

Maud BAZOCHE

# De la commune à l'intercommunalité en France métropolitaine

---

L'état des lieux – Printemps 2013



L'Harmattan





De la commune à l'intercommunalité  
en France métropolitaine

© L'Harmattan, 2013  
5-7, rue de l'École-polytechnique ; 75005 Paris

<http://www.librairieharmattan.com>  
[diffusion.harmattan@wanadoo.fr](mailto:diffusion.harmattan@wanadoo.fr)  
[harmattan1@wanadoo.fr](mailto:harmattan1@wanadoo.fr)

ISBN : 978-2-343-01164-6  
EAN : 9782343011646

Maud BAZOCHE

De la commune à l'intercommunalité  
en France métropolitaine

L'état des lieux – Printemps 2013

L'Harmattan

**De la même auteure :**

*Du morcellement communal de 1789 à l'émiettement intercommunal et contractuel de 2000. Un exemple : le Nord-Pas-de-Calais*, Éditions L'Harmattan, septembre 2002.

*Département ou région ? Les réformes territoriales de Fénélon à Jacques Attali*, Éditions L'Harmattan, octobre 2008.

*L'intercommunalité, un objet très évalué*, L'intercommunalité en questions, Problèmes politiques et sociaux n<sup>os</sup> 951-952, août septembre 2008, La documentation française.

*Commune ou ville intercommunale ? De Condorcet à Nicolas Sarkozy 1793-2009*, Éditions L'Harmattan, février 2010.

*Les produits de la ruche*, Éditions Campagne et Compagnie, septembre 2011.

Je tiens à remercier les agents des services

- de la bibliothèque municipale Jean Lévy de Lille,
- des archives départementales du Nord,
- des archives départementales de l'Aisne,
- des archives départementales de Loire-Atlantique,
- des archives contemporaines de France,
- du centre des archives économiques et financières (CAEF),
- du centre de ressources documentaires, aménagement, logement, nature (CDU),
- des archives de l'Assemblée nationale,
- des archives du Sénat,
- de La documentation française,
- de la mairie de Saint-Géréon,
- de l'Université sur Lie,
- des archives de la ville de Douai,
- des archives du conseil régional de Nord-Pas-de-Calais,
- de la fédération des parcs naturels régionaux de France,

pour leur accueil et leur contribution,

et

Dominique Leduc pour sa relecture.

M.B.



## Préambule

*Simplifier la structure des administrations infranationales, notamment en fusionnant les plus petites des 36 700 communes et en supprimant les départements* rappelle l'OCDE dans la publication de ses recommandations pour l'économie française en février 2013.

La suppression du département n'est pas sans rappeler le rapport Attali de 2008. Quant à la suppression des plus petites communes, elle n'est pas sans rappeler le rapport Armand et Rueff de 1960. L'histoire bégaie !

En érigeant les *paroisses, villes, communautés de campagne* en municipalités dotées d'un traitement uniforme, la Constituante de 1789 a ouvert un débat qui n'a jamais trouvé de solutions. Jusqu'à la Première Guerre mondiale, de nombreuses tentatives de réformes communales échouent. Les plus sérieuses objections s'élèvent contre l'uniformité de l'organisation appliquée aux 38 000 communes qui se partagent le territoire malgré la diversité de leur situation. Les villes sont soumises au même traitement que les plus petites communes de campagne. Au cours de la même période, « départementalistes » et « régionalistes » s'affrontent. A cause du département, la province se désertifie. Quant aux sous-préfectures, elles sont jugées trop coûteuses. Leur suppression avec celle de l'arrondissement est souvent évoquée.

De 1960 à 1980, les politiques de regroupement des communes conduisent à des fusions volontaires de communes (jugées insuffisantes) mais surtout à des regroupements de communes au sein de structures intercommunales : syndicats d'agglomération nouvelle, communautés urbaines, districts, SIVOM (syndicat intercommunal à vocation multiple) mais aussi syndicats mixtes pour les « contrats de pays » dans le secteur rural et les « SDAU » (schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme) dans les secteurs urbanisés, ainsi que pour la péréquation de la taxe professionnelle des zones industrielles nouvellement implantées dans les secteurs de reconversion industrielle.

Ainsi en 1980, le territoire est couvert de documents de planification portés par des organismes de coopération intercommunale. 14 351 établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), dont 9 communautés urbaines, 9 syndicats d'agglomération nouvelle, 147 districts, 1 980 SIVOM maillent le territoire. La France métropolitaine est découpée en 22 établissements publics régionaux dessinés dans l'urgence en 1956, en 96 départements dessinés à la Révolution, en 36 394 communes également dessinées à la Révolution parmi lesquelles 39 comptent plus de 100 000 habitants et 22 498 comptent moins de 500 habitants.<sup>1</sup>

A partir de 1982, la Décentralisation se développe sans tenir compte des structures intercommunales existantes. Elle renforce les limites administratives des départements dessinées en 1790, celles des arrondissements dessinées en 1800. Elle considère uniformément les 36 500 communes.

Trente ans plus tard, dette publique, millefeuille administratif entravent l'activité économique. Discours qui n'est pas sans rappeler la période qui a précédé la Révolution !

M.B.

Le 25 mars 2013

Avertissement. Il n'est pas tenu compte dans cet ouvrage des projets et des réformes à partir de 2013.

---

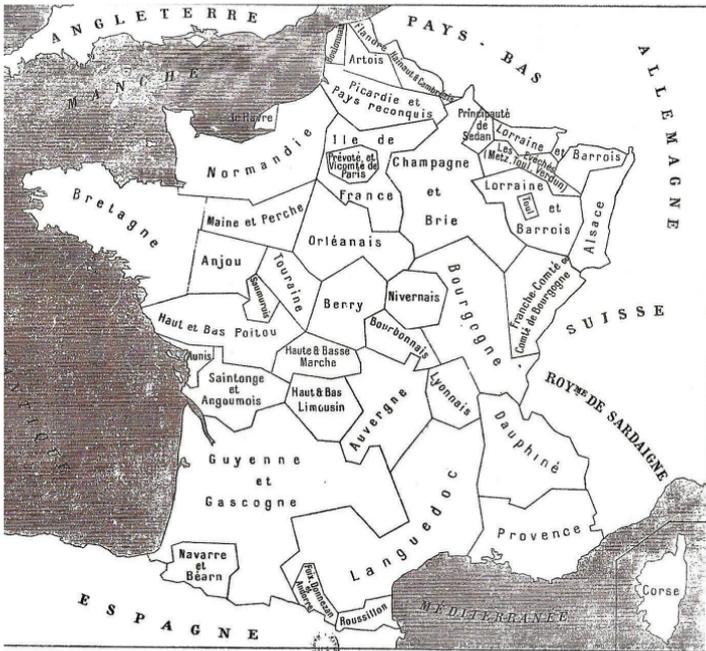
<sup>1</sup> D'après le recensement général de la population de février-mars 1975 de l'INSEE.

# Genèse

Soixante-quinze ans avant la Révolution française, le débat sur l'organisation territoriale est un sujet d'actualité !

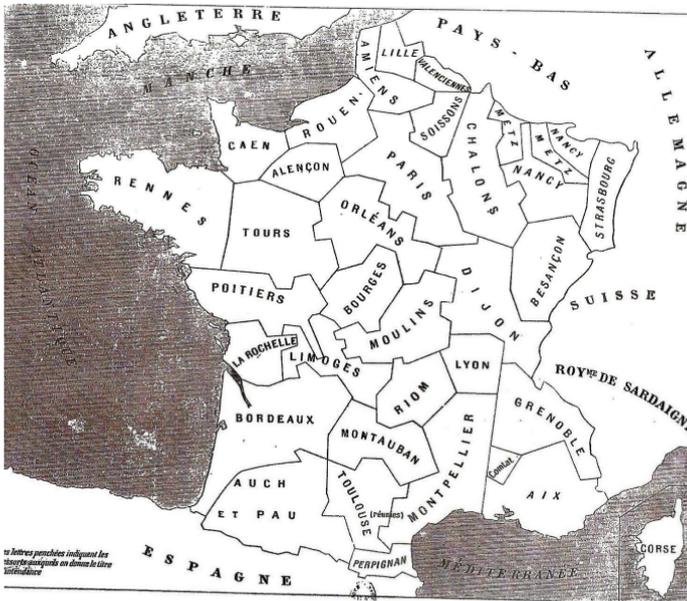
Prévôtés, bailliages, gouvernements, généralités, parlements, traites, provinces, gabelles, cours des aides, chambres des comptes ne se recourent pas. Ce désordre provoque injustice et gaspillage. Le Royaume ne peut être aménagé alors qu'il a besoin de voiries et d'équipements administratifs pour son expansion économique. La France est au bord de la banqueroute.

Economistes, philosophes, personnalités de tout bord se préoccupent d'une meilleure organisation territoriale du Royaume. Fénelon en 1711. Mirabeau et Diderot en 1757. d'Argenson, ancien ministre, en 1765. Turgot, contrôleur général des Finances, en 1775. Necker en 1776. Robert de Hesseln, topographe du roi, en 1780. Calonne, contrôleur général des Finances, en 1786. Condorcet, en 1788. Ces personnalités ne sont pas entendues.



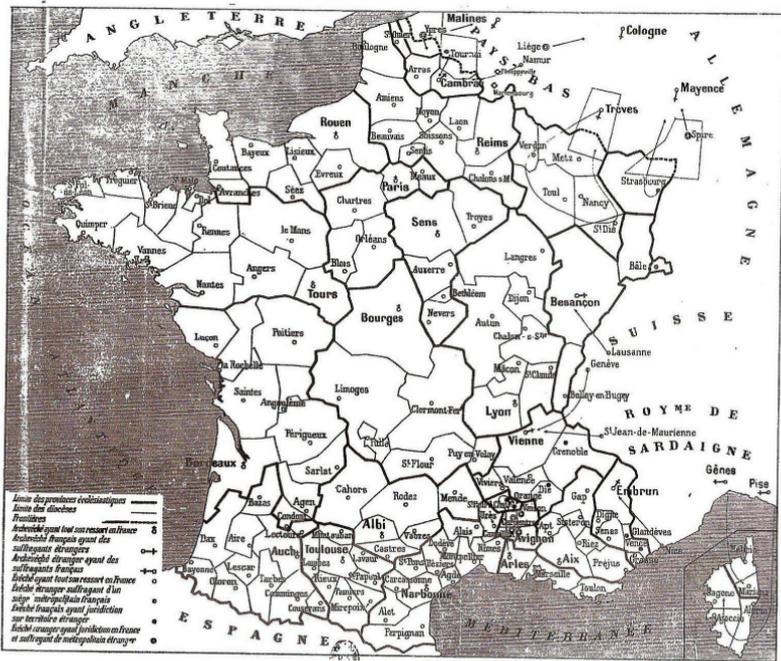
Carte n° 1 – Les gouvernements<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Brette (Armand), *Les limites et les divisions territoriales de la France en 1789*, <http://gallica.bnf>



Carte n° 2 – Les généralités et intendances<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Brette (Armand), *op. cit.*

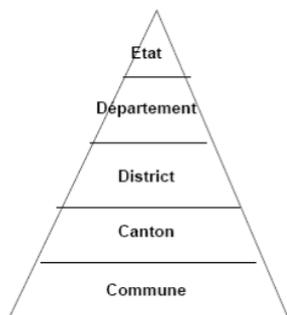


Carte n° 3 – Les provinces ecclésiastiques<sup>4</sup>

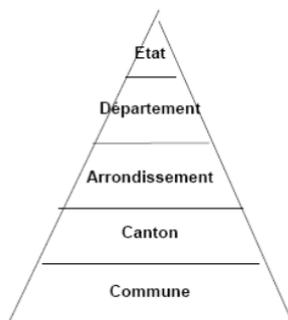
<sup>4</sup> Brette (Armand), *op. cit.*

C'est la Révolution qui va organiser le territoire. En moins de trois mois, la Constituante de 1789 détruit les divisions territoriales de l'Ancien Régime et procède à une organisation administrative uniforme de la France.

Le territoire est divisé en départements. Les départements en districts. Les districts en cantons. Les cantons en communes.



Assemblée constituante de 1789

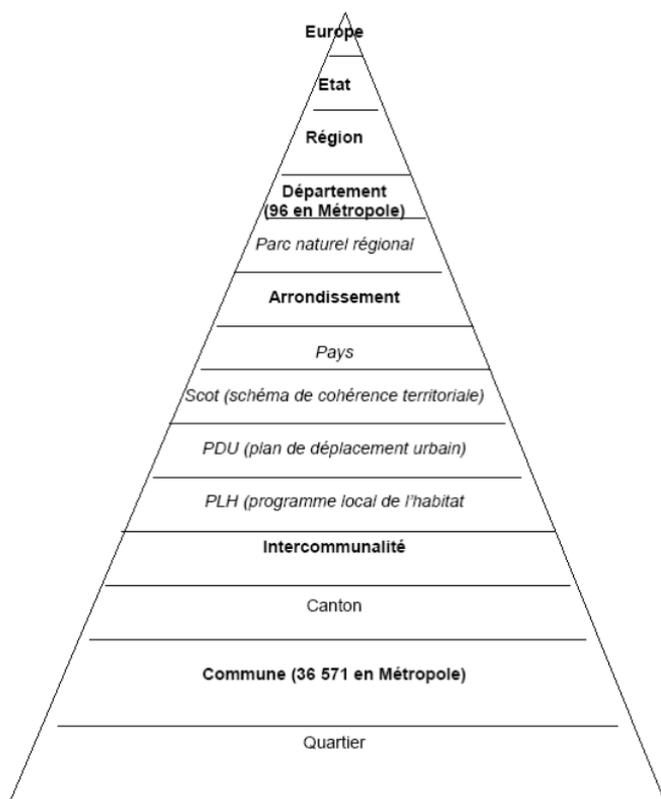


Loi du 28 pluviôse An VIII  
(17 février 1800)

L'édifice administratif de 1789 bâti en quelques semaines, en tenant compte des déplacements à pied et à cheval, va connaître deux Empires, la Monarchie, de nombreuses constitutions, des guerres, des révolutions industrielles, l'exode rural, la croissance urbaine, des crises économiques, mai 1968, l'Europe des 27, le bouleversement des rapports d'étendue : vélo, train, voiture, transports aériens, TGV, mais aussi le téléphone, Internet....

Il franchit le XXI<sup>e</sup> siècle, aux côtés de la région, de l'intercommunalité, du pays.

Et pourtant les pays du Bénélux façonnés par l'Empire français ont réussi à réformer leurs divisions territoriales !



*L'édifice administratif – situation en 2012*

## Croissance des disparités

En 1790, la population du département le plus peuplé, le département de la Seine (725 000 habitants) est cinq fois et demie celle du département le moins peuplé, la Corse (132 000 habitants).<sup>5</sup>

En 2012, la population du département le plus peuplé, le Nord, avec près de 2 600 000 habitants (population municipale) est trente-trois fois celle du département le moins peuplé, la Lozère (77 000 habitants).

En 1789, la population rurale est estimée à 20 millions et demi et la population urbaine à 6 millions. Début XXI<sup>e</sup> siècle, la population rurale est estimée à 14,3 millions et la population urbaine à 44,2 millions.<sup>6</sup>

En 1789, la population est répartie sur l'ensemble du territoire.

De 1801 à 1851, la province augmente de 28,8 %. La région parisienne de 65,8 %.

De 1851 à 1901, la région parisienne augmente de 111,40 % et la province de 5,10 %.

De 1901 à 1954, la région parisienne gagne 2 581 000 habitants. La province en perd 486 000.

Depuis, les déséquilibres régionaux n'ont pas cessé de s'aggraver.

---

<sup>5</sup> Population estimée par département en 1790, d'après le dénombrement de Arthur Young, cité par Lavergne, *Economie rurale de la France*, Editions Guillaumin, 1860.

<sup>6</sup> INSEE, recensements de la population France métropolitaine.



Carte n° 4 – Les départements les plus et les moins peuplés en 1790

<b>N° du département</b>	<b>Les 20 départements les moins peuplés en 1790</b>	<b>Population en 1790</b>
20	Corse	132 266
84	Vaucluse	137 000
65	Hautes-Pyrénées	157 866
66	Pyrénées-Orientales	162 133
8	Ardennes	175 360
9	Ariège	179 666
5	Hautes-Alpes	181 333
87	Haute-Vienne	181 333
48	Lozère	195 626
10	Aube	197 355
7	Ardèche	210 133
43	Haute-Loire	213 333
79	Deux-Sèvres	213 333
52	Haute-Marne	213 393
4	Alpes-de-Haute-Provence	218 659
81	Tarn	223 400
25	Doubs	224 000
26	Drôme	224 000
30	Gard	225 600
85	Vendée	226 133

*Les 20 départements les moins peuplés en 1790*

<b>N° du département</b>	<b>Les 20 départements les plus peuplés en 1790</b>	<b>Population en 1790</b>
75	Seine	725 333
42 - 69	(Rhône-et-Loire) Loire Rhône	675 840
33	Gironde	608 000
62	Pas-de-Calais	586 666
59	Nord	568 533
44	(Loire-Inférieure) Loire-Atlantique	507 733
35	Ille-et-Vilaine	490 666
56	Morbihan	490 666
29	Finistère	480 000
22	(Côtes-du-Nord) Côtes-d'Armor	468 666
76	(Seine-Inférieure) Seine-Maritime	445 866
89	Yonne	439 466
14	Calvados	435 200
21	Côte-d'Or	427 333
24	Dordogne	405 333
63	Puy-de-Dôme	405 333
71	Saône-et-Loire	402 131
27	Eure	400 000
2	Aisne	392 053
61	Orne	386 133

*Les 20 départements les plus peuplés en 1790*