

L'INTERCOMMUNALITE EN PICARDIE

PAR

Paul OUDART

*Professeur de géographie à l'Université de Picardie Jules Verne
(Centre d'Etudes Géographiques)*

La Picardie est une région qui se situe dans la moyenne des unités territoriales d'aménagement à l'échelle européenne. Elle diffère sur deux points essentiels : sa faible densité relative de population et l'émiettement de ses composantes administratives de base, les communes. Cependant, après l'échec des fusions - peu nombreuses - réalisées au début des années 1970, les communes sont de plus en plus nombreuses à coopérer avec leurs voisines sous des formes variées. Cet article souhaite faire le point sur la marche vers l'intercommunalité qui constitue l'une des évolutions les plus prometteuses pour l'avenir régional.

I - L'EMIETTEMENT COMMUNAL DANS LA PERSPECTIVE EUROPEENNE

La Picardie représente 3,2% de la population de la France métropolitaine, mais 6,3% des communes : 2 293 avec une moyenne de 790 habitants en 1990 (contre 1 550 pour la moyenne française). 70% de ces communes picardes comptent moins de 500 habitants, un seuil statistique en dessous duquel il paraît difficile d'organiser une vie sociale digne de ce nom : la plupart de ces communes ont perdu leur école (au mieux elles ont gardé une classe dans le cadre d'un regroupement pédagogique en milieu rural), les services publics ou privés y ont disparu avec la dernière boutique ou le dernier estaminet, les tournées de commerçants cessent avec la concurrence des grandes surfaces où se rendent leurs habitants équipés de congélateurs...

Or, malgré cette menace de désertification qui, ailleurs, est la conséquence inéluctable de cette décadence économique et sociale, les petites communes picardes font preuve d'un dynamisme surprenant.

A) *L'ancrage communal*

Il faut d'abord rappeler que la Picardie, si elle fait figure de région de faible densité au sein de l'Europe du Nord-Ouest et en comparaison de ses voisines, a une densité brute de population supérieure à la moyenne provinciale française (95 habitants au km² contre 85). Cette forte densité relative a toujours eu une composante rurale forte, soulignée par les historiens (Goubert, Fossier et autres). Cette forte occupation du sol remonte à la préhistoire et se vérifie dans l'ancienneté des défrichements. Le grand nombre des paroisses est à l'origine de l'émiettement communal (dans le diocèse d'Amiens, c'est-à-dire le département de la Somme, il y a plus de 900 églises ou chapelles ouvertes au culte catholique pour 783 communes).

Au fur et à mesure que l'activité agricole ne pouvait plus suffire à faire vivre une population qui augmentait, le travail à domicile (*domestic system*) au bénéfice de donneurs d'ordre généralement citadins, marchands fabricants dans des domaines variés (textile, petite métallurgie, travail du bois, de la nacre, des poils ou des pailles, etc.), a pris le relais en permettant aux ruraux de demeurer sur place. Les petites communautés villageoises ont pu s'équiper (écoles, commerces, etc). L'emploi étant assuré, les ruraux picards étaient moins que d'autres attirés par la ville.

Avant 1850, seul le trop-plein démographique se déversait sur d'autres régions : soldats, domestiques, nourrices et prostituées contribuaient à entretenir la - mauvaise - réputation d'une Picardie de paysans peu évolués, "boux" matois, méfiants et peu accueillants.

Il faudra attendre le milieu du XIX^{ème} siècle, avec la révolution industrielle qui provoque le déclin du *domestic system*, le formidable essor des chemins de fer et l'attraction des grandes régions industrielles et urbaines, notamment du bassin houiller du Nord Pas-de-Calais et de Paris, capitale du rêve et de la promotion sociale, pour que le solde migratoire négatif prenne l'allure d'un exode rural et que les communes rurales voient leur population diminuer inexorablement.

Dans la deuxième moitié du XIX^{ème} siècle, partent surtout des jeunes à la recherche d'une formation supérieure -ils reviendront très peu nombreux-, et tous ceux qui veulent entreprendre en sortant des sentiers battus. Certes, ici ou là, apparaissent des îlots d'activité liés aux grands pôles économiques, en zone rurale (Vimeu, Vallée de la Nièvre, Santerre, Beauvaisis, Thiérache) et dans les principales villes de la région. Le territoire se couvre des unités de transformation agro-alimentaire suscitées par le développement des plantes sarclées (betterave, pomme de terre) et par l'essor de l'élevage. Mais, dans

l'ensemble, la région connaît pour un siècle (1850-1950) un déclin relatif : la Picardie devient terre d'exode pour ses enfants les plus entreprenants et terre d'exil pour ceux que l'on condamne à y venir combler les vides créés par les guerres, par la sous-formation ou la rareté des créateurs d'entreprises autochtones. Le niveau de la population totale n'est maintenu que grâce à un quasi constant excédent des naissances sur les décès. La plupart des communes rurales de Picardie ont atteint leur maximum de population en 1846 ou en 1851.

L'émiettement communal est, en quelque sorte, le reflet d'une puissance perdue où milieu urbain et milieu rural vivaient en symbiose, leur population répartie en de nombreuses unités de peuplement, vivaces et vivantes. Il en reste quelque chose aujourd'hui : sur cinq actifs ruraux, quatre n'ont pas d'activité agricole.

B) L'évolution démographique récente

La figure n°1 montre l'évolution démographique des communes de Picardie entre 1975 et 1990, période d'après crise pétrolière, suffisamment longue pour mesurer des évolutions significatives.

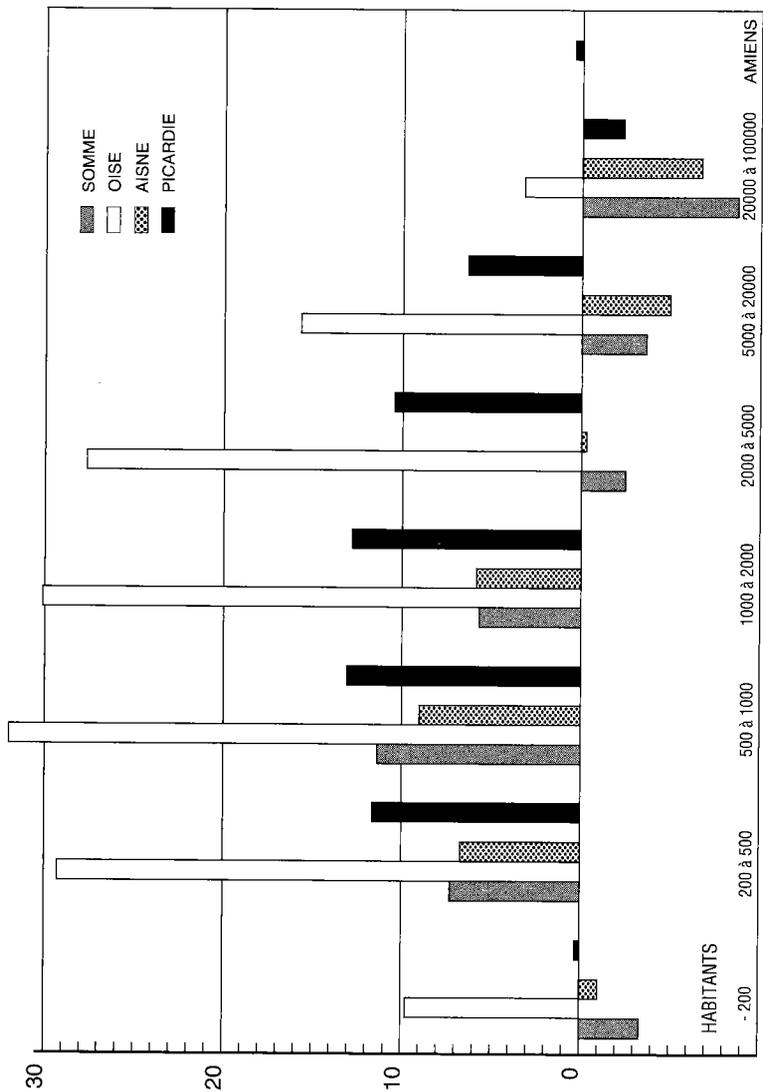
Quelle que soit leur taille, l'ensemble des communes de Picardie ont gagné des habitants entre 1975 et 1990, mais **plus précisément les communes rurales dont la population est comprise entre 200 et 2 000 habitants** et ce, dans chacun des trois départements de l'Aisne, de la Somme et de l'Oise. Dans ce dernier département, qui absorbe, sur la période, plus de 90% de la croissance totale de la région, les plus petites communes (moins de 200 habitants en 1990) et les petites communes urbaines progressent également.

Ce phénomène a plusieurs explications :

- l'origine rurale de nombreux citadins picards qui ont gardé des attaches familiales ou patrimoniales ;

- le mouvement de périurbanisation -ou mieux de "rurbanisation"- qui a conduit un nombre grandissant de familles à faire construire leur maison individuelle, mode d'hébergement qui a toujours eu la préférence des Français (des Picards, en particulier) et qui est encouragé à la fois par la publicité des promoteurs immobiliers et par le caractère répulsif des grands ensembles de H.L.M. de médiocre qualité, où la promiscuité ajoute à la conjonction de tous les handicaps du déracinement et de la crise (chômage, maladies, séparations familiales). Ce mouvement n'est pas seulement puissant dans le Sud de l'Oise et de l'Aisne où les investissements de parisiens font monter les prix et créent une pression foncière que les agriculteurs combattent, mais aussi autour de la moindre ville picarde, comme si le modèle urbain moderne était globalement rejeté ; il est à l'origine d'importantes migrations quotidiennes domicile-travail, concrétisées par le trafic sur les axes routiers, y compris les plus modestes et dans les gares ferroviaires ;

Fig. 1 - EVOLUTION DE LA POPULATION DES COMMUNES DE PICARDIE SUIVANT LEUR TAILLE (1975 - 1990) P.O. 92



- le déclin de l'emploi industriel en milieu urbain au profit de créations d'emplois dans les très petites entreprises (un emploi créé sur deux dans la période récente correspond à un premier emploi dans une entreprise naissante ou demeurée sans salarié), ce qui favorise le milieu rural ;

- l'augmentation du nombre des jeunes retraités choisissant la campagne pour la qualité de vie qu'ils recherchent.

Confirmant cette évolution, le ralentissement de la croissance urbaine est un fait patent. Même en associant aux villes-centres leur banlieue, où les communes peuvent ne compter que quelques centaines d'habitants, bref en raisonnant en termes d'agglomérations telles que définies par l'INSEE, force est de constater que sur les 40 unités urbaines de plus de 5 000 habitants en 1990, seules douze d'entre elles ont connu un solde migratoire positif entre 1982 et 1990 (14 entre 1975 et 1982) ; aucune des six premières agglomérations, dans la hiérarchie régionale, ne figurent parmi elles : les agglomérations d'Amiens, Creil, Saint-Quentin, Compiègne, Beauvais et Soissons ne doivent leur progression, leur maintien ou leur faible déclin, qu'à l'excédent des naissances sur les décès, lié à leur attraction antérieure.

La Picardie est sans doute victime des définitions de l'INSEE : en englobant une zone rurale périurbaine plus large, les unités "urbaines" montreraient sans doute plus de dynamisme. On pourrait ainsi montrer qu'il "manque" entre 30 et 40 000 habitants à Amiens, en comptant toutes les personnes qui y travaillent et leurs familles, mais résidant jusqu'à 20/30 km à la ronde... Ce constat confirme les complémentarités anciennes entre ville et campagne en Picardie et la permanence des "pays", des "bassins de vie" qui les associent.

Cette dynamique du monde rural pose de nouveaux problèmes à la gestion communale et impose progressivement l'intercommunalité.

II. - L'INTERCOMMUNALITE EN MARCHÉ

Partant du constat du besoin de formation des élus locaux, le Comité Economique et Social s'est autosaisi du problème de l'avenir des populations et des territoires communaux en Picardie. Enquêtant auprès des conseils généraux et de l'administration préfectorale, le groupe de travail a pu constater à la fois l'étendue et la complexité de l'intercommunalité existante. Toutefois sa généralisation ne saurait faire illusion : les élus locaux et les citoyens qui les élisent revendiquent majoritairement une nouvelle intercommunalité, volontaire et non subie.

A) *Bilan d'une intercommunalité subie*

L'enquête du CESR a dénombré 978 structures intercommunales en Picardie : 861 syndicats à vocation unique, dont 313 syndicats scolaires et

269 syndicats d'adduction d'eau, 92 syndicats à Vocation Multiple, 15 syndicats mixtes et 10 districts. La quasi-totalité des communes est concernée, beaucoup par plusieurs structures à la fois, ce qui multiplie les réunions où les représentants des communes ont l'impression que leur pouvoir est restreint. La superposition des territoires concernés, à géométrie variable selon les structures, freine la réalisation de solidarités territoriales.

En mai 1990, le Comité Economique et Social (CESR) de Picardie lançait une enquête auprès des 2.293 maires de la région. 628 maires ont adressé leur réponse, soit un taux de réponse très satisfaisant de 27,4%. La comparaison des classes de taille des communes répondantes et de l'ensemble des communes, ainsi que leur répartition géographique, ont démontré la très bonne représentativité de l'échantillon.

L'enquête montre l'existence d'une très large adhésion à l'intercommunalité : les 2/3 des maires s'y déclarent favorables sans réserve, auxquels il faut ajouter ceux qui se prononcent favorablement mais émettent des réserves sur le fonctionnement actuel des structures intercommunales (22,5%). Au total, **89% des maires de Picardie se déclarent favorables à l'intercommunalité.**

Cet accord de principe relève à la fois d'un souci d'économie et d'efficacité (répondre à des besoins de première nécessité comme le respect de l'obligation scolaire, l'élimination des déchets, l'adduction d'eau ou l'entretien des routes) et d'un souci d'humanisme républicain où la coopération corrige les inégalités, crée des solidarités, permet la survie du monde rural et le maintien de son identité. Les avis négatifs semblent majoritairement liés aux dysfonctionnements des structures auxquelles les communes ont été plus ou moins contraintes d'adhérer : inégalité de pouvoir entre communes adhérentes, rivalités politiciennes, poids trop grand des administrations de l'Etat, etc.

La coopération intercommunale existante est jugée favorablement parce qu'elle a contribué à créer un esprit de groupe. Cet esprit est plus lent à naître autour des villes principales. Faute de banlieue développée (sauf autour de Creil), les petites communes limitrophes ou proches de la grande ville s'en méfient et rejettent les perturbations que son essor peut engendrer et ce, d'autant plus que les électeurs locaux se sont installés dans la commune pour bénéficier de terrains bon marché, d'une fiscalité moins lourde et de l'absence de contraintes collectives.

La comparaison entre avis sur la coopération intercommunale et équipement des communes tel qu'il transparaît à travers l'inventaire INSEE de 1988 permet de dire que les communes sont d'autant plus favorables à l'intercommunalité qu'elles sont bien équipées.

Il reste que l'attachement des picards aux libertés communales est très grand : le maire est, dans les petites communes, le dernier ciment social, le dernier recours, le "bénévole professionnel". Par ailleurs, la gestion de l'espace reste assurée par un bénévolat journalier et irremplaçable de tous les

ruraux. Mais, dès que sont évoqués des problèmes de protection de la nature, de développement économique, de valorisation touristique ou de maintien de services efficaces et modernes en milieu rural, la plupart des maires conviennent et, avec eux, la plupart de leurs administrés, que l'échelon communal ne convient pas et que les structures intercommunales actuelles ne suffisent plus.

B) L'intercommunalité voulue

Dès la création des Etablissements Publics Régionaux avec la loi Pompidou de 1972, il est apparu que la compétence des régions en matière d'aménagement du territoire devait s'imposer. Une politique de "contrats de pays" fut mise en oeuvre qui eut le mérite, malgré la crise économique, de faire travailler ensemble élus et socio-professionnels sur un espace multicommunal où des problèmes semblables demandaient solution.

A la fin des années 1970, la crise s'accroissant, fut lancée une politique de "bassins d'emploi" que la législation tenta de codifier avec la création de "Comités de Bassin d'emploi". Il est symptomatique que le bassin de Compiègne ait fait l'objet d'une étude pilote dès 1974 et que Saint-Quentin, menacé de dépérissement ait devancé la loi en créant un comité dès 1979. Après 1981, d'autres comités virent le jour, dans la vallée de la Nièvre, autour de Creil, Laon, Soissons, etc. La Picardie fut découpée en zone d'études de l'emploi qu'on entendait bien transformer en "bassins" fonctionnels.

Puis l'engouement pour le littoral, après l'échec d'un parc de la Picardie Maritime en 1975, pour la création d'emplois d'initiative locale et pour le tourisme vert poussèrent à la création de structures diverses et souples, plutôt sur le mode associatif que sur un mode officiel, la structure étant choisie ultérieurement, en fonction des buts poursuivis : Syndicats mixtes (Thiérache, Côte Picarde...), Syndicats d'Etudes et de Programmation (SEP : Plateau Picard, Vexin-Thelle...), etc. Par ailleurs, certains SIVOM (Compiègne), districts (Creil, Saint-Quentin...), progressaient, avec des fortunes diverses, dans la coopération entre villes et campagne environnante.

Les lois de décentralisation territoriale de 1982 dites Lois Defferre, renforcent le camp de ceux qui pensent que les responsabilités nouvelles des collectivités locales ne peuvent être assumées que dans un cadre de partenariat, de coopération intercommunale et de contractualisation entre les différents niveaux administratifs.

Bref, quand le Conseil Régional de Picardie élabore avec l'Etat le contrat de plan 1984-1988, le terrain du développement local est déjà largement -mais inégalement- défriché, si l'on peut dire, et il est possible de s'appuyer sur des réussites locales démonstratives pour étendre la démarche à une grande partie du territoire régional. Cela se traduit dans la création d'un Fonds de Développement Local (FDL) et le financement conjoint de 10 programmes localisés. L'élaboration du Schéma Régional d'Aménagement et de Développement, en

1987, puis l'élaboration de l'actuel contrat Etat-Région 1989-93 permettent d'affiner cette politique en refusant le "saupoudrage" des crédits et en établissant, non sans difficulté, des priorités régionales, notamment au moyen des P.A.C.T. (Programmes d'Aménagement Concertés du Territoire).

Ainsi se constitue un tissu d'une quarantaine d'échelons géographiques, plus grands que des cantons, plus petits que des arrondissements, aux formes juridiques variées mais qui finissent (figure n° 2) par couvrir l'ensemble du territoire de la Picardie.

C) Renaissance des "pays"

Certaines de ces entités, par l'ancienneté de leur fonctionnement, leur histoire, déjà riche de mutations successives, servent d'exemple national. Comment ne pas citer ici le "District du Plateau Picard" animé par M. Guyard, qui a réussi à ancrer au Nord de l'Oise, par une action persévérante depuis 1979, une forme d'intercommunalité tout entière tournée vers des services concrets utiles aux habitants et qui peut se lancer désormais dans une politique d'accueil des hommes et des activités.

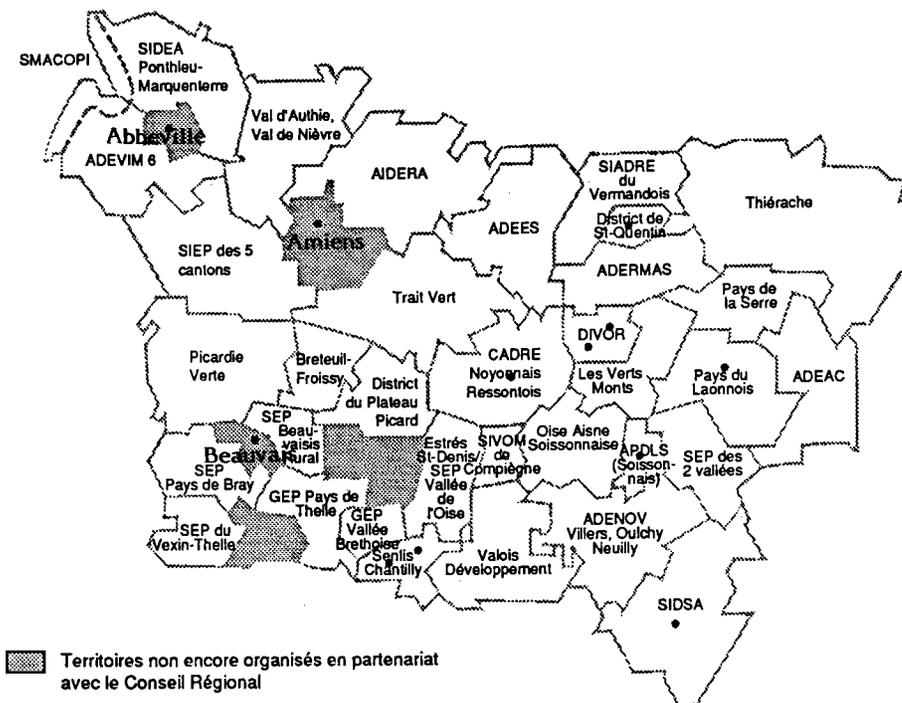
L'imagination est d'ailleurs au pouvoir : il est intéressant de noter que la notion de "ville multipolaire" (associer de petites communes urbaines pour faire le poids, économiquement parlant) ait comme père M. Balligand, député-maire de Vervins et rapporteur sur les questions d'aménagement du territoire à l'Assemblée Nationale...

Au-delà de sigles qui peuvent paraître abscons (où le "S" initial pour Syndicat domine), la dénomination des territoires ainsi définis reprend souvent une nomenclature ancienne, celle des régions agricoles ou, mieux, d'anciennes divisions nobiliaires ou ecclésiastiques, bref des noms de "pays" (Ponthieu, Thiérache, Vermandois, Valois, Pays de Bray, Vexin et Thelle, etc.).

Le "pays" est un espace vécu, familier, où l'on se sent à l'aise, que l'on fait sien, que l'on défend quand il est menacé, petite patrie diront les uns, milieu d'enracinement diront les autres. Cet attachement n'est pas antinomique à d'autres (Région, Etat, Europe et Monde), mais il constitue l'environnement, le milieu où l'on vit, où l'on exerce son activité professionnelle habituelle, où l'on a ses amis et une partie importante de sa famille, où s'exercent la plupart des activités culturelles ou associatives. Il est clair que le plus remuant des voyageurs est plus souvent dans son pays que dans les avions, les bateaux ou les trains... Le "pays" est bien un "bassin de vie". Si l'on veut mobiliser tous les acteurs du développement local, c'est à cet échelon que l'on peut le faire. L'intercommunalité prend alors une allure dynamique, c'est une intercommunalité de projets tournés vers l'avenir. Elle dépasse le cadre institutionnel et politique. C'est peut-être pourquoi certains conservatismes, de gauche comme de droite, s'attachent à défendre une "indépendance" communale qui n'a plus guère de sens pour la plupart des citoyens.

Fig. 2 - L'ORGANISATION DU TERRITOIRE PAR L'INTERCOMMUNALITÉ, LE MOYEN D'UNE COHÉSION RÉGIONALE.

Carte des structures intercommunales existantes en 1991.



* Les S.D.A.U. d'Abbeville et d'Amiens sont en cours de révision et le syndicat créé pour ce faire à Amiens, groupant une vingtaine de commune est en cours de transformation en District.

(Source : Cabinet TEN)

La Picardie compense largement son émiettement communal par le recours à l'intercommunalité plus ou moins "subie" qui satisfait des besoins élémentaires et, de plus en plus, à l'intercommunalité de projets, créant des échelons locaux d'aménagement du territoire qui recouvrent souvent les notions ancienne de "pays" ou nouvelle de "bassins de vie". Le nouveau Schéma Régional d'Aménagement et de Développement (SRAD) devrait confirmer cette orientation, avec le but avoué d'assurer cette cohésion régionale que la seule juxtaposition de départements n'a pas parfaitement réussi à assurer jusqu'à ce jour.

BIBLIOGRAPHIE

- Association d'Etudes et de Recherche Cartographique de Picardie, *Atlas de Picardie (1976-1986)*, et "*Picardie-Atlas*", 1989.
- Bury (Jean-Claude), *Rapport sur "Initiatives locales et créations d'emplois"*, CESR de Picardie, décembre 1990.
- Comité Economique et Social (national), *Avis du CES sur le projet de Loi d'Orientation relative à l'administration territoriale de la République*, J.O. du 22.6.1990.
- I.N.S.E.E., *Résultats du Recensement Général de la Population de 1990*, Fascicules départementaux, bleus, oranges, jaunes (Aisne, Oise, Somme).
- Limouzin (Pierre), *Le dynamisme des communes rurales françaises*, thèse (1979), Didier-érudition, 1987.
- Id., *Les communes et l'aménagement du territoire*, Dossier des "Images économiques du Monde", SEDES, 1988.
- Id., "Les comportements régionaux des communes françaises face à la crise, 1973-1982", *Revue de Géographie alpine*, 1988-4.
- Mignotte (Franck), *Rapport de stage DESS au CESR de Picardie sur L'avenir des populations et des territoires communaux en Picardie*, septembre 1991.
- Mission sénatoriale pour l'avenir de l'espace rural français, *Conclusions*, février-mars 1991, 43 p.
- Oudart (Paul), *Rapport sur l'avenir des populations et des territoires communaux en Picardie*, CESR de Picardie, juin 1991, 54 p.