Baptiste Grison, « L'équipement des espaces ruraux face à l'émiettement communal : quelle
réponse des découpages intercommunaux ? », *Norois* [En ligne], 230 | 2014, mis en ligne le 30 juin
2016, consulté le 13 janvier 2022. URL : <http://journals.openedition.org/norois/5009> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/norois.5009>

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. La plupart des publications à ce sujet insistent sur le fait que la France rassemble à elle seule plus du tiers des municipalités européennes (Conseil de l'Europe, 1995 ; Ziller, 2000 ; Giraut, 2002 ; Aubelle, 2011). En réalité, les comparaisons s'avèrent souvent difficiles, dans la mesure où certains pays ont mis en place un double niveau d'organisation locale (notamment le Portugal, la Grèce, l'Irlande et le Royaume-Uni, la Bulgarie, certains *Länder* allemands), et où d'autres pays connaissent un déséquilibre territorial notoire dans leur organisation administrative (par exemple, l'Espagne compte plus de communes de moins de cent habitants, en proportion, que la France). Cela dit, il est évident que la présence sur le territoire national de plusieurs milliers de municipalités dépourvues des commerces et services élémentaires pose question, quant à la desserte et à l'organisation de certains équipements et services dans les territoires ruraux (Diry, 1992 ; Grison, 2012). Dans quelle mesure les formes du découpage territorial peuvent-elles jouer un rôle prépondérant dans l'équipement des populations ? Dans quelles conditions la coopération intercommunale permet-elle d'optimiser la gouvernance locale, et les moyens dont elle dispose ? Enfin, dans quelle mesure la recomposition territoriale en cours, consécutive à la loi du 16 décembre 2010 sur la réforme des collectivités territoriales, pourrait permettre une amélioration de la desserte des populations par le maillage des services et équipements publics ?

L'émiettement conduit parfois à des situations locales singulières, pouvant donner une apparence incohérente ou excessive. Dans un premier temps, un exemple particulier sera approfondi, sur les plateaux du Ponthieu (Picardie), un espace de marge où une de ces situations originales a été observée, en interrogeant le lien entre maillage communal, morphologie du bâti, histoire, intercommunalité et équipement scolaire. Dans un deuxième temps, le découpage intercommunal du département de la Moselle servira de base à des réflexions sur la pertinence et les irrégularités de cet échelon en plein développement. Ces deux exemples ont pour but de mettre en valeur, d'une part, la singularité problématique des configurations locales et, d'autre part, l'étendue des déclinaisons locales possibles

du dispositif national de l'intercommunalité à fiscalité propre, dans une perspective typologique. Ces deux approches croisées ont pour objectif de donner les bases d'une lecture géographique des recompositions territoriales et de leur diversité, croisant les approches « biographique » et « nomothétique » (Durand-Dastès, 2001). La troisième partie aura pour but de proposer 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 recompositions territoriales, 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.

MAILLAGE COMMUNAL, INTERCOMMUNALITÉ ET COMPÉTENCE SCOLAIRE SUR LES PLATEAUX DU PONTHEIU

Dans le nord-ouest de la Picardie, les plateaux du Ponthieu forment un espace rural de transition entre les aires urbaines d'Amiens et Abbeville, ainsi que les pôles intermédiaires de Doullens, Saint-Pol-sur-Ternoise et Hesdin (les deux dernières étant des villes proches de la région Nord-Pas-de-Calais). Le zonage en aires urbaines de l'INSEE (2010) place la majorité des communes dans la catégorie « espace multipolarisé des grandes aires urbaines » (en l'occurrence, Amiens et Abbeville) ou « autre espace multipolarisé ». Au sud, quelques entités appartiennent plus clairement au périurbain amiénois. Dans l'ensemble, il s'agit d'un espace de faibles densités où l'habitat est essentiellement concentré par petits villages. Les communes sont peu étendues et peu peuplées (plus de la moitié ont moins de 200 habitants), à l'instar de ce que l'on observe dans presque tous les espaces ruraux du nord de la France. Dans la majorité des communes, la population connaît un léger rebond au tournant du *xxi*^e siècle, après cent ans d'érosion. Ce changement de tendance est clairement lié à l'extension des aires d'influence urbaines, bien que le territoire reste indiscutablement à dominante rurale. Cet espace, qui fait ainsi l'objet d'une périurbanisation légère, attire avant tout des populations aux revenus modestes : en particulier, les ouvriers sont sensiblement surreprésentés par rapport aux moyennes départementales et, *a fortiori*, nationales. Par ailleurs, le monde agricole conserve encore une large place dans la société

locale, place qui se retrouve encore renforcée au sein des exécutifs municipaux, une part non négligeable des maires étant agriculteurs ou retraités de la profession².

Au sein de cet espace rural intermédiaire, deux petites communes rurales ont retenu notre attention : Agenville et Domléger-Longvillers. Les deux villages d'Agenville et de Domléger (sans Longvillers) ne forment, en réalité, qu'une seule agglomération³, totalisant environ 300 habitants au début du xx^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. Elle l'est d'autant plus que le bâtiment unique n'a pas engendré de mutualisation des services, chaque commune s'étant attribué l'usage d'une des ailes. L'intérêt qu'elle offre, dans le cadre du présent travail, est de poser des questions sur les articulations entre les découpages du territoire et la morphologie de l'occupation humaine, d'une part, et la desserte en équipements des espaces ruraux, d'autre part.

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

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

Administrative divisions and settlement in the Ponthieu area

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 des aires d'influences multiples : si la carte administrative les place sur la limite des juridictions d'Amiens et Abbeville, le zonage en aires urbaines qualifie Domléger-Longvillers de commune multipolarisée, tandis qu'Agenville reste l'une des rares communes isolées du secteur. La carte des bassins de vie les fait se tourner, en revanche, vers le nord, autour de la petite ville d'Auxi-le-Château.

Le poids des périmètres administratifs est tel, que lorsque la législation des années 1970 a favorisé les regroupements communaux, le village de Domléger 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. À l'échelle de la communauté de communes du Bernavillois, les agriculteurs représentent un peu plus de 20 % de la population active (diagnostic 2007) ; 44 % d'entre eux participent au conseil municipal de leur commune, suite aux élections de 2008 ; 14 maires sur 26 sont agriculteurs ou retraités de la profession (source : Alain Moulès, enquêtes personnelles).

3. Terme employé ici au sens morphologique : bâti continu tel qu'aucune construction n'est distante de plus de 200 mètres de la construction voisine la plus proche.

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 communes⁴.

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, ceux 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).

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 mise en cohérence de la desserte des populations par les équipements de référence pose parfois problème. Il est manifeste, 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. Le président de la communauté de communes, rencontré en 2007, alors maire d'un village périphérique du nord du canton, soulignait alors clairement cette préoccupation d'aménagement du territoire.

La figure 2 montre que deux des cinq établissements scolaires de l'EPCI⁵ sont localisés dans des petites communes : Agenville et Mézerolles. Dans les deux cas, il s'agit de villages situés en limite 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. Au nord-est en revanche, une intégration

Figure 2 : Le Bernavillois, établissements scolaires et construction intercommunale

Bernavillois: schools and intercommunal construction

4. 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...

5. Établissement Public de Coopération Intercommunale.

territoriale plus forte autour de Doullens (dont l'intercommunalité n'a pourtant pas pris la compétence scolaire) explique sans doute l'absence d'extension du Bernavillois dans cette direction. On peut noter, à ce titre, que quelques communes de ce secteur, y compris Mézerolles, Candas et Fienvillers, appartiennent au bassin de vie de Doullens (d'après la définition INSEE 2012 des bassins de vie). La petite ville est en outre considérée comme l'un des trois pôles structurants du Pays du Grand Amiénois (avec Albert et Corbie).

Finalement, les nouvelles constructions intercommunales montrent, au travers de cet exemple, 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, conformément à des affirmations générales déjà formulées (Jebeili, 2011), ainsi qu'à un meilleur équilibre territorial de l'offre de service. Par ailleurs, le cas spécifique de la carte scolaire présente ici l'illustration intéressante d'une politique volontaire dans un type d'espace, celui des couronnes périurbaines éloignées encore très rurales, où les communes ont peu de moyens, et où l'adaptation des services aux exigences de populations de culture urbaine accuse généralement un retard notable (Charmes, 2007). Enfin, dans le cadre d'une intercommunalité qui ne correspond pas à un bassin de vie complet (au sens de l'INSEE), l'aménagement d'un territoire scolaire est un vecteur avéré de renforcement de l'identité associée à l'entité politique : « si l'on souhaite qu'une intercommunalité ne soit pas seulement une structure technocratique, il convient d'établir des liens sociaux et politiques entre les communes membres. Or les établissements scolaires communs et les équipements pour la jeunesse sont les principaux lieux où de tels liens peuvent s'établir » (Charmes, 2007, p. 88).

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

(groupe scolaire non accessible à certains riverains), à laquelle une extension du périmètre intercommunal s'est montrée capable de remédier.

À 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 NTIC⁶, 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. La construction intercommunale est finalement le résultat d'un balancement entre l'autonomie des maires et la concession d'une part de leur liberté à des structures intermédiaires (Le Saout, 2012).

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. L'intercommunalité est dès lors un outil de renforcement d'un espace « flou », qui devient un territoire émergent en marge des aires d'influence urbaines (figure 3).

6. Nouvelles Technologies de l'Information et de la Communication

Figure 3 : Le Bernavillois, ou l'émergence d'un territoire en marge des aires d'influence

Bernavillois: a new territory in a peripheral area

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 (Le Saout, 2012). 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. À ce titre, on peut se poser la question du devenir de celle du Bernavillois : n'étant pas centrée sur une petite ville, ne correspondant pas à un bassin de vie au sens de l'INSEE, elle conserve une étendue et une population modestes, bien que supérieure au seuil réhibitoire 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 Somme⁷, aucune modification de périmètre n'a été proposée. 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 législa-

teur : rattachement des municipalités encore isolées et suppression des communautés de communes de moins de 5 000 habitants. Au-delà de ces aménagements réglementaires 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, d'après les comptes-rendus auxquels nous avons eu accès, 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 ? La ville d'Amiens, en tant que capitale régionale, est désormais le principal centre d'attractivité en dehors du plateau ; le Pays du Grand Amiénois, en intégrant la communauté de communes, donne appui à cette réalité. C'est à cette échelle que sont décidées les grandes orientations d'aménagement du territoire, à commencer par le Schéma de Cohérence Territoriale (SCOT) adopté en décembre 2012. Dans ces conditions, une administration passant par Doullens semblerait quelque peu artificielle, au moins pour la partie occidentale de l'intercommunalité (figure 4). 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, l'intégration intercommunale et l'aménagement (extension à trois communes) du périmètre de la communauté de communes permet de remédier à ces carences par une politique d'équipement conduisant à renforcer les marges, et donc la cohésion et l'identité du territoire ; cependant, l'évolution

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

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 reste un enjeu déterminant.

LA DIVERSITÉ DES STRUCTURES INTERCOMMUNALES : CAPACITÉS D'ADAPTATION OU COMPLEXITÉ ABUSIVE ?

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, répondant à la combinaison de facteurs locaux multiples (Moquay, 1996), ce qui se traduit à la fois dans les périmètres retenus, et dans les compétences choisies. L'exemple de la compétence scolaire sur les plateaux du Ponthieu, traité précédemment, montrait déjà des divergences de contenu entre des entités voisines. Dans d'autres espaces, les écarts entre les intercommunalités peuvent être bien plus flagrants. Une seconde étude de cas, en Lorraine cette fois-ci, permettra de s'en convaincre.

Nous nous attarderons plus particulièrement sur quatre structures mitoyennes qui balayent, à elles seules, une palette assez diverse de conceptions intercommunales. Il s'agit de la communauté d'agglomération de Metz-Métropole, et des communautés de communes du Vernois, de l'Aéroport de Lorraine et du Saulnois (figure 5). Toutes les quatre sont concernées, sur leur territoire, par l'aire urbaine de Metz. La première englobe sa partie centrale, dont l'essentiel des communes du « pôle urbain » (unité urbaine centrale, au sens de l'INSEE) ; les deux suivantes se composent exclusivement de villages ruraux périurbains ; enfin, celle du Saulnois couvre un espace typiquement intermédiaire. On y trouve ainsi des communes relevant des couronnes périurbaines de Metz (22) et Nancy (11), 13 communes multipolarisées de ces deux aires urbaines,

Figure 4 : L'intercommunalité dans l'ouest du département de la Somme (Base Nationale sur l'Intercommunalité, 2008)

Intercommunality in the west of the Somme department

un pôle rural et une partie de sa périphérie (12 communes), une commune de la périphérie d'un second pôle rural, une soixantaine de communes multipolarisées entre les aires urbaines et les pôles ruraux, et une poignée (9) de communes isolées. On peut noter que ce dernier EPCI, qui s'étend sur trois bassins de vie, est le plus important de France en nombre de municipalités (128 au total).

Au-delà de cette typologie spatiale laissant apparaître, globalement, un gradient d'urbanité (un pôle urbain régional et des auréoles périurbaines plus ou moins lointaines), le découpage des communautés de communes, qui ne correspond ni aux bassins de vie, ni au zonage en aires urbaines, fait transparaître un jeu politique s'appuyant tantôt sur les clivages socio-spatiaux, tantôt sur des considérations relatives aux ressources économiques, tantôt sur le poids, les ambitions ou les conceptions du personnel politique local (Rivière, 2009, p. 245). On peut ainsi rejoindre l'idée que le découpage intercommunal répond en partie à un jeu concurrentiel entre acteurs locaux, et entre territoires (Massardier, 1997).

Figure 5 : Découpages intercommunaux au centre de la Lorraine

Intercommunal divisions in the centre of Lorraine

Des intercommunalités de tailles variables : quelles structures pour quels territoires ?

En premier lieu, la taille des intercommunalités est un élément déterminant, qui présente 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 (Moquay, 1998).

Les quatre intercommunalités lorraines que nous venons de présenter reflètent bien ces différences de taille et de forme. Celle du Vernois 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 périurbaines⁸, 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, mise en place 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

8. À noter qu'il s'agit, pour le Vernois, d'un périurbain plutôt aisé, où les revenus moyens des populations sont sensiblement supérieurs aux moyennes départementales.

du Saulnois, qui correspond encore à une autre logique : avec 128 communes, il s'agit, comme nous l'avons signalé plus haut, 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.

La variété des 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 supra-communales 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 notre exemple mosellan, le tableau comparatif des compétences de chacune des quatre structures 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. À 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.

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. À 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.

Enfin, le nombre et la nature des compétences déléguées donnent une idée des objectifs des acteurs locaux en matière de construction territoriale, qui dépendent notamment de la taille 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.

Le recours aux syndicats parallèles : une complexité persistante

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.

	CA Metz	CC.Aéroport de Lorraine	CC Vernois	CC Saulnois
Environnement	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	
Aménagement urbain	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 Programme local de l'habitat	Constitution de réserves foncières Politique du logement non social		Programme local de l'habitat
Développement économique	Organisation des transports urbains Création, aménagement, entretien de la voirie			
	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...)	
Action culturelle et sociale, divers	Conseil intercommunal de sécurité et de prévention de la délinquance			Conseil intercommunal de sécurité et de prévention de la délinquance
	Gestion d'un centre de secours	Aide sociale Gestion d'un centre de secours	Activités sociales	Activités culturelles ou socioculturelles
		NTIC (Internet, câble...)		NTIC (Internet, câble...)
	Tourisme		Tourisme	Tourisme
				Acquisition en commun de matériel

Tableau 1 : Comparaison des compétences de quatre établissements intercommunaux du centre de la Lorraine
Comparison of intercommunal competences of four structures in the centre of Lorraine

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 SIVOM⁹ ou SIVU¹⁰ 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. Ces observations semblent montrer que la multiplicité des échelles d'action est dans la nature même de l'organisation des territoires ruraux et de leur équipement.

La carte de la densité des syndicats intercommunaux (figure 6) montre que, si une corrélation claire entre la taille des communautés de communes ou d'agglomération et l'abondance de syndicats n'est pas évidente, force est de constater qu'en Moselle, les entités de la communauté de communes du Saulnois tendent à se détacher par le nombre plus important que la moyenne d'EPCI auxquels elles adhèrent. On voit ainsi qu'il est difficile de concilier l'élargissement des périmètres intercommunaux avec la réduction du nombre de syndicats parallèles.

Cela confirme alors l'idée que « l'action publique aujourd'hui se met de moins en moins en œuvre dans des territoires classiques [...]. Les territoires se redéfinissent à la carte selon les configurations sociales et politiques locales et les "problèmes" à traiter » (Massardier, 2003, p. 109). À chaque problème, son territoire.

La réforme de la carte intercommunale en Moselle : des modifications inégales

Le schéma proposé en 2011 par la commission préfectorale en charge de l'achèvement et de la rationalisation de l'intercommunalité¹¹ 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 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 Rémilly 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. À 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 com-

9. Syndicat Intercommunal à Vocations Multiples.

10. Syndicat Intercommunal à Vocation Unique.

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

Figure 6 : Intercommunalité et densité des syndicats de communes en Moselle

*Intercommu-
nality and frequency of com-
munal associations*

munes 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. Une fois encore, on en vient à la conclusion que « Tout radicalisme en matière de recomposition de l'intercommunalité semble impossible », étant entendu que « les diversités observées ne sont autres que le résultat de la diversification des solutions envisagées » (Le Saout, 2012, p. 17).

LA RÉFORME DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES : L'IMPOSSIBLE RATIONALISATION ?

Les deux exemples développés dans cet article ont vocation à mettre en lumière la très forte hétérogénéité du maillage territorial, ainsi que la complexité ajoutée par le développement des structures intercommunales. Choisis à des échelles et dans

des contextes territoriaux différents, ils se rejoignent pour démontrer la grande difficulté à établir des généralités sur des dessertes aussi irrégulières, tant dans leur dessin que dans leurs attributions et leur rôle dans l'équipement et la desserte des territoires. Le début des années 2010 est à l'évidence une période charnière dans l'évolution des maillages locaux, dans la mesure où la loi de décembre 2010 a enclenché un mouvement important d'évolution de la carte intercommunale, mais aussi, à la marge, des maillages municipaux. D'une part, les schémas départementaux de coopération intercommunale ont pour mission de rationaliser la carte des EPCI ; d'autre part, le dispositif des communes nouvelles, encore peu suivi, permet néanmoins de relancer les fusions de communes par un nouveau mode de coopération.

La variété des schémas départementaux de coopération intercommunale

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). Le Vaucluse est dans la même dynamique. Le département du Nord, passant de 48 à 20 structures, propose la plus forte réduction numérique d'EPCI à fiscalité propre. Inversement, d'autres départements ont fait le choix d'une réforme *a minima*, comme dans la Somme (cf. *supra*). Certaines commissions, comme celles de la Nièvre ou de la Lozère, ont même autorisé le maintien dérogatoire de plusieurs communautés de communes de moins de 5 000 habitants (Bricault, 2012). Quelques départements ne proposent aucun changement (Allier, Finistère).

L'élaboration des schémas départementaux de coopération intercommunale a parfois été l'occasion de vives discussions entre exécutifs locaux et cabinets préfectoraux, aboutissant à des amendements plus ou moins importants du projet initial. C'est ainsi que

dans les Alpes-de-Hautes-Provence, la plupart des modifications proposées ont été contestées, si bien que le projet initial, dont l'ambition était de réduire de plus de moitié le nombre des structures (de 23 à 11), a dû être revu pour atterrir sur une carte à 19 intercommunalités.

Finalement, on a l'impression que la rationalisation de l'intercommunalité, dès lors qu'elle est diversement appréciée d'un département à l'autre, ne peut, à court terme, aboutir à une harmonisation générale de la notion de communauté de communes à l'échelle nationale. D'une certaine manière, la trame intercommunale, par sa nature initiale (adhésion volontaire, autodétermination des compétences), reflète encore largement l'organisation spécifique des acteurs de chaque territoire. Alors que les contextes territoriaux sont en constante évolution, les termes du débat sur la légitimité des unités administratives locales observent une certaine permanence au fil des siècles (Pertué, 2012). D'une certaine manière, « on est presque toujours en face de la complexité parce que les dispositifs territoriaux subissent en permanence une plus ou moins grande distorsion » (Pertué, 2012, p. 35). En outre, la volonté de rationalisation des territoires administratifs à des fins de desserte optimale des populations se heurte au poids identitaire de certains périmètres : « l'espace organisé, lorsqu'il est inscrit dans la durée, devient également un espace de définition pour les individus » (Marcou, 2012, p. 9).

Les communes nouvelles, une alternative crédible ?

La loi sur la réforme des collectivités territoriales a proposé un nouveau dispositif de coopération intercommunale, consistant à associer plusieurs municipalités en tant que « *communes déléguées* » au sein d'une « *commune nouvelle* ». Remplaçant le dispositif préexistant des fusions-associations, cette dernière formule cherche à relancer les potentialités de réaménagement de la trame municipale (Boulet, 2011), les fusions de communes étant relativement rares depuis les années 1980. La commune nouvelle permet de regrouper des municipalités au sein d'une collectivité territoriale unique, composée d'un seul conseil élu au suffrage universel, tandis que les communes déléguées (anciennes communes)

conservent un statut (maire délégué, budget dédié, compétences d'état civil).

Quelques premières expériences de création de communes nouvelles ont d'ores et déjà été observées en 2012 et 2013 (tableau 2) : deux fusions concernant quatre communes en 2012, onze fusions concernant trente-et-une communes en 2013. Cette montée en puissance sera nécessairement stoppée en 2014 en raison des échéances municipales. Cependant, on sait que plusieurs dizaines de municipalités travaillent un projet de regroupement et

sont susceptibles de le mener à bien dans les prochaines années¹².

La relecture géographique de ces quelques expériences permet de dégager plusieurs logiques conduisant à la création d'une commune nouvelle. On distingue ainsi :

- une fusion urbaine : Bois-Guillaume-Bihorel (agglomération de Rouen), deux communes de banlieue se regroupant pour peser plus fort au sein de l'agglomération ;

Nom des anciennes communes	Nom de la commune nouvelle	Date de l'arrêté	Date d'entrée en vigueur
Bihorel Bois-Guillaume	Bois-Guillaume-Bihorel (76)	29 août 2011	1 ^{er} janvier 2012
Bleury Saint-Symphorien-le-Château	Bleury-Saint-Symphorien (28)	27 décembre 2011	1 ^{er} janvier 2012
Agnières-en-Dévoluy La Cluse Saint-Disdier Saint-Étienne-en-Dévoluy	Dévoluy (05)	12 mars 2012	1 ^{er} janvier 2013
Baugé Montpollin Pontigné Saint-Martin-d'Arcé Vieil-Baugé	Baugé-en-Anjou (49)	30 mars 2012	1 ^{er} janvier 2013
Saint-Clémentin Voultegon	Voulmentin (79)	14 septembre 2012	1 ^{er} janvier 2013
Bourg-de-Thizy La Chapelle-de-Mardore Mardore Marnand Thizy	Thizy-les-Bourgs (69)	29 octobre 2012	1 ^{er} janvier 2013
Bénévent-et-Charbillac Les Infournas Saint-Bonnet-en-Champsaur	Saint-Bonnet-en-Champsaur (05)	9 novembre 2012	1 ^{er} janvier 2013
Chemillé Melay	Chemillé-Melay (49)	12 novembre 2012	1 ^{er} janvier 2013
Nuelles Saint-Germain-sur-l'Arbresle	Saint-Germain-Nuelles (69)	12 novembre 2012	1 ^{er} janvier 2013
Clefs Vaulandry	Clefs-Val-d'Anjou (49)	19 novembre 2012	1 ^{er} janvier 2013
Beaussais Vitré	Beaussais-Vitré (79)	21 novembre 2012	1 ^{er} janvier 2013
Fontenoy-le-Château Le Magny	Fontenoy-le-Château (88)	26 décembre 2012	1 ^{er} janvier 2013
Epizon Pautaines-Augeville	Epizon (52)	28 février 2013	28 février 2013

Tableau 2 : Communes nouvelles créées en 2012 et 2013
New towns created in 2012 and 2013

12. L'affluence d'élus lors de rencontres organisées par *Mairie-conseils*, à l'une desquelles nous avons participé, en témoigne.

– des regroupements autour d'un chef-lieu rural ou d'une petite ville : Baugé-en-Anjou et Chemillé-Melay (Maine-et-Loire), Thizy-les-Bourgs (Rhône), Saint-Bonnet-en-Champsaur (Hautes-Alpes), revendiquant une meilleure cohérence à l'échelle de petits bassins de vie ;

– des regroupements de petites communes en situation de marge (toutes les autres), pour lesquels l'ambition est soit de remédier aux carences de moyens humains et matériels d'entités trop peu peuplées, soit de former des ensembles périphériques plus forts face à un centre fort. Dans cette dernière catégorie, Dévoluy est la seule commune nouvelle à regrouper la totalité d'une intercommunalité préexistante, dans la perspective d'une intégration à l'intercommunalité de la préfecture de Gap, la nouvelle collectivité permettant alors de conserver un niveau de décision à l'échelle du plateau, notamment pour assurer la pérennité locale de la gestion du domaine skiable.

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. Ce mouvement correspond aussi à un changement de philosophie, dans la mesure où la souplesse passée fait place à une volonté plus jacobine de centralisation et de rationalisation nationale. Les formes d'autodétermination se reportent sur d'autres modes de coopération locale, avec notamment le dispositif des communes nouvelles.

Cet article est issu d'une présentation effectuée dans le cadre d'un colloque franco-allemand intitulé : « desserte, équipement et maillage des services dans les espaces ruraux en Allemagne et en France », tenu à Münster (Allemagne) le 22 mai 2011.

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.
- AUBELLE V., 2011, *Intercommunalités : des projets aux pratiques*, Paris, Berger-Levrault, 618 p.
- BOINO P., DESJARDINS X. (dir.), 2009, *Intercommunalité : politique et territoire*, Paris, La Documentation Française, 216 p.
- BOULET M., 2011, « Les communes nouvelles, remède à l'émiettement communal ? », *Actualités juridique, collectivités territoriales*, p. 456-460.
- BRICAULT, 2012, L'administration des espaces ruraux à l'heure de la rationalisation, *Revue Française d'Administration Publique*, dossier « La Réforme des collectivités territoriales », n° 141, p. 55-71.
- BUSSI M., 2007, La France : une démocratie rurale ?, *Enquêtes rurales*, n° 11, Caen, Presses Universitaires, p. 145-157.
- CANOBBIO É., 2009, « La quadrature de l'hexagone : vers la fin des territoires politiques ? », *Hérodote*, n° 135, p. 25-48.
- CHARMES É., 2007, « Carte scolaire et « clubbisation » des petites communes périurbaines », *Sociétés contemporaines*, n° 67, p. 67-94.
- Conseil de l'Europe, 1995, *La Taille des communes, l'efficacité et la participation des citoyens*, Strasbourg, les éditions du Conseil de l'Europe (Communes et régions d'Europe, n° 56), 220 p.
- DIRY J.-P., 1992, Commerces et services en moyenne montagne, *Des régions paysannes aux espaces fragiles*, Clermont-Ferrand, CERAMAC, PUBP, p. 247-258.
- DURAND-DASTES F., 2001, Le Temps, la géographie et ses modèles, *Bulletin de la société géographique de Liège*, vol. 40, n° 1, p. 5-13.
- GIRAUT F., 2002, L'exception territoriale française sous influence européenne ? Resituer la dynamique du système français d'administration territoriale, *L'Information géographique*, vol. 66, n° 2, p. 133-161.
- GRISON J.-B., 2012, Le maillage communal, la géographie et les sciences sociales : épistémologie et actualité d'un débat pluridisciplinaire, *Enquêtes rurales*, n° 14, p. 135-153.
- GRISON J.-B., 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 J.-B., 2009, *La très petite commune en France : héritage sans avenir ou modèle original ?*, Thèse de doctorat en géographie, Clermont-Ferrand, Université Blaise-Pascal, 406 p.
- JEBEILI C., 2011, Le bassin de vie, nouveau critère de l'intercommunalité rurale, *Revue de Droit rural*, n° 397, p. 35-40.

- JEBEILI C., 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° 2244).
- LE SAOUT R. (dir.), 2012, *Réformer l'intercommunalité : enjeux et controverses autour de la réforme des collectivités territoriales*, Rennes, PUR, 267 p.
- MARCOU G., 2012, Changements et permanences dans le système français d'administration territoriale, *Revue Française d'Administration Publique*, dossier « La Réforme des collectivités territoriales », n° 141, p. 5-17.
- MASSARDIER G., 2003, *Politiques et action publiques*, Paris, Armand-Colin, 302 p.
- MASSARDIER G., 1997, « L'intercommunalité pour s'isoler », in GAXIE D. (dir.), *Luttes d'institutions : enjeux et contradictions de l'administration territoriale*, Paris, L'Harmattan, p. 139-164.
- MOQUAY P., 1998, *Coopération intercommunale et société locale*, Paris, L'Harmattan, 304 p.
- MOQUAY P., 1996, *L'intercommunalité en douze facteurs : comprendre le contexte local*, Paris, Syros, 272 p.
- OFFNER J.-M., 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.
- PERTUÉ M., 2012, Résilience et renouvellement des territoires administratifs, *Revue Française d'Administration Publique*, dossier « La Réforme des collectivités territoriales », n° 141, p. 19-36.
- RIVIÈRE J., 2009, *Le Pavillon et l'isoloir : géographie sociale et électorale des espaces périurbains français (1968-2008)*, Thèse de doctorat en géographie, université de Caen Basse-Normandie, 822 p.
- ROLLAND-MAY C., 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) S., 2000, De la marginalité territoriale à la recomposition territoriale marginale, *Revue Géographique de l'Est*, Nancy, tome XL, n° 4, p. 207-219.
- VANIER M., 2002, Recomposition territoriale : la voie française, *L'Information géographique*, Paris, SEDES, n° 2, vol. 66, p. 99-113.
- ZILLER J., 2000, Fragmentation / Participation : quelle bonne dimension ?, *Pouvoirs : Revue française d'études constitutionnelles et politiques*, n° 95, p. 19-31.