HAL
open science

La très petite commune en France : héritage sans avenir ou modèle original ?

Jean-Baptiste Grison

To cite this version:

Jean-Baptiste Grison. La très petite commune en France : héritage sans avenir ou modèle original ?. Géographie. Université Blaise Pascal - Clermont-Ferrand II, 2009. Français. NNT : 2009CLF20012 . tel-00658977

HAL Id: tel-00658977

https://theses.hal.science/tel-00658977

Submitted on 11 Jan 2012

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.

Université Blaise-Pascal – Clermont-Ferrand II
UFR Lettres, Langues et Sciences Humaines
CERAMAC

La très petite commune en France : héritage sans avenir ou modèle original ?

Jean-Baptiste GRISON

Thèse pour l'obtention du Doctorat en géographie
Présentée et soutenue publiquement le 2 décembre 2009

Membres du jury :

M. Claude DEVÈS, Professeur de Droit, Université d'Auvergne, Clermont-Ferrand I
M. Jean-Paul DIRY, Professeur émérite de Géographie, Université Blaise-Pascal, Clermont-Ferrand II, directeur de thèse
Mme Monique POULOT, Professeur de Géographie, Université Paris X Nanterre, rapporteur
M. Laurent RIEUTORT, Professeur de Géographie, Université Blaise-Pascal, Clermont-Ferrand II
M. Martin VANIER, Professeur de Géographie, Université Joseph Fourrier, Grenoble I

La très petite commune en France : héritage sans avenir ou modèle original ?

Résumé :

En France, le maillage administratif et la répartition de la population sont tels qu'un peu plus d'un millier de communes ont moins de 50 habitants au recensement de 1999. Six cents autres ont été recensées en dessous de ce seuil lors d'un ou plusieurs dénombrements depuis 1962. Face aux exigences actuelles, en matière de gestion du territoire et d'action politique, le statut et les capacités des plus petites collectivités territoriales font l'objet d'un débat récurrent depuis de nombreuses décennies. Les géographes ont assez peu contribué, jusqu'à ce jour, à ce débat. Cette thèse de géographie a pour objet d' apporter un angle de vue général (à l'échelle de l'ensemble du territoire national) et géographique, en traitant en particulier les questions de la répartition des très petites communes, de leurs modes de vie et dynamiques spécifiques, ainsi que de la construction territoriale particulière dont elles sont l'héritage et qu'elles engendrent encore aujourd'hui. Les interactions spatiales entre les plus petites unités et les communes voisines plus peuplées, ainsi que les opportunités de regroupements intercommunaux, sous diverses formes, sont également abordées. Ces très petites entités, dont le potentiel et les perspectives sont aléatoires, nous permettent de mettre au jour l'ampleur de la variabilité du modèle français d'organisation de la gestion territoriale et du développement local.

Mots-clés :

France – Géographie administrative – Développement rural – Politique locale – Dynamiques socio-spatiales – Démographie – Analyse multivariée

Photographies de couverture :

Trébons-de-Luchon (Haute-Garonne), 14 août 2006, vers l'est depuis la RD618 en contrebas de Saint-Aventin
Urtière (Doubs), 2 juillet 2001, vers le sud-est
Méréaucourt (Somme), 24 juillet 2006, vers le nord-est
They-sous-Vaudemont (Meurthe-et-Moselle), 13 juin 2007, vers le sud-ouest depuis le signal de Vaudemont

Jean-Baptiste GRISON

La très petite commune en France : Héritage sans avenir ou modèle original ?

Clermont-Ferrand : CERAMAC, Université Blaise-Pascal, décembre 2009

Remerciements

Le travail présenté dans cette thèse est l'aboutissement de quatre années d'études, au cours desquelles de nombreuses personnes m'ont soutenu. Il m'est naturel de leur adresser toute ma gratitude, et de nommer ici en particulier :

M. Jean-Paul DIRY, qui, quelques semaines après m'avoir accueilli à l'université Blaise-Pascal, a compris et encouragé les recherches que je souhaitais poursuivre, en acceptant d'en prendre la direction, et en l'assumant concrètement par ses conseils et ses relectures attentives au fil de la recherche.

Le Conseil régional d'Auvergne, dont l'allocation m'a permis d'accomplir ces années de doctorat dans les meilleures conditions.

Les quelques dizaines de maires rencontrés sur le terrain, ainsi que les centaines d'autres qui, en répondant au questionnaire qui leur était adressé, ont apporté une contribution essentielle à la qualité des analyses conduites.

L'équipe d'accueil du CERAMAC (Centre d'Études et de Recherches Appliquées au MAssif Central, à la moyenne montagne et aux espaces sensibles), pour l'aide matérielle sans laquelle les conditions de la recherche n'auraient pu être réunies. Je pense en particulier à Daniel RICARD, son directeur, qui a accepté de financer la préparation et l'envoi de l'enquête ; à Éric LANGLOIS, son ingénieur d'études, qui a contribué à ma formation en cartographie, et apporté une aide concrète et des conseils pour la réalisation de certaines figures ; à Frédérique VAN CELST, sa technicienne, pour sa relecture sérieuse et ses conseils de mise en page, qui ont permis d'améliorer considérablement la rigueur et la qualité formelle du travail final.

Erwan ROUSSEL, ingénieur d'études pour la Maison des Sciences de l'Homme de Clermont-Ferrand, qui a accepté de vérifier la validité des analyses factorielles.

Les doctorants et l'ensemble des chercheurs du laboratoire, qui m'ont permis, au fil des années, de briser la solitude du travail de recherche en apportant des occasions d'échanges et de réflexions, notamment au travers des séances de séminaire organisées chaque mois, depuis deux ans.

De même, les scientifiques de divers horizons, rencontrés dans le cadre des activités de la commission française de géographie rurale ou à d'autres manifestations, qui m'ont donné l'occasion de m'exprimer, mais ont aussi apporté, tant leur soutien que leur point de vue critique, contribuant ainsi à affiner mon positionnement scientifique.

Au terme de ce cursus d'études universitaires en formation initiale, je pense encore à l'équipe pédagogique de l'université Paris 8, qui a été à l'origine de mon épanouissement dans la géographie universitaire, et notamment à Françoise PLET, qui m'a permis d'affirmer et de concrétiser mon désir d'orienter mes recherches en direction des espaces ruraux.

Enfin, toutes les personnes rencontrées, en famille ou entre amis, qui ont manifesté un intérêt pour mon travail, suscité une discussion, des réflexions, m'obligeant ainsi à rendre compréhensible les résultats de mes recherches, et à les communiquer.

Introduction générale

L'institution communale est un des éléments fondateurs de la République Française. Depuis plus de deux siècles, elle constitue le cadre de référence de l'enracinement des citoyens. Les élections municipales sont généralement celles qui bénéficient des taux de participation les plus importants, ce qui témoigne à la fois de la priorité accordée à l'échelle locale pour l'action politique organisant la vie quotidienne, et du capital identitaire majeur de la cellule démocratique de proximité.

Depuis la Révolution, en milieu rural, le maillage communal a reproduit, le plus souvent, la trame des paroisses de l'Ancien Régime. Ces structures ecclésiastiques étaient elles-mêmes calquées sur la répartition de l'habitat et des centres de la vie quotidienne des communautés paysannes, qui occupaient alors l'essentiel du territoire français. Ainsi, les quelque 36 000 municipalités font référence, indirectement, aux formes spatiales de l'occupation humaine des campagnes, qui s'est généralisée dans le courant de l'époque médiévale, l'essentiel de la trame étant constitué dès l'an 1000.

Dans les décennies suivant leur mise en place, les communes ont été le principal outil d'encadrement de la société paysanne à la période de son apogée, dans des campagnes alors « pleines », où chaque finage correspondait au périmètre le plus pertinent de mobilisation des ressources nécessaires à la vie des habitants. Depuis cette période, des mutations profondes, tant économiques que sociales, ont bouleversé la France rurale : l'agriculture, qui constituait l'activité principale, s'est mondialisée avec une évolution radicale des méthodes de production ; la ville a connu une progression telle que les rapports démographiques entre l'espace urbain et l'espace rural se sont inversés ; les familles se sont dispersées, la mobilité et la diffusion de nouveaux modes de consommation ont sonné le glas de la vie campagnarde traditionnelle… mais en dehors de quelques modifications marginales, le maillage administratif local est resté immobile.

Dans les villages constituant la base du peuplement des espaces ruraux, la première conséquence de ces transformations a été un déclin démographique continu sur plusieurs décennies, qui touche aujourd'hui à sa fin mais se poursuit encore dans certaines régions. Des milliers de localités se sont ainsi vidées de la plus grande partie de leur population, créant un déséquilibre sans précédent entre des zones urbaines en expansion et des territoires marginalisés aux densités de population de plus en plus faibles. Les communes rurales, dont les contours spatiaux n'ont pas changé, ont perdu, outre leur contenu économique et social traditionnel, l'essentiel des effectifs qui assuraient autrefois leur existence.

Les évolutions constatées sont telles que, lors du recensement de 1999, plus d'un millier de communes ont compté moins de cinquante habitants. Force est donc de constater que les très petites unités de ce maillage administratif local constituent désormais un véritable

phénomène. Au regard de l'administration française et de ses 36 000 cellules locales, ces mille localités représentent un cas extrême, relativement marginal. Or, si cette marginalité permet de comprendre le peu de considération spécifique, que ce soit dans le monde politique ou celui de la recherche, à l'égard des entités les moins peuplées, elle suppose aussi une certaine singularité qui mérite qu'on lui accorde, pour une fois, une attention particulière.

La définition de ce sujet de recherche est partie d'observations faites à l'occasion de travaux de terrain dans le cadre de la préparation d'un mémoire de maîtrise sur les politiques de développement local dans le Tonnerrois (Bourgogne) : à plusieurs reprises, des acteurs locaux installés dans les bourgs des vallées ont confié leur perception critique des potentialités des villages des plateaux, isolés, peu peuplés et dont les perspectives leur paraissaient peu encourageantes. Pourtant, des prospections dans les localités visées montraient que, bien que leur développement soit resté limité, les habitants n'y paraissaient ni inactifs, ni malheureux. Ces constats ont soulevé la question du décalage entre les perceptions exogènes, liées à l'absence de signes forts d'actions politiques majeures, et la richesse de la vie et des identités locales, traduites par une série d'évolutions discrètes, qui ne se mesurent pas toujours au travers de bilans chiffrés, de programmations officielles ou d'influences sur les dynamiques territoriales…

Ces interrogations ont rejoint d'autres observations faites à diverses occasions : en Ile-de-France, aux marges d'une agglomération parisienne marquée par un mouvement de périurbanisation très actif et des pressions foncières fortes, quelques villages continuent de se maintenir en-deçà de la centaine d'habitants, s'inscrivant ainsi à contre-courant des évolutions des communes avoisinantes. Là encore, on ne saurait se satisfaire d'un constat d'inertie ou de non-alignement sur les dynamiques territoriales : des mécanismes internes sont nécessairement à l'œuvre. Enfin, dans les hautes vallées des Pyrénées centrales, des territoires entiers sont couverts par un maillage dense de localités fortement dépeuplées, qui maintiennent presque toutes leur autonomie administrative. Ainsi, pour un total de sept municipalités, la vallée d'Oueil (Haute-Garonne) ne compte aucune commune de plus de cinquante habitants au recensement de 1999.

A partir de ces quelques exemples, on commence à voir se dessiner une problématique spécifique aux entités les moins peuplées : d'une part, elles apparaissent, sous divers aspects, en décalage avec les dynamiques territoriales voisines ; d'autre part, elles sont présentes dans des espaces très différents, où elles sont susceptibles de représenter tantôt des cas particuliers, tantôt des ensembles singuliers, mais qu'une approche transversale doit pouvoir relier par des éléments d'analyse communs. Le questionnement central de la thèse, entre l'« héritage sans avenir » et le « modèle original », cherche à situer les très petites municipalités entre deux extrêmes, le premier répondant d'abord à la perception externe de ces localités observée par exemple dans le Tonnerrois, le second supposant un potentiel d'existence (à défaut de croissance), malgré un positionnement territorial et politique marginal.

La thématique des très petites communes en France inscrit d'emblée nos recherches dans des problématiques démographiques. Ces localités très peu peuplées sont en effet le produit d'une longue évolution de la population, mais aussi de logiques de répartition singulières des unités d'habitat. Par ailleurs, l'évolution démographique contemporaine est le premier indicateur des dynamiques actuelles de cet héritage progressivement constitué. En somme, la très petite commune, presque inexistante au moment de la création de l'institution républicaine (si l'on retient le seuil de la cinquantaine d'habitants), est apparue progressivement au fil des décennies, mais ne disparaît pas par le bas, les dépopulations

totales étant extrêmement rares. Malgré le contexte très négatif de son avènement, ce patrimoine désormais constitué n'évolue pas vers l'effacement ; il se maintient.

Outre la démographie, la très petite municipalité renvoie à des questions d'administration. La *géographie administrative* n'a jamais été très développée ni beaucoup revendiquée. C'est tout juste si l'on peut en trouver quelques allusions dans les manuels de référence en géographie humaine. En revanche, le développement depuis les années 1980 de ce que l'on appelle la *géographie des recompositions territoriales* peut se raccrocher à cet héritage disciplinaire, mais en se tournant essentiellement vers les structures récemment créées, ne faisant que peu de cas des découpages historiques. En 1995, M. Vanier s'interroge ainsi : *« Comment analyser les mailles du territoires sans tomber dans une aride et stérile géographie administrative ? »* Les espaces de l'administration auraient-ils perdu leur intérêt scientifique au profit des nouveaux périmètres d'action politique ? La commune bénéficiant de la double appartenance, nous pensons nous situer entre les deux domaines d'investigation évoqués, en alliant l'étude des logiques de recomposition et l'approche plus statique de la *« caractérisation des découpages ainsi que la définition de leurs constantes »* (F. Ferlaino, 1997).

Dans le cadre d'une étude géographique des très petites communes françaises, la prise en compte des aspects législatifs est indispensable. Son premier magistrat, élu par le conseil municipal, préside aux destinées de la localité avec des compétences et responsabilités renforcées par les lois de décentralisation de 1982, mais de plus en plus massivement déléguées à des structures intercommunales nombreuses et variées. L'autonomie administrative d'une population locale prend ainsi une forte signification politique : la communauté citoyenne se donne les moyens d'une représentation officielle et d'un pouvoir réel sur l'aménagement et le développement de son périmètre.

L'étude des très petites communes présente des enjeux multiples. Le premier est d'ordre épistémologique et disciplinaire : si les réflexions sur l'action municipale semblent évidentes dans des domaines comme la science politique ou le droit public, un travail sur ce sujet en géographie peut paraître plus original, et, du même coup, susceptible d'apporter des éléments de débat encore trop rarement abordés. Par ailleurs, dans l'actualité géographique française, l'approche de la réflexion par le biais d'un terrain d'étude transversal indépendant des découpages territoriaux traditionnels suppose aussi la recherche de méthodes d'investigation particulières.

Le deuxième enjeu est de comprendre ce que représentent les très petites communes au sein de l'espace rural français. Quel est leur rapport à la hiérarchie des lieux ? Dans quels territoires sont-elles présentes ? De quelles fonctions, et de quelles dynamiques sont-elles porteuses ? Massivement héritées de l'exode rural et du déclin des activités agricoles traditionnelles, les municipalités les moins peuplées sont-elles toujours les jalons les plus caractéristiques des campagnes françaises en crise ? Ont-elles l'exclusivité de ce marquage ? Par ailleurs, dans la plupart des régions françaises, y compris celles qui ont connu les déclins les plus prononcés dans une période précédente, l'idée de « renaissance rurale » tend désormais à s'imposer, aboutissant à renverser les tendances passées. Dans ces conditions, les très petites entités produites par la récession antérieure parviennent-elles à accéder à ces nouvelles dynamiques ?

Le troisième enjeu est celui d'une régionalisation originale des espaces ruraux français : d'une part, la fréquence et la répartition des très petites communes est variable

d'une région à l'autre ; d'autre part, les localités étudiées sont elles-mêmes différenciées par leurs ancrages territoriaux. Dans quelle mesure cette distribution et cette hétérogénéité peuvent-elles se relier aux clivages connus de la France rurale, et aux tendances régionales des territoires concernés ?

Le quatrième enjeu concerne la politique locale : les très petites communes ont-elles, malgré la stricte égalité, républicaine, de chaque maille de la trame municipale en termes de compétences et d'attributions, une intégration politique particulière ? Les processus démocratiques permettant de définir les lignes directrices de l'action publique locale ne connaîtraient-ils pas une application originale dans des localités où le nombre de citoyens est limité à quelques dizaines ? Dans ces conditions, les collectivités les moins peuplées pourraient être envisagées comme les terrains favorables à l'émergence de modèles politiques singuliers.

Le cinquième enjeu consiste à comprendre la place des plus petites municipalités dans les mouvements contemporains de réorganisation politique et administrative des territoires ruraux : les communes les moins peuplées ont-elles encore un avenir en tant que localités autonomes ? Il semble nécessaire, en effet, de réfléchir aux perspectives d'aménagement et de développement que le morcellement territorial actuel peut permettre, et le cas échéant, de mettre en évidence les périmètres d'action les plus cohérents.

Ces enjeux, mis en évidence par les observations qui ont abouti, en amont, à définir le sujet de la recherche, appellent à l'évidence un travail sur une base transversale, appliquée à l'ensemble de la France. Les méthodes d'investigation doivent être adaptées à cette exigence : le grand nombre de communes étudiées nécessite une recherche récurrente de régionalisation et une étude cartographique appropriée ; inévitablement, un recours à des traitements quantitatifs afin d'évaluer les concordances entre les dynamiques territoriales observées est à mettre en œuvre ; enfin, des enquêtes de terrain répondent à l'objectif d'une meilleure compréhension des sentiments revendiqués localement, notamment en ce qui concerne les identités locales et la perception des politiques de développement. Dans tous les cas, des jeux d'échelles entre des considérations générales, nationales, régionales et des perspectives locales s'avèrent indispensables, et marquent la dimension géographique de la thèse.

La définition des enjeux et des hypothèses qu'ils supposent, ainsi que les exigences liées au caractère transversal et national de l'étude, conduisent à aborder les principales entrées conceptuelles qui organisent la réflexion.

Dans un premier temps, l'ensemble des bases fondamentales dans lesquelles l'objet d'études est ancré doit être développé : l'assise épistémologique et la délimitation démographique et fonctionnelle des très petites communes (chapitre 1) ; les contextes géographiques et l'organisation spatiale des localités prises en compte (chapitre 2) ; enfin, la mise en perspective historique, qui leur donne un contenu patrimonial (chapitre 3).

Ce socle une fois défini, il est possible d'approfondir les caractéristiques contemporaines, dynamiques, des plus petites municipalités. Tout d'abord, les spécificités de ces entités sont à comparer aux tendances évolutives des territoires ruraux (chapitre 4). Les indicateurs sur lesquels s'appuient les analyses ont également vocation à aboutir à une typologie des localités les moins peuplées, qui se différencient nécessairement entre elles (chapitre 5). Cette classification débouche sur une organisation régionale de la France des très petites communes, qui mérite d'être commentée (chapitre 6).

Enfin, la dernière entrée retenue est celle d'une approche politique du phénomène étudié : les caractéristiques propres de l'exécutif municipal élu parmi des communautés citoyennes restreintes, les particularités des actions menées et de la vie publique locale sont des éléments déterminants dans la singularisation des plus petites localités autonomes (chapitre 7) ; la place qu'elles occupent, en tant qu'entités généralement marginales, au sein des divers groupements et réseaux territoriaux est un bon moyen d'appréhender les relations entre l'émiettement administratif, la multiplication des structures intercommunales et l'efficacité des politiques de développement (chapitre 8) ; l'action publique, ses nécessités et ses évolutions permettent une analyse approfondie des perspectives pouvant être envisagées dans les très petites communes, aboutissant à dégager quelques pistes pour l'avenir (chapitre 9).

Première partie

Les très petites communes et la géographie : définitions, répartitions, trajectoires

Il convient tout d'abord d'asseoir les bases épistémologiques, géographiques et historiques qui définissent l'ensemble étudié. Le thème retenu reste encore, *a priori*, très vaste, et aux contours indéfinis : la *très petite* commune est une qualification très subjective. Il est par conséquent impératif de s'étendre quelque peu sur la manière de l'appréhender.

L'étude géographique des très petites communes suppose un positionnement épistémologique assez large, mobilisant des méthodes appliquées tantôt aux études locales, tantôt à des recherches transversales ou à des considérations régionales. La trame administrative locale, en tant que support de la délimitation de notre espace d'étude, doit faire l'objet d'une investigation concernant ses formes et sa signification. De la monographie à l'analyse spatiale, la prise en compte des découpages locaux et de leur hiérarchie peut prendre des déclinaisons variées. Elle s'inscrit dans des postures de recherche diverses, qui posent la question de la manière d'intégrer, dans un travail transversal, les différentes orientations pour aboutir à un traitement pertinent des hypothèses posées.

L'approche spécifiquement géographique des très petites communes nécessite de porter une attention toute particulière aux répartitions spatiales des entités observées, à différentes échelles. Le postulat de logiques de distribution originales doit être approfondi, et constitue un point de départ fondamental dans l'analyse du phénomène considéré. La singularité de l'analyse apparaît en confrontation avec des clivages, des référentiels connus relatifs aux territoires ruraux français, mais aussi par rapport à la situation d'autres pays européens.

La construction territoriale, notion fondamentale en géographie humaine, est nécessairement associée à une dimension temporelle. Dans le cadre des très petites municipalités, cette mise en perspective fait appel à des références historiques multiples. Ces entités sont en grande partie définies par le produit d'héritages progressivement constitués. L'ensemble des variables descriptives des localités les moins peuplées renvoie à des périodes ou événements déterminés.

Chapitre 1

Dimension communale et seuils démographiques : les conditions d'une réflexion

La finesse de la trame communale française est telle que, en règle générale, les travaux traitant de problématiques géographiques en milieu rural se réfèrent à des ensembles administratifs dépassant largement le cadre d'une telle entité. En dehors des monographies de villages qui, en général, ne font pas l'objet de généralisations, la recherche géographique s'arrête de moins en moins sur les limites municipales, retenant davantage les cantons, les départements ou plus récemment les *pays* et les intercommunalités, symboles des reconstructions territoriales qui accompagnent la révolution de la société rurale actuelle. Cependant, le morcellement de l'administration locale présente un réel intérêt géographique.

En outre, les périmètres dans lesquels s'organise la vie rurale contemporaine sont toujours décomposés en ensembles distincts, hiérarchisés et séparés par des limites municipales persistantes. Pour qui s'intéresse à la morphologie, au détail de l'espace rural, la volonté d'explorer ces différenciations internes entre des lieux, d'une certaine manière toujours plus proches du fait de la mobilité croissante des populations, mais toujours aussi divers, implique de décomposer les territoires de référence. Là encore, l'attention portée à la commune prend du sens.

L'objet de cette réflexion est de s'intéresser aux localités qui constituent le dernier échelon de la hiérarchie des ensembles d'habitat où s'organise une vie locale matérialisée par l'institution communale. Les plus petites municipalités, celles qui sont *a priori* les moins polarisantes, qui ont théoriquement le moins d'influence dans la construction territoriale, ont retenu notre attention. Mais le choix, nécessaire, d'un seuil de délimitation de ces très petites entités s'avère délicat et nécessite une justification rigoureuse.

I. La commune comme objet d'étude, ou la nécessaire décomposition des territoires contemporains

Il a fallu attendre assez longtemps avant que les géographes ne s'intéressent aux découpages institutionnels comme objets de leurs études. Les courants classiques de la discipline privilégient avant tout des régions « naturelles », dont les délimitations sont justifiées par les chercheurs sur des critères liés au milieu physique, ou éventuellement aux formes de l'occupation humaine, mais les limites arbitraires posées par les vicissitudes politiques et administratives peuvent être considérées avec un manque d'objectivité géographique qui incite l'universitaire intègre à s'en affranchir (Maurel 1984, Dréano 1997, Claval 2002). Cependant, à partir des années 1970, du fait d'un intérêt croissant pour les problématiques territoriales politiques et administratives, les recherches sur l'institution municipale se sont développées de manière significative, reconnaissant à ces cadres de la vie publique et à leurs mutations un véritable enjeu géographique. Les questions posées par ces

délimitations sont assez différentes entre l'espace urbain et l'espace rural, ce qui explique la priorité accordée ici au second.

A. Les géographes et la trame communale : de l'individu statistique à l'objet géographique

L'étude de la trame communale par les géographes au cours des dernières décennies a pris une place variable, et s'est orientée dans plusieurs directions et à différentes échelles. Le premier apport des géographes a été de fournir des clés de lecture du maillage administratif, qui, au-delà des chiffres généraux, s'avère assez complexe. De ce découpage émergent des modèles territoriaux différenciés, qui ont aussi fait l'objet d'analyses. Par ailleurs, depuis l'émergence des méthodes quantitatives appliquées à la géographie, les travaux traitant l'entité municipale comme individu statistique porteur d'information se sont largement développés. Enfin, les communes ont été approchées en tant qu'objet géographique issu de cette trame, et les voix des géographes ont rejoint le débat pluridisciplinaire qui avait débuté bien avant eux, sur la pertinence de la taille des unités.

1. Les formes de la trame communale

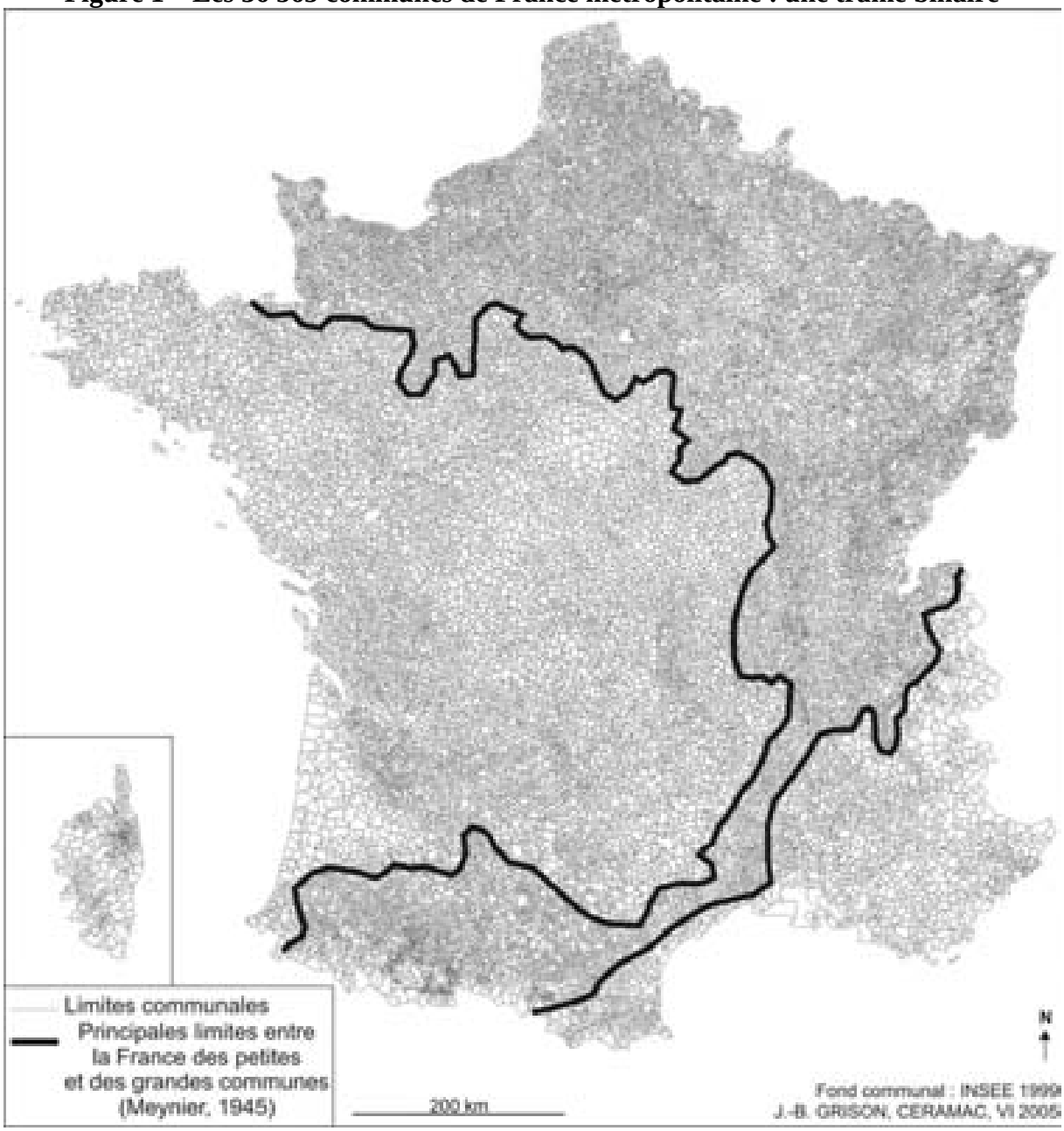
On peut considérer que, en géographie, la première analyse d'ensemble du maillage administratif de base en France est celle de A. Meynier, publiée en 1945 dans les *Annales de Géographie*. Ce dernier distingue des zones de petites et de grandes communes, en reconnaissant une ligne de séparation assez bien visible. Le clivage reconnu isole les régions de grandes communes comprenant le centre, l'ouest et le sud-est du pays, alors que les petites entités sont davantage concentrées dans le nord, l'est et le sud-ouest, ces deux dernières zones étant reliées par un couloir de fortes densités municipales englobant la vallée du Rhône et le moyen Languedoc. Il montre empiriquement une corrélation entre la taille moyenne des finages d'une région et la richesse des terroirs correspondants. Dans nombre de cas, il signale aussi que les exceptions, dans un sens comme dans l'autre, sont le fait de municipalités urbaines (ou comprenant un centre urbain). Il en arrive à la conclusion que *« les dimensions et les formes des communes (…) peuvent, bien interprétées, ouvrir des horizons sur l'histoire du peuplement, sur le heurt des civilisations (…). Au géographe de savoir utiliser ces données. »*.

Quelques années plus tard, en 1958, Jacques Bertin, avec le laboratoire cartographique qu'il dirigeait à l'Ecole Pratique des Hautes Etudes, a été le premier à publier une carte de la France communale, ce qui a permis de constater plus aisément les irrégularités de cette trame (Meynier *et al.*, 1958). La surimposition du maillage communal et des limites de A. Meynier (figure 1) montre bien la pertinence de cette première régionalisation. Ce dernier y ajoute à ce moment quelques précisions, en observant de plus près la zone des plus grandes surfaces municipales : on y trouve plusieurs sous-ensembles fortement morcelés, qui n'étaient pas décelables par les seules moyennes départementales : ainsi la vallée de la Garonne, la Limagne ou la Castagniccia (Châtaigneraie corse). Les travaux portent donc dans un premier temps sur la dimension communale. Mais il faut aussi souligner la difficulté d'interpréter efficacement une vue d'ensemble à si petite échelle, et surtout la juxtaposition d'un grand nombre d'éléments pour essayer de trouver des clés explicatives.

Durant les décennies suivantes, quelques auteurs ont développé des méthodes permettant d'analyser les formes de cette trame. La plus développée est publiée dans les

années 1980 (Delamarre et Durand-Dastès, 1984 ; Delamarre, 1989). Le travail utilise la technique du sondage spatial (au cinquième), et son extrapolation permet de schématiser une régionalisation des superficies moyennes des entités (carte par isolignes de surfaces moyennes). Cette régionalisation présente l'intérêt d'être nouvelle, car elle ne correspond pas aux grandes divisions naturelles du territoire national. Il en résulte que la perception d'André Meynier sur une relation entre la richesse des terroirs et l'émiettement municipal, certes se vérifie plus ou moins pour de grands ensembles, mais compte bien trop d'exceptions pour être généralisable.

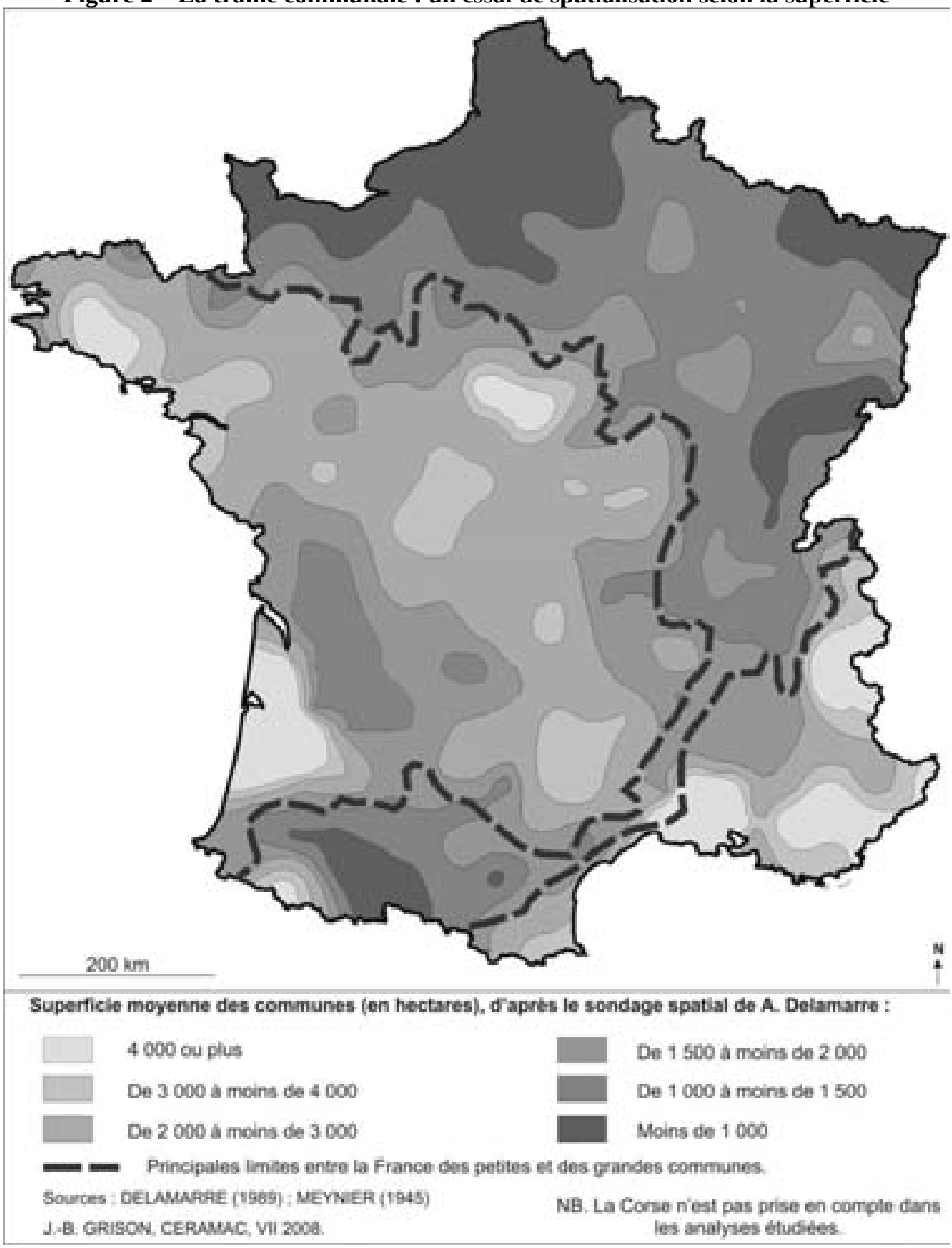
Figure 1 – Les 36 565 communes de France métropolitaine : une trame binaire



Quant à la différenciation des espaces en fonction de la trame administrative, si les résultats principaux des analyses de A. Delamarre et de F. Durand-Dastès rejoignent les considérations d'André Meynier, les différences de méthode d'analyse ne valorisent pas les mêmes limites (figure 2). L'extrapolation du sondage spatial permet en effet de comparer les

régions sur la base de données chiffrées, face à une carte brute dont l'observation à l'œil nu souffre rapidement d'illusions d'optique. En revanche, la technique du sondage ne permet pas de délimiter les zones de manière précise, et fait apparaître des seuils progressifs là où la carte brute montre à l'évidence des ruptures brutales.

Figure 2 – La trame communale : un essai de spatialisation selon la superficie



Concernant la zone des grandes communes, regroupant le centre, l'ouest et le sud-est du pays, on individualise bien, dans les deux cas, les Landes de Gascogne, la Sologne et le sud-est (Provence et haute montagne alpine). La zone des finages relativement plus étroits couvrant le Bordelais et les Charentes apparaît aussi des deux côtés. En revanche, le gradient bien mis en valeur par le sondage entre le nord et le sud de la Bretagne n'apparaît pas aussi bien au premier coup d'œil sur la trame. A l'inverse, les fortes densités administratives de Limagne au sein d'un Massif central aux vastes étendues municipales, qui se remarque facilement sur la carte brute du maillage, ne sont pas bien individualisées par le sondage spatial.

Les régions où le maillage est le plus resserré, et les moyennes les plus faibles, se retrouvent avant tout dans le nord et le long du littoral de la Manche, ainsi qu'à proximité des frontières allemandes. La plus grande hétérogénéité constatée de la Champagne aux Vosges se reconnaît dans le sondage spatial par quelques « trous » de plus grandes superficies cellulaires. La couronne périphérique au nord du Morvan, constituée par la Terre-Plaine et l'Auxois, s'individualise assez bien sur les deux cartes, de même que le maillage très resserré du centre de la Franche-Comté. Au sud-ouest en revanche, la seconde analyse rend difficilement compte de l'hétérogénéité qui domine dans les vallées pyrénéennes, à la trame globalement serrée mais avec régulièrement de vastes surfaces intercalées.

Quelle que soit la carte, les inégalités du maillage communal produisent une régionalisation plutôt originale du territoire national. Ce facteur de différenciation spatiale reste, encore aujourd'hui, assez peu connu et difficile à expliquer et à exploiter. Cependant, en préalable d'une étude portant sur les très petites municipalités françaises, sa prise en compte est indispensable, car l'héritage qu'elle représente est un des fondements de leur situation actuelle.

2. Les effets du maillage : la forme et la densité des cellules spatiales comme facteurs d'explication

La connaissance et la prise en compte des particularités du maillage communal permettent d'expliquer ou d'appuyer des faits majeurs de la géographie rurale française. L'étude des conséquences des formes de la trame administrative se décline de plusieurs manières. La première observation résultant de son morcellement est la faiblesse démographique des entités, laquelle est accentuée en milieu rural par les déséquilibres liés à l'accroissement de l'urbanisation. Mais cette faiblesse globale cache des irrégularités manifestes que la prise en compte des formes du maillage permet d'expliquer en partie. Au-delà de ce constat de base, des géographes ont montré des relations significatives entre la configuration des unités administratives de base et des problématiques plus générales relatives aux espaces ruraux. Deux approches dominent dans l'étude de ces relations : la première replace les limites municipales dans des études souvent à base quantitative, visant à établir des typologies et à préciser des modèles spatiaux ; la seconde consiste à alimenter le débat déjà ancien sur le morcellement communal et sa pertinence.

La faiblesse démographique liée à une trame administrative très fournie a été souvent abordée, rarement détaillée. Les données le plus souvent utilisées sont les moyennes globales ou la répartition des unités par tranches de population au niveau national. Les principales publications faisant état des disparités régionales sont encore issues, dans les années 1970 et 1980, de chercheurs de l'université Paris VII. A la fin des années 1970, ce groupe produit une

étude des espaces ruraux français en développant des techniques d'analyse factorielle. Parmi les nombreuses variables prises en compte dans l'élaboration de la typologie, la taille des communes est intégrée, traduisant le souci de montrer l'effet des formes de la trame municipale dans la différenciation des espaces considérés (Calmès *et al*., 1978). Ils mettent en évidence, par exemple, un lien entre la dominante herbages ou labours et la taille des entités administratives, même s'il existe de nombreuses exceptions.

En 1983, dans les *Annales de Géographie*, A. Delamarre met en relation la taille des chefs-lieux de communes avec, d'une part, la population moyenne des communes rurales par département, d'autre part, le poids de la population éparse, et enfin le niveau d'équipement. La technique de la régression linéaire est utilisée. Ce travail a permis d'élaborer une typologie du modèle municipal dominant par département. Par ailleurs, l'analyse montre la relation significative entre le niveau d'équipement et la part de population concentrée au chef-lieu : à population égale, les communes à habitat concentré sont mieux dotées. C'est par ailleurs une des rares publications s'intéressant à une strate d'entités (et non à un ensemble spatialement continu), en fonction de la population (les analyses sont réalisées sur la répartition par département des communes dont le chef-lieu compte moins de cinquante habitants).

La « responsabilité » du maillage communal est régulièrement invoquée pour pointer tantôt les inefficacités du système politique et administratif territorial français (Rey, 1989 ; Vanier, 1997…), tantôt pour mettre en avant son manque de pertinence dans l'encadrement des cadres de vie contemporains (Diry, 1992 ; Di Méo, 1993…). Dans ces domaines aussi, il est hautement intéressant d'aborder ces problématiques au prisme de la diversité des trames municipales régionales. La thèse de J.-M. Dréano (1997) souligne ces divergences, notamment la singularité des entités municipales méditerranéennes qui, contrairement à d'autres régions, ont toujours été, y compris en zone rurale, inférieures en nombre aux cellules paroissiales préexistant sous l'Ancien Régime. La conception communautaire de l'institution locale a d'ailleurs abouti, dans ces régions, a davantage de créations que de fusions communales depuis le milieu du dix-neuvième siècle. Cette information témoigne de la relation significative entre le type de trame administrative et la variabilité des problématiques locales.

On peut conclure de ces différentes observations que la situation des régions françaises, avec leurs zones d'ombre et de lumière, est pour partie un produit du maillage municipal et de ses irrégularités. Au-delà des questions administratives, celui-ci peut aussi avoir des répercussions sur les dynamiques locales dans un sens large, notamment concernant l'offre de services, la capacité d'investissement et d'aménagement… L'attention portée aux conséquences des différenciations régionales représente un apport majeur des géographes dans le concert de la littérature relative au morcellement communal.

3. La commune, individu statistique : le maillage comme support

Une pratique courante consiste à utiliser le niveau communal comme niveau d'information, sans réellement l'étudier en tant que tel. C'est même probablement, aujourd'hui, l'utilisation la plus courante que les géographes font de cette trame. De nombreuses données statistiques étant disponibles à cette échelle, on l'utilise comme support de partition de l'espace étudié. Le maillage fin peut alors constituer un atout, dans la mesure où il permet de définir plus précisément les discontinuités territoriales. On peut aborder ce type de raisonnement par deux démarches différentes : la première consiste à aboutir à des

typologies de communes, autrement dit conserve ce niveau de détail pour l'analyse ; la seconde n'utilise la discrétisation par entité municipale que comme une étape, pour ensuite dégager des ensembles spatiaux plus importants.

La première démarche peut constituer, à travers l'élaboration d'une typologie, c'est-à-dire de modèles municipaux, une première étape vers une étude dépassant le cadre strict de l'étude statistique des entités. La régionalisation des classes obtenues, si elle isole certains cas, amène à s'interroger sur les raisons de leurs particularités. On peut ainsi mettre en évidence des logiques spécifiques qui incluent la commune dans un système spatial complexe. C'est par exemple le cas de la thèse de S. Dubuc (2001), relative aux départements de la Lozère et de l'Aveyron.

A l'inverse, la seconde démarche utilisant les statistiques communales, en délimitant des espaces plus larges, ignore en définitive cette échelle d'étude. Un exemple significatif à ce sujet est donné par les critères d'élaboration des zonages d'études de l'INSEE : les aires urbaines, bassins de vie ou pôles d'emploi sont déterminés à partir des données collectées au niveau municipal, et les affectations dans tel ou tel espace sont définies en fonction de seuils bien précis pour chaque commune. Cependant, les règles de répartition interdisent les enclaves : une entité au profil particulier au sein d'un ensemble plus homogène n'est pas prise en compte. Ainsi, dans le cas du zonage en aire urbaine, un village où la majorité de la population active travaille sur place (par exemple dans le cas de la survivance de plusieurs exploitations agricoles et d'une faible extension résidentielle), s'il est entouré par des localités n'ayant pas eu la même évolution et où 40 % au moins de la population travaille dans le même pôle urbain, est affecté lui aussi à ce pôle urbain, et l'exception qu'il constitue n'est plus reconnue. Cet exemple témoigne de la non reconnaissance des spécificités municipales dans ce type d'étude, malgré l'utilisation de données discrétisées à ce niveau. C'est ce que soulignait J.-M. Dréano (1997) : dans une telle optique, *« les communes ne sont que des cadres dénués de tout intérêt, hormis celui de permettre des travaux statistiques ou monographiques »*…

Dans des études prenant en compte la commune comme individu statistique, *a fortiori* quand elles concernent plusieurs régions voire l'ensemble de la France, une attention aux différences de physionomie du maillage devrait s'imposer. Ce choix est particulièrement important pour des données concernant le taux d'équipement en tel ou tel service : dans ces cas, une localité est intégrée ou ignorée en fonction de son indépendance administrative, et on ne peut pas négliger le fait que même à densité de population égale, une région de grandes communes comprenant de nombreux écarts apparaîtra comme mieux dotée qu'une région où chaque village est autonome. Or, les hameaux peuvent parfois être plus peuplés et plus éloignés du pôle central que des municipalités indépendantes non dotées. Cette remarque montre les limites d'un traitement de l'entité de base comme un simple individu, et l'intérêt de lui donner un minimum de contenu, c'est-à-dire d'en faire aussi un *objet* d'étude.

4. La commune comme objet géographique

Outre les travaux concernant les effets de la structure maillant le territoire, un intérêt s'est porté sur la commune en tant qu'*objet géographique*. Cette posture conduit à analyser son contenu, ses dynamiques, les systèmes spatiaux dans lesquels elle s'insère, tantôt dans une perspective modélisante, tantôt pour alimenter le débat sur leur pérennité, à l'instar des

études globales sur le maillage abordées plus haut. On sort ainsi des études strictement quantitatives qui n'ont pour aboutissement qu'une démarche de régionalisation.

Dans ces conditions, la dimension sociale de la petite entité territoriale doit être considérée avec attention. D'une manière générale, elle est perçue comme particulièrement forte, ce que témoigne d'ailleurs la stabilité globale du maillage. Certains auteurs vont jusqu'à avancer l'idée que la commune constitue la *« personnification d'une société locale »* (Dréano, 1997). Cette notion laisse transparaître l'importance du cadre *communautaire* découlant de l'unité de base. Malgré tout, de telles idées doivent rester à l'état d'hypothèses et demandent aujourd'hui à être vérifiées, car, si de nombreux éléments permettent d'en attester la véracité dans les sociétés rurales de l'Ancien Régime, la relation entre *commune* et *cadre de vie* est régulièrement bousculée (Frémont, 1997 ; Di Méo, 1993). La discussion étant ouverte, la cellule municipale paraît toujours aussi légitime comme échelle d'approche géographique, dans la mesure où son étude est nécessaire pour répondre à certaines questions.

Comme on l'a évoqué précédemment, l'approfondissement de l'objet d'étude que représente la commune peut être réalisé suite à un travail quantitatif, dans lequel elle ressort d'abord comme source de données statistiques. Les travaux de P. Limouzin (1979, 1988) s'inscrivent dans cette logique. Les deux ouvrages, publiés à une décennie d'intervalle, s'intéressent aux dynamiques des municipalités, en se posant la question de savoir ce qui, dans les dynamiques locales observées, est lié au contexte territorial ou régional, et ce qui relève de l'action des pouvoirs locaux. Dans une première démarche (1979), l'auteur utilise ces entités d'abord comme niveau de collecte des données, qui lui permettent de définir des profils départementaux de dynamisme communal. Il en arrive aussi à choisir des secteurs types dans lesquels il peut mener une analyse approfondie, où la collectivité de base devient alors le premier objet d'étude. La seconde publication est centrée sur ce dernier point.

Ces considérations renvoient aussi à une conceptualisation différenciée de la démarche géographique, entre une géographie *nomothétique*, qui cherche avant tout à différencier les lieux, et une géographie *« biographique »*, qui met davantage l'accent sur les dynamiques des espaces, utilisant notamment les études diachroniques, faisant plus de place au poids de l'histoire (Durand-Dastès, 2001). La première approche peut être accusée d'être trop généraliste et de ne pas entrer suffisamment dans la profondeur des lieux (notamment par manque d'épaisseur temporelle) ; la seconde peut prendre des accents trop monographiques, en recherchant avant tout le particulier et le singulier. L'école vidalienne a plutôt évité les études à trop grande échelle en privilégiant la régionalisation, mais se rattache aussi à cette seconde tendance, en raison de ses méthodes d'investigation. Il est possible que ceux qui travaillent sur des contours spatiaux que cette même école réfutait aient aussi laissé de côté son corpus méthodologique, ce qui expliquerait le peu de développements mettant en valeur les composantes géographiques de la commune, peut-être jugée trop petite pour être scientifiquement porteuse de sens. Pour concilier les deux entrées, l'enjeu est de mener des recherches qui certes s'appuient sur les histoires et problématiques locales, très différentes d'un lieu à l'autre, mais qui doivent aussi déboucher sur des propos permettant un minimum de généralisation, sans quoi aucune conclusion d'ensemble n'est possible.

5. La nature des ensembles étudiés : questions d'échelles

Un travail utilisant comme support la trame administrative peut se concevoir à différentes échelles. Si l'étude des formes du maillage communal est particulièrement

intéressante au niveau national (qui correspond à l'échelle spatiale à laquelle il a été produit), ses effets peuvent offrir des problématiques régionales pertinentes, que certains auteurs n'ont pas manqué de souligner, à l'occasion de recherches sur tel ou tel espace. Par ailleurs, il va de soi que la monographie à l'échelle d'une entité ne peut être une base d'étude suffisante pour les hypothèses que nous avançons, ce qui n'empêche pas les études de cas locales d'être des étapes intéressantes.

Dans les études de géographie rurale menées à des échelles régionales, il arrive que quelques paragraphes soient consacrés à l'émiettement de l'administration locale. On donnera l'exemple des thèses de A. de Réparaz (1978) sur les Alpes du Sud, ou celle de R. Chapuis (1982) sur les campagnes du département du Doubs. Le premier prend en compte dans ses analyses l'hétérogénéité très importante des finages communaux, avec, malgré une superficie moyenne non négligeable, une série de « communes de poche » (expression empruntée à Raoul Blanchard) aux problématiques particulières. Le second remarque la très petite taille moyenne des communes franc-comtoises, et tient compte aussi d'une différenciation interne dans ce domaine : les « communes minuscules » sont plus nombreuses sur les premiers plateaux et dans le bas pays. On peut ajouter aussi, quelques années plus tard, les travaux de C. Vidal-Fontille (1988), encore sur les Alpes du Sud, reprenant ces questionnements. Ces travaux montrent que le maillage administratif est un élément incontournable pour comprendre la géographie des territoires.

Finalement, les différents travaux cités semblent montrer qu'il est plus facile de prendre en compte la trame communale à l'échelle d'une région que d'en tirer des conclusions pour l'ensemble du territoire national, les études globales étant bien moins nombreuses. Plus de vingt ans après, les travaux de l'équipe de Paris VII ou ceux de P. Limouzin ont été peu suivis. La tradition géographique française, le souci de différencier les régions et l'embarras de trop fortes disparités des représentations locales sont-ils responsables de cette retenue ? En effet, d'autres disciplines sont bien moins avares de discours sur le maillage local.

Les très petites communes, qui constituent l'objet de la présente recherche, sont un effet évident du maillage administratif local. Elles ne peuvent exister que par l'extrême densité de celui-ci, et par le système politique qui l'a produit. Plus précisément, on est tenté de considérer les entités les moins peuplées comme le produit le plus caricatural d'une trame perçue comme excessive. Cela renvoie à la position de la très petite unité par rapport au fonctionnement « normal » d'une municipalité en milieu rural : dans quelle mesure existe-t-il un décalage ? A quelle taille l'institution est-elle la mieux adaptée ? Ces questions imposent de mettre en avant les localités choisies comme *objets* d'étude à part entière, avec ce que cela suppose d'études systémiques et temporelles. En même temps, l'isolement de la catégorie retenue qui, par définition, n'est pas représentative de l'ensemble, demande quelques comparaisons pour justifier la nature des différenciations. Il est donc pertinent de recourir à des méthodes typologiques et quantitatives mettant en valeur les communes comme *individus*, dans une perspective de régionalisation. Ce va-et-vient entre l'objet et le sujet, entre le nomothétique et le « biographique », ne saurait se concevoir sans changements d'échelle. Si le thème d'étude est abordé avant tout dans une perspective nationale, les contextes régionaux ne doivent jamais être perdus de vue.

B. L'insertion dans un sujet largement pluridisciplinaire

La géographie n'est ni la première, ni la seule discipline à s'être intéressée à l'institution communale, loin s'en faut. Les sciences juridiques, administratives et politiques se sont penchées bien plus tôt sur la question, pour ne pas dire parfois dès la création de la municipalité en l'An I. Sans remonter pour l'instant aux débats révolutionnaires, on peut évoquer trois thèses de droit publiées pendant l'entre-deux-guerres (Brun, 1919 ; Richard, 1928 ; Herrenschmidt, 1936), s'inquiétant du devenir des plus petites communes. Les publications dans les domaines du droit et de l'administration ont ensuite été très abondantes durant les décennies de l'après-guerre, au moment de la réflexion sur les fusions de communes (Roussillon, 1972). Quelques travaux d'économistes sont venus ensuite compléter ce tableau (Roussel, 1987 ; Dafflon, 2000…).

Dans la sphère politique et de la haute administration, le rapport *Vivre ensemble* (Guichard *et al*., 1976) fait largement allusion à la question de l'émiettement municipal. Plus tard, l'œuvre écrite de Jean-Louis Guigou (1995, 2000), les points de vue rassemblés par Benoît et Pucci (1998) et, plus récemment, le livre d'un futur ministre des collectivités locales (Hortefeux, 2003) reviennent sur cette thématique. Diverses parutions émanant de hauts fonctionnaires de l'État (Sekutowicz, 1987 ; Ziller, 2000…) complètent les productions majeures.

En sociologie, un ouvrage s'intéressant aux collectivités rurales a été réalisé à partir des années 1970 par l'équipe de M. Jollivet (Jollivet *et al*., 1971, 1974). Des publications se penchent encore aujourd'hui sur les questions d'identité et de construction sociale liées à l'institution municipale (Sencébé, 2002 ; Dibie, 2006…). Du côté des historiens, les recherches sont plus récentes, avec le développement, dans les années 1990, de recherches de l'EHESS s'attachant aux mouvements de la trame administrative depuis la Révolution Française d'un point de vue global (Séguy et Théré, 1999 ; Motte, Séguy et Théré, 2003). En outre, des ouvrages se sont aussi attachés à l'histoire politique des communes rurales (Chandernagor, 1993 ; Conord, 2006). Précédemment, plusieurs chapitres de la collection « Lieux de mémoire » dirigée par P. Nora traitent des racines patrimoniales et identitaires de la municipalité (Agulhon, 1984, « La mairie » ; Boutry, 1992, « Le clocher »…).

Cet aperçu rapide de quelques références parmi un corpus bibliographique très étoffé, qui sera exploité davantage plus loin, témoigne aussi du retard manifeste pris par les études géographiques dans l'étude du maillage territorial, malgré le regain d'intérêt récent. La discipline s'est en effet peu impliquée dans les débats sur la réforme de la trame administrative avant le milieu des années 1970, concernant en particulier les premières vagues de fusions de communes qui n'ont été étudiées qu'*a posteriori*. On connaît, jusqu'à cette date, les réticences des géographes lorsqu'il s'agissait de prendre en charge toute question ayant une dimension politique, ce qui est à l'évidence le cas du morcellement communal et de ses conséquences.

Finalement, la prise en compte d'une littérature largement pluridisciplinaire sur ces thématiques permet d'inscrire l'originalité du regard d'un géographe dans un débat mobilisant de nombreux acteurs. Cette ouverture nous rappelle que l'intégration des apports de disciplines diverses est inhérente à toute démarche géographique scientifique, aussi bien concernant les méthodes que les explications de fond, dans la mesure où elles permettent d'aboutir à une vision spatialisée des phénomènes étudiés.

C. La commune et les logiques de construction territoriale

Les petites municipalités, et d'une manière générale l'émiettement communal ont fait l'objet de plusieurs travaux dans les années 1970 et 1980, mais de beaucoup moins durant les deux dernières décennies. Or, entre temps, des changements significatifs sont observés dans les moyens et les logiques du développement local en milieu rural ; par ailleurs, les dynamiques de construction territoriale en géographie sont de plus en plus étudiées, avec une recherche approfondie sur la notion de territoire, laquelle s'est sensiblement développée durant cette période.

On peut ainsi se poser la question : le territoire n'a-t-il pas tendance à « remplacer » la commune dans l'intérêt que portent les géographes envers le local ? Cette mutation irait de pair avec les nouveaux périmètres de réflexion et d'action mis en valeur par les tenants de l'aménagement du territoire et du développement local, les nouvelles structures s'étant multipliées, elles aussi, depuis les années 1980 (Vanier, 1995).

1. Le territoire : une notion aux facettes multiples

Dans son *Dictionnaire de géographie* publié pour la première fois en 1970, Pierre George donne une définition très succincte du territoire : *« Espace géographique qualifié par une appartenance juridique :* territoire national, *ou par une spécificité naturelle ou culturelle :* territoire montagneux, territoire linguistique. *Implique la reconnaissance de limites. La notion de territoire est associée à celle de frontière »* (George et Verger, 2004). La définition, trente ans plus tard, de ce même terme dans un autre dictionnaire spécialisé (Lévy et Lussault, 2003) se développe sur dix pages, avec les contributions de trois scientifiques. J. Lévy y indique que la notion de territoire a été appropriée et développée par les géographes à partir des années 1980, alors qu'elle était très peu utilisée avant cette date.

A la faveur de leurs réflexions, de la définition classique de l'*« espace géographique qualifié »*, le territoire a évolué vers des interprétations diverses et plus complexes. Les acceptions les plus courantes en font un espace trouvant sa cohérence dans le rapport qu'y entretiennent les sociétés présentes : le territoire devient un espace social (humanisé), approprié (identifié comme tel et revendiqué par ses habitants), et une base de développement local (espace ressource). Pour nombre de travaux, le destin et les problématiques de niveau local se nouent ainsi à l'échelle du territoire. Or, si sa définition politique (*« appartenance juridique »*) correspond bien à ce que représente la commune, c'est moins évident pour les concepts nouvellement développés en géographie, qui appuient davantage leurs raisonnements sur des espaces plus larges.

2. Le développement local et la constitution de territoires politiques intercommunaux

A ces nouvelles conceptions épistémologiques se superposent de nouvelles constructions politiques, articulées autour de la notion de territoire, qui tendent, par certains aspects (et à plus forte raison dans les milieux ruraux), à occulter le rôle de la municipalité. La mise en place des « communautés de communes » et des « pays » en est le principal symbole, comme en témoignent les nombreuses études qui y sont consacrées. Ce que certains ont

appelé la *troisième vague* du développement local (Giraut, 2002) a aussi marqué sensiblement les travaux des géographes.

Durant cette période, le *développement local* tend à se substituer aux politiques d'aménagement du territoire : les logiques *ascendantes* prennent le pas sur les logiques *descendantes*. Lié à la mobilisation d'un nombre croissant d'échelons territoriaux, le concept s'est largement et durablement imposé (Houée, 1992). Entre les lois de décentralisation de 1982-83, et les nouveaux périmètres des années 1990, le nombre d'acteurs ayant un rôle sur le devenir des localités s'est multiplié, et les instances territoriales ont acquis une compétence plus importante de mise en cohérence sur place de toutes ces politiques. Mais la valorisation du niveau local comme base d'initiatives et d'organisation suppose aussi des exigences plus importantes vis-à-vis de ceux qui en ont la charge, ce qui porte le plus souvent à élargir son périmètre : le territoire local le plus intéressant, comme catalyseur des mouvements de développement, n'est plus la commune, mais les nouvelles entités instituées à des niveaux supérieurs.

Ces nouveaux territoires se justifient à plusieurs niveaux. Outre la recherche d'efficacité dans le développement local, à laquelle ils participent, ils ont aussi pour rôle de contourner l'impossibilité manifeste de réformer la trame des communes, en lui surimposant un maillage prenant en charge les compétences que les municipalités ne peuvent pas assurer. Par ailleurs, ils répondent à une nouvelle conception de la localité, liée aux changements des modes de vie dans les espaces ruraux.

Les précédents constats tendent à faire penser que la commune n'a pas, aujourd'hui, de réelle justification territoriale, dans la mesure où les nouvelles problématiques évoquées s'y appliquent très mal. Les véritables évolutions, les principales dynamiques s'observeraient à d'autres échelles, plus petites. Les interdépendances entre les multiples niveaux d'administration s'étant considérablement renforcées, la municipalité de base ne peut plus ignorer une construction territoriale qui, dans une certaine mesure, pèse sur ses capacités d'initiative et de développement propres. Pour autant, les identités des communes doivent-elles être exclues de ces logiques émergentes ? La notion de « territoire communal » est-elle vidée de tout autre sens qu'un simple contour juridique ?

3. La question identitaire et la complexité des territoires vécus

Les perceptions de la localité rurale sont bouleversées par la croissance des mobilités. Le finage traditionnel, qui comprend l'essentiel des lieux où se déroule la vie quotidienne des habitants, n'a plus de sens, dans la mesure où cet espace tend à exploser dans des directions variées, à l'image de la variété des occupations de la population. Ainsi, *« les catégories sociales les plus mobiles vivent désormais dans une étendue sans borne, quasi disloquée »* (Di Méo, 1993). On arrive à une réduction sur des cycles temporels de plus en plus courts des « espaces vécus » régionaux, discontinus, mis en évidence par A. Frémont (1972). Ce constat mène à une redéfinition de l'entité de base, qui a perdu ses fondements économiques, mais dont la justification se maintient, voire se renforce, sur un socle idéologique, celui de l'identité et de l'histoire des individus (Di Méo, 1991 et 1993).

En effet, malgré leur nécessité majoritairement reconnue, les nouveaux encadrements du développement territorial souffrent souvent d'un déficit manifeste d'identité. Ils sont trop récents pour être bien ancrés dans les représentations des habitants, et leur hiérarchie politique

et administrative n'est pas aussi proche de la population que ne peut l'être le maire du village. Les municipalités de base se retrouvent ainsi dans une forme d'ambivalence, entre un capital identitaire fort, et une intégration territoriale et fonctionnelle qui semble de plus en plus réduite.

Plus généralement, il faut insister sur la révolution des sociétés rurales de ces dernières décennies, aboutissant selon nombre d'analystes à une disparition de la spécificité sociale du milieu rural, au profit de l'extension d'une société urbaine qui s'étale jusque dans les campagnes. Un nombre important de nouveaux habitants viennent bouleverser les villages où, précédemment, la majorité des familles demeuraient sur place depuis plusieurs siècles… Les perceptions de la commune sont ressenties différemment par ces nouvelles catégories de population. Cette complexification du peuplement local rend le plus souvent impossible les tentatives d'assimilation des habitants à un même espace de référence, le territoire vécu étant non seulement *« disloqué »*, mais différent pour chacun. Les critères traditionnels d'organisation de la vie collective ne permettent plus de définir des limites cohérentes. Par conséquent, la petite municipalité, qui ne correspond plus à un périmètre concret de la vie quotidienne, fait désormais l'objet d'une intégration essentiellement subjective, qui rejoint le sentiment identitaire ou de proximité.

Dans l'approche contemporaine des politiques de développement local, le cadre choisi est le plus souvent celui des nouvelles constructions territoriales. Ces espaces émergents tendent à faire oublier la place que peut tenir la municipalité, en tant que cellule de base, dans le système qui se met en place. On insiste sur l'intégration des populations rurales, largement renouvelées, à des *territoires locaux* de plus en plus vastes. Mais malgré les volontés de nombre d'aménageurs, ces échelons spatiaux inédits ont bien du mal à prendre aux communes et aux départements les premiers rôles dans l'organisation de la politique locale ; pour cette raison, nous posons l'hypothèse que les municipalités occupent encore une fonction majeure, et continuent de capter une certaine forme d'attachement et d'identification auprès de leurs habitants, en particulier dans les plus petites d'entre elles (et y compris pour les « nouveaux habitants »). P. Claval (2002) exprime ainsi l'importance de la considération de tels critères subjectifs : *« les géographes cessent de n'avoir pour but que de délimiter des régions à partir de critères objectifs ; ils s'attachent aux lieux et aux territoires qui servent aux gens à se définir comme des groupes et font en quelque sorte partie d'eux-mêmes »*.

Ce travail sur la question des très petites communes en France s'inscrit dans la continuité de plusieurs courants de réflexion, des particularités de la trame municipale française aux logiques contemporaines de la construction territoriale. A la croisée de ces approches, on peut dire que l'hétérogénéité du maillage administratif local et des divers acteurs locaux montre l'intérêt de « décomposer » les territoires pour en comprendre le fonctionnement. Ainsi, même si les deux se confondent au sein d'une même dynamique sur un territoire donné, un bourg-centre et un hameau isolé impliquent une différenciation spatiale. Et lorsque ces lieux sont marqués par une vie politique et administrative distinctes, on peut justifier l'hypothèse que les dynamiques spatiales se différencient.

II. Logiques de centralité, logiques de marginalisation : la hiérarchie des lieux

La répartition des lieux de l'espace habité peut se comprendre sous la forme d'un système (Beaujeu-Garnier, 1972) : ces lieux constituent *« une foule de micro-pôles »*, qui s'organisent à leur tour autour de centres plus importants, de telle sorte que *« on peut passer par un enchaînement hiérarchisé de la trame élémentaire aux échelons supérieurs »*. De nombreuses études s'attardent sur la question de ces lieux centraux qui organisent l'espace. Cependant, cette hiérarchie fonctionnelle des centres de vie, allant des métropoles aux bourgs et aux communes plus faiblement équipées, est souvent revisitée.

La notion d'organisation de l'espace caractérise à juste titre le rôle des lieux centraux de l'espace rural. Les logiques de construction territoriale, abordées plus haut, font de ces carrefours de trajectoires quotidiennes des populations une maille fondamentale, tant sur le plan de la recherche en géographie que dans les pratiques des décideurs. La polarisation est dynamique : certains centres se renforcent, d'autres se marginalisent ; ces changements s'appuient sur des comportements évolutifs des populations, notamment en termes de mobilités. Mais par ailleurs, on ne peut concevoir cette hiérarchisation de l'espace sans envisager la dynamique de ses marges, de ces lieux plus ou moins intensément organisés depuis des centres qui leurs sont extérieurs. Les relations, les interdépendances entre pôles organisateurs et espaces organisés sont complexes. La réflexion sur les très petites communes, qui appartiennent *a priori* aux périphéries, ne peut oublier l'intégration de ces rapports hiérarchiques entre les lieux de leur système de référence. Au-delà de ce qui est affirmé sur le rôle discriminant des densités de population, le présent travail s'appuie sur la morphologie de la répartition des localités de l'espace rural, moins souvent abordée dans les publications géographiques : la taille des lieux d'habitat, les formes de leur semis sont des paramètres qui nous intéressent particulièrement.

A. La dynamique polarisante, ou la pénétration croissante de l'urbain dans le monde rural

La polarisation fait partie des problématiques majeures de la géographie rurale française contemporaine, en tant que phénomène indissociable des modes d'appropriation des espaces ruraux par des populations majoritairement citadines, qui renforcent considérablement les rapports entre villes et campagnes, entre localités ayant une place différente dans le système hiérarchique des lieux. Parmi les causes de ces nouveaux rapports, se trouvent la révolution des mobilités de toutes natures, l'évolution des habitudes de consommation et des demandes d'équipements, ou encore les pratiques résidentielles (Perrier-Cornet *et al*., 2002).

L'accès de la plus grande partie de la population à une grande facilité de déplacement, rendue possible par la diffusion et la démocratisation de l'automobile, date déjà de plusieurs décennies. Cependant, ses conséquences continuent de se manifester dans l'évolution actuelle des espaces ruraux. Cette mobilité croissante retentit dans plusieurs domaines. Ainsi, des possibilités accrues de déplacements domicile-travail permettent à la fois une diffusion résidentielle toujours plus large et une diversification des activités dans de nombreuses localités. En outre, les habitudes de consommation, l'accès aux services et les pratiques de loisirs impliquent l'ouverture de nouveaux horizons. Mais, surtout, ces phénomènes sont tels que les interdépendances entre les différents lieux d'un bassin de vie se sont fortement accrues.

La révolution des modes de déplacement est une des raisons de l'évolution des habitudes de consommation et de fréquentation des habitants de l'espace rural. Ainsi, les commerces et services de proximité dans les villages les moins peuplés ont fortement diminué. La déprise démographique, persistante dans la plupart des régions les plus isolées, a largement renforcé ce phénomène. Dès lors, des centaines de municipalités se sont retrouvées vidées d'un contenu qui constituait un élément important de leur vie locale (Diry, 1992). Par ailleurs, les exigences des populations concernant la qualité des services ont aussi favorisé une certaine concentration. Les regroupements scolaires en sont une bonne illustration. Cette nouvelle donne a renforcé significativement la dépendance des entités de base vis-à-vis des pôles ruraux ou urbains voisins. Dans le même temps, certaines fonctions de loisirs valorisent désormais la campagne en tant qu'espace récréatif, fréquenté par des citadins de plus en plus nombreux, si bien que, même si les flux croisés sont de natures très différentes, des relations entre centre et périphéries fonctionnent dans les deux sens.

Un autre phénomène marquant, très imbriqué avec les précédents, concerne les mutations fonctionnelles et sociologiques globales des campagnes. En effet, depuis les années 1970, les communes rurales attirent, y compris les moins peuplées et malgré le vide commercial, un nombre important de citadins qui en font un lieu de résidence. Cette nouvelle forme d'appropriation du territoire consolide, elle aussi, les liens avec les pôles d'emplois voisins, et augmente par la même occasion la spécialisation résidentielle des villages du bas de la hiérarchie locale. Les petits centres ruraux deviennent des lieux favorables au développement d'activités relevant de l'économie résidentielle, c'est-à-dire d'activités tertiaires qui confortent encore le caractère de plus en plus sociologiquement urbain du monde rural. L'évolution, depuis les années 1960, de la carte des ZPIU dressée par l'INSEE est très révélatrice à ce sujet : le « peuplement industriel et urbain » a progressivement conquis l'ensemble du territoire français, au point que le zonage a été abandonné car il n'était plus pertinent pour distinguer les espaces ruraux.

Globalement, la mobilité des populations permet aux localités éloignées des pôles et dépourvues de ressources propres autres qu'une agriculture de moins en moins pourvoyeuse d'emplois de prétendre à de nouvelles fonctions. Mais cette mutation passe obligatoirement par un accroissement des relations, et plus exactement de la dépendance au centre référent, par le jeu d'un double mouvement : les populations rurales isolées s'approprient la ville et les centres ruraux en les fréquentant davantage ; les populations des centres se tournent vers l'espace rural périphérique, choisi comme lieu de séjour, temporaire ou permanent. Le pôle central s'en trouve néanmoins renforcé, dans le sens où il capte une part plus importante de la vie locale.

Il va de soi que les municipalités les moins peuplées sont globalement à la base de la pyramide hiérarchique des lieux habités. Sans être systématiquement les plus éloignées des centres urbains, les commerces et services de proximité en sont presque totalement absents, si bien qu'elles sont très dépendantes des lieux centraux. Dans la plupart des cas, la forte diminution des activités locales en termes d'emplois (essentiellement l'agriculture) et le développement à dominante résidentielle y représentent le modèle prépondérant, sans réelle alternative. Peut-on parler pour autant d'une identité spécifique liée aux communes périphériques ?

B. Les espaces périphériques et leurs identités

Il ne nous appartient pas, dans le cadre de cette étude, de nous attarder sur la hiérarchie allant des petits centres ruraux aux plus grandes métropoles. La répartition et le niveau des fonctions urbaines sont, par ailleurs, des thèmes de recherche bénéficiant d'une abondante littérature en géographie. En revanche, les très petites communes sont susceptibles d'appartenir à des espaces soumis à différentes formes de polarisation territoriale, dans lesquelles on peut reconnaître sinon un ordre, au moins une typologie. La prise en compte de ces réalités relatives à l'intégration territoriale des localités est fondamentale pour l'étude des entités qui nous intéressent.

1. La diversité des pôles de référence : des logiques d'appartenances souvent complexes

Les différents zonages dessinant, sur divers critères, les espaces de vie des populations s'appuient généralement sur un pôle central qui les organisent. Il en est ainsi, pour ne citer que les travaux de l'INSEE, des zones d'emploi et des aires urbaines, fondées sur les trajets domicile – travail des actifs, des bassins de vie délimités à partir des commerces et services de référence, ou, de manière plus fine, les aires d'attractivité établies à partir des données de l'inventaire communal. Or, ces périmètres, qui ont pour objectifs de donner des pistes d'interprétation quant aux territoires de référence, ne se superposent pas : si les principaux centres ont des appartenances claires, les communes les plus périphériques peuvent être affectées à des unités spatiales différentes suivant le thème pris en compte. Dans le cadre du zonage en aires urbaines, l'*espace multi polarisé* exprime bien ce constat. Des zones de transition, souvent difficiles à définir, apparaissent. En plus de ces interprétations fonctionnelles de l'espace, les découpages administratifs ont parfois d'autres logiques, qui compliquent encore davantage la situation des localités marginales.

La figure 3 présente un exemple intéressant de zone « floue » pour des localités qui se retrouvent en marge des délimitations territoriales. Ainsi, la commune d'Orlu (31 habitants en 1999) appartient à l'aire urbaine de Paris, mais à la zone d'emploi de Chartres, alors que la préfecture départementale ne rentre pas dans l'aire urbaine capitale : fait troublant, quand on sait que ces zonages sont tous les deux construits, au moins en partie, sur les déplacements domicile-travail… Pour compliquer encore la situation, Orlu est rattachée au bassin de vie d'Angerville, petite ville de 3 300 habitants située dans la région voisine et n'appartenant pas à la zone d'emploi de Chartres, mais à l'aire urbaine de Paris depuis l'actualisation après le recensement de 1999 (mais elle n'y était pas en 1990, alors qu'Orlu y était déjà…).

Ce cas représente bien la difficulté de positionnement des petites entités marginales dans des territoires cohérents pluri communaux. Lors d'un entretien en février 2007, le maire d'Orlu confie lui-même qu'il ne se reconnaît pas dans les différents découpages proposés par l'institut statistique national. Pour lui, les pôles de référence dans les fréquentations quotidiennes des habitants, autant pour les équipements que pour l'emploi des actifs travaillant à l'extérieur, sont d'abord les petites villes d'Etampes et Dourdan, situées dans le département voisin. Quant à l'identité collective, elle se rattacherait d'abord à l'image de la Beauce, en tant que région agricole, les dynamiques locales étant toujours marquées par une céréaliculture globalement dynamique. Mais quelle est sa place dans les nouvelles logiques de construction territoriale ? Il y a ainsi, localement, des difficultés à entrer dans une démarche intercommunale, la communauté de communes du canton d'Auneau, vers laquelle le

rattachement d'Orlu est demandé, correspondant très mal aux différents découpages évoqués précédemment, et dans la politique de laquelle le conseil municipal ne se retrouve pas[1].

Figure 3 – Les « territoires » d'Orlu suivant différents zonages d'étude

[1] Par ailleurs, aucune communauté de communes n'a encore été constituée autour d'Angerville (bassin de vie de référence d'Orlu), mais un rattachement à ce périmètre est inenvisageable en l'état : la limite régionale pose un obstacle réel, le schéma d'orientation de l'intercommunalité arrêté par le préfet n'a pas proposé cette option, et le maillage actuel des établissements intercommunaux est tel que l'appendice d'une autre structure vient s'intercaler entre le village et la petite ville…

2. Des périphéries de natures multiples

Les espaces périphériques sont inhérents à tout territoire polarisé. Les localités non polarisantes appartiennent par définition à ces zones. Au sein des périphéries, des modèles spatiaux divers peuvent s'appliquer, et les réflexions conceptuelles menées depuis les années 1980 en proposent une typologie. Plusieurs variables entrent en jeu : le degré de subordination de l'espace au centre de l'aire à laquelle il appartient (ou degré d'influence du centre sur l'espace en question) ; l'épaisseur de la zone de transition entre deux aires d'influence, et les contacts entre ces aires ; le degré d'autonomie, c'est-à-dire l'existence ou non de capacités propres de développement de la région périphérique considérée (de Ruffray, 2000 ; Rolland-May, 2001). On peut ajouter à ces critères le caractère plus ou moins fondamental de la périphérie dans le fonctionnement du système spatial de référence (Prost, 2004).

De ces éléments découle une typologie de périphéries que l'on peut nommer par des termes plus précis. Les contenus exacts des catégories retenues diffèrent légèrement d'une étude à l'autre, mais quelques mots clés doivent être distingués : *périphérie* (intégrée ou non) ; *marge* ; *marche, bordure*. La périphérie, tout d'abord, exprime une appartenance forte à un territoire de référence, ou au moins à un centre extérieur qui la « commande » en grande partie. La capacité endogène d'organisation, de développement, est limitée, de même que l'identité ou la conscience territoriale propre. En revanche, la périphérie peut être importante pour le fonctionnement du système territorial pris dans son ensemble (par exemple, en abritant un équipement ne pouvant être installé dans le pôle principal pour cause de nuisances, comme un aéroport ou une décharge…). La marge implique l'idée d'une autonomie plus grande du système central, auquel elle n'est pas indispensable (voire nuisible dans certains cas). Elle en tire une grande part de ses ressources, mais conserve une capacité d'organisation et une identité autonomes. Enfin, les marches, ou bordures, représentent davantage un espace de transition, pouvant être soumis à une double influence polarisante. On se retrouve alors devant l'alternative d'une résistance d'un système local qui parvient à conserver une certaine autonomie territoriale, ou d'un espace qui entre dans une dépendance mal définie, ce qui en fait une zone « floue » entre deux systèmes territoriaux.

On rencontre ainsi des espaces plus ou moins dépendants d'un ou plusieurs centres, plus ou moins bien délimités, plus ou moins cohérents d'un point de vue territorial, avec des dynamiques et des évolutions variables. L'étude de ce type d'espace relève de la décomposition des grands ensembles territoriaux, ce qui *a priori* se prête bien à une observation à l'échelle des municipalités. Ces concepts n'ont pas été validés par des études relatives aux très petites communes, mais, néanmoins, la notion de périphérie est à l'évidence fondamentale si l'on s'intéresse à celles-ci.

3. Morphologie de l'habitat, limites administratives et hiérarchie des lieux

Les raisonnements à l'échelle des bassins de vie élargis, produits de cette polarisation renforcée des territoires, tendent à classer dans la même catégorie tout ce qui se trouve en dehors du centre principal. Or, il nous semble que des différenciations peuvent être approfondies au sein de la classe, de plus en plus importante en milieu rural, des municipalités non ou très peu desservies par les équipements de base. Le choix d'une étude spécifique des très petites communes va dans ce sens. En effet, le village de 30 habitants qui ne compte (plus) aucun commerce ou service, et ne rassemble qu'une dizaine de ménages ne saurait être

traité de même manière que celui de 300 habitants qui, même en déclin démographique, même isolé, pour peu qu'il compte encore un café, une épicerie ou une classe d'école, ne connaît évidemment pas la même vie locale, ni la même capacité de développement ou d'organisation, et ce, même si ces deux localités sont dans une position comparable vis-à-vis du système territorial régional. Globalement, on doit retenir que la répartition des lieux habités dans l'espace rural, ainsi que son organisation hiérarchique, sont très hétérogènes et ne peuvent, en géographie, être considérés de manière uniforme.

Il est aussi nécessaire de poser la question de la construction administrative du territoire. Quelle est la signification de l'indépendance municipale d'une localité marginale ? A-t-elle une cohésion territoriale plus forte qu'un hameau de taille et de situation équivalentes soumis à l'autorité d'une entité plus importante ? Leur situation respective leur confère-t-elle, ou non, une meilleure position dans le système spatial local et sa hiérarchie ? A ces interrogations s'ajoute encore l'influence des formes de dispersion de la population dans la cohésion et les capacités d'organisation d'un ensemble donné.

En somme, la typologie des ensembles territoriaux combine, d'une part, différentes catégories de pôles hiérarchisés, mais aussi, d'autre part, différentes sortes d'espaces périphériques, avec en marge des franges d'indétermination reconnues, tant par la non superposition des zonages officiels que par les critères scientifiques qualifiant ces espaces.

4. Les conséquences de la hiérarchie des lieux sur l'appropriation réciproque des ensembles territoriaux

La question de la relation entre localité « dominante » et localité « dominée » peut être envisagée sons l'angle de l'appropriation, du centre par les périphéries, et des périphéries par un centre. Dans le cadre des réflexions sur la nature des coopérations entre centre et périphéries, avec la perspective des regroupements communaux et intercommunaux sous diverses modalités, l'étude des modes d'appropriation réciproques, corroborant ou non les mutualisations politiques, paraît fondamentale.

Dans les parcours des populations, qui dessinent leurs territoires vécus, il est évident que les relations centre – périphéries, si elles se manifestent dans les deux sens, ne sont pas équivalentes. Par ailleurs, elles diffèrent suivant le type de périphérie, tel qu'envisagé précédemment. D'un côté, en général, le lieu central est bien connu des ressortissants des espaces périphériques. Il est fréquenté quotidiennement par une proportion significative des actifs, et régulièrement par une large majorité de la population du fait des commerces et services qu'il offre. On peut ainsi considérer que le centre jouit d'une appropriation forte de la part de l'ensemble du territoire, ce qui, bien souvent, justifie la collaboration de chaque composante au sein d'une structure fédératrice.

En revanche, la relation inverse, l'appropriation de la périphérie par le centre, se révèle bien moins uniforme. Tout d'abord, les périphéries d'un centre donné constituent une multitude de localités situées dans plusieurs directions. Or, en général, les relations des habitants du pôle central avec la périphérie concernent, pour chacun d'eux, un nombre limité de localités. A l'évidence, à l'échelle d'un *pays*, une part significative de la population ne s'est jamais rendue dans de nombreux villages même proches, voire ne sait pas les situer précisément. Dans une moindre mesure cela peut même se vérifier à l'échelle de cantons, où certaines communes un peu reculées n'ont jamais l'occasion d'être fréquentées par la plupart

des habitants des autres entités. Ce déficit d'appropriation peut expliquer certaines réticences à une délégation trop importante des pouvoirs locaux en un lieu central, devant l'enjeu de la nécessité d'une connaissance fine du territoire par ses acteurs.

Au-delà de ces constats empiriques, des recherches permettent d'évaluer le degré de cohésion des territoires, en relation avec les critères d'analyse évoqués précédemment. Ont ainsi été proposés (Rolland-May et Prosic 1996) des *isolignes de cohésion territoriale*, construits à partir d'indices mesurant l'identité, l'organisation du territoire et sa « capacité à porter des projets de développement ». D'une manière générale, la mise en place de nouveaux périmètres politiques pour le développement local appelle à l'usage de méthodes scientifiques d'évaluation allant dans ce sens.

Ces investigations montrent que les territoires hiérarchisés sont aussi des territoires déséquilibrés. Les périphéries, à des degrés variables, ne sont jamais totalement solidaires du centre. Il y a ainsi un réel intérêt, dans cette volonté de s'intéresser à ces entités spatiales du bas de l'échelle hiérarchique, d'observer de près, au travers d'études de cas, les ruptures entre les relais successifs de la centralité, mais aussi de rechercher au plan national des bases transversales permettant de comprendre ce type d'espace. Ce deuxième axe, qui constitue le point de départ des présentes recherches, passe nécessairement par le choix d'une coupure, permettant de mettre en évidence les divergences liées à la situation des très petites communes françaises, avec des éléments lisibles et efficaces de comparaison.

III. Intérêts et conséquences du choix d'un seuil

La discrimination est une étape indispensable et récurrente dans toute démarche géographique d'ordre nomothétique. Dans le cas de la présente recherche, il est nécessaire d'y recourir dès le début du parcours, pour délimiter la *population* à étudier. Cette contrainte nous oblige à adopter une attitude rigoureuse dans la justification du choix des critères, dont dépendra la suite des réflexions. Une fois cette limite retenue, il conviendra d'émettre les hypothèses qui y sont directement liées, tout en prenant conscience de ses insuffisances, et des conditions dans lesquelles elles peuvent être dépassées.

A. Le seuil et sa signification

On peut adopter deux types de postures pour déterminer un seuil. Dans un premier cas, on s'attache à rechercher une rupture, existant dans une échelle de lieux, ou une discontinuité spatiale suivant des critères définis, pour ensuite en exploiter les tenants et les aboutissants. Dans un second cas, on provoque une rupture, artificielle, en définissant un seuil arbitraire ou du moins empirique, afin d'étudier l'ensemble ainsi dégagé, montrant *a posteriori* d'éventuelles spécificités.

1. A la recherche d'une limite signifiante

Dans les discrétisations classiques en géographie, la méthode consistant à découper un ensemble suivant les ruptures qu'il présente, d'après la répartition des *individus* sur un histogramme des valeurs, est la plus fréquemment utilisée. Cependant, s'agissant des 36 679 communes françaises, et *a fortiori* pour les 32 000 communes rurales ou les 21 000 de

moins de 500 habitants, leur nombre est bien trop important pour qu'une telle méthode soit pertinente. En effet, quel que soit le critère retenu, le nombre d'individus est tel que sa répartition le long de l'échelle des valeurs est continue, généralement en forme de cloche plus ou moins dissymétrique. Les catégories déterminées pour une analyse spatiale thématique ont par conséquent une nécessaire part d'arbitraire.

Une autre posture consiste à rechercher, dans la continuité des valeurs, un seuil dont le franchissement signifierait un changement dans la réalité spatiale locale. Il peut s'agir, par exemple, de considérer l'absence d'un des commerces ou services de niveau élémentaire comme un critère isolant les communes sous-équipées, et ayant des conséquences sensibles dans la vie de la localité. C'est sur de tels indicateurs que se sont fondées les études de G. Larrère (1976), puis de V. Roussel (1987), pour mettre en évidence des seuils de dépopulation en deçà desquels un point de non retour serait atteint dans la vitalité locale. C'est dans le même ordre d'idée que B. Dafflon (2000) recherche une « dimension de référence » pour un fonctionnement efficace des municipalités suisses. Ces choix nécessitent de faire en amont l'hypothèse d'une relation claire entre des éléments de mesure, tels que la présence de services de base ou la capacité financière, et le phénomène considéré (irréversibilité de la dépopulation, mauvaise intégration sociale, incapacité d'auto-organisation…).

Mais à l'échelle du territoire national, prétendre définir des limites ayant une réelle signification s'avère être une abstraction pure, sans traduction globale sur des réalités locales. Les études citées plus haut ne se sont d'ailleurs pas avérées très concluantes, comme l'exprime ici un des auteurs, G. Larrère : *« Dans le cadre même de la théorie qui le définit, le seuil peut évoluer, l'irréversible peut devenir réversible. Et le seuil n'est donc pas un seuil »*. Dans ces conditions, la recherche d'un seuil correspondant à une réalité locale, si elle est intéressante en théorie, atteint rapidement ses limites sur le terrain. Tout au plus peut-on l'observer à l'échelle d'un territoire spatialement restreint, mais la généralisation est problématique. Un tel constat est encore répété par les analystes de l'échec des fusions de communes dans les années 1970 (Calmès *et al*., 1979) : *« La fixation de seuils dimensionnels globaux se révèle une quête impossible »*… Quoi qu'il en soit, un seuil de cette nature ne saurait être proposé dès le début d'une étude. Ne trouvant pas de proposition suffisamment convaincante dans les travaux préexistants, il faut nécessairement, dans le présent travail, s'orienter vers une coupure empirique.

2. La définition empirique d'une rupture

La coupure doit répondre, dans un premier temps, aux exigences pratiques qui s'imposent pour la faisabilité de l'étude. Ce qui signifie en particulier que le nombre d'entités retenues doit rester raisonnable pour que la collecte des données puisse être réalisée dans le temps imparti, mais aussi pour espérer dégager des spécificités particulières : il ne s'agit pas de produire une thèse sur les communes rurales françaises, d'où ne pourraient sortir que des généralités déjà connues, mais d'isoler les cas extrêmes du bas de leur hiérarchie.

Cette délimitation empirique comporte néanmoins des risques importants. Le principal serait d'ériger le seuil choisi en limite imperméable : en effet, il est évident que les conclusions tirées à propos de l'ensemble étudié seront valables aussi, dans une certaine mesure, pour des entités qui en ont été exclues par le critère initial. Cela signifie que notre limite, fixée à titre expérimental, doit permettre de tester nos hypothèses mais aura vocation,

le cas échéant, à être dépassée en fonction des enseignements retenus et des typologies régionales observées.

Finalement, cette dernière posture, qu'il convient obligatoirement d'adopter au démarrage du raisonnement, peut aboutir dans un deuxième temps à revisiter la première : les particularités observées sur les très petites entités nous renverront inéluctablement la question des seuils en deçà desquels on les observe. Même si la réponse semble de toute évidence devoir être réservée, il importe de ne jamais perdre de vue ce problème, ne serait-ce que pour des études de cas régionales.

Dans le but de dégager les spécificités de la trame des localités les moins polarisantes, de comprendre le fonctionnement de la « périphérie des périphéries », à l'échelle des constructions municipales, on aboutit à délimiter un espace d'étude qui ne reprend pas des découpages territoriaux établis. Comment circonscrire un ensemble de communes se situant intégralement à l'écart des centres territoriaux ? Comment choisir un échantillon dont la taille permette des traitements suffisamment fins et de tirer des conclusions porteuses sur les dynamiques territoriales observées ?

B. Différents seuils possibles : quelques analyses

Le critère choisi pour délimiter l'échantillon d'étude doit l'être parmi les principaux facteurs de hiérarchisation des municipalités, dans la mesure où c'est celle-ci qui est à la base de notre problématique. Cette exigence écarte d'emblée le critère de superficie : la *très petite commune* n'est pas, ici, entendue dans ce sens, puisque, comme on l'a rappelé précédemment, la surface administrée par une localité n'est corrélée ni à sa population, ni à son degré de centralité. La discrétisation adoptée peut être soit d'ordre fonctionnel, soit d'ordre démographique.

1. Les zonages fonctionnels : essai de discrétisation d'après les travaux de l'INSEE

Le principal découpage fonctionnel est celui de l'INSEE, mis en place dans le cadre du zonage en aires urbaines. Celui-ci distingue les pôles urbains, l'espace à dominante urbaine (mono- ou multi polarisé), les pôles ruraux et l'espace à dominante rurale. Ce dernier comporte encore une part de communes appartenant à des unités urbaines, qui en principe n'ont pas leur place dans l'échantillon souhaité. On pourrait émettre l'idée que cette trame extérieure aux pôles centraux constitue une base de travail pertinente, pour aborder la problématique de l'émiettement communal des zones rurales les plus périphériques. Cependant, plusieurs arguments empêchent de retenir ce point de vue.

Présentée dans le tableau 1, une telle sélection conserve un nombre important de municipalités (47 % des communes françaises), englobant des territoires entiers au sein desquels des polarités sont encore à l'œuvre et intègrent des localités plus importantes (nombre de petits chefs-lieux de cantons ou autres bourgs ruraux entrent dans cette catégorie). Il faudrait de toute façon introduire un deuxième critère de sélection. Par ailleurs, le zonage est déjà une partition de seconde main, s'appuyant lui-même sur un ensemble de statistiques sur lesquelles on a imposé également des seuils (population, continuité du bâti, localisation de l'emploi des actifs). Surtout, comme on l'a évoqué précédemment, le problème lié à l'exigence de continuité des zones établies se traduit par le fait que certaines entités qui,

individuellement, présentent des critères propres à l'espace rural hors influence urbaine, se retrouvent en aire urbaine pour éviter une enclave. Or, la situation spécifique de ces dernières nous intéresse tout particulièrement. De surcroît, il a été vu à travers l'exemple d'Orlu (Eure-et-Loir) que des entités situées au sein d'une aire urbaine peuvent en réalité se retrouver dans une situation de marginalité territoriale marquée. Ce découpage ne pourra donc pas être retenu, au moins dans un premier temps.

Tableau 1 – Nombre de communes par statut, au sein du zonage en aires urbaines (délimitation 1999)

Statut	Nombre de communes	Part
Pôles urbains	3 090	8,5 %
Couronnes périurbaines : communes urbaines	1 484	4,1 %
Couronnes périurbaines : communes rurales	13 455	36,8 %
Espace à dominante rurale : communes urbaines	1 354	3,7 %
Espace à dominante rurale : communes rurales	17 182	47,0 %

Source : INSEE.

2. La trame commerciale d'après l'Inventaire communal

L'Inventaire communal permet une approche intéressante des polarisations dans l'espace rural. Les cinq mille communes, environ, qui n'abritent aucun des 36 équipements référencés, donnent une idée de la trame des zones les plus périphériques. Mais, surtout, la carte réalisée (figure 4) montre que la distribution des entités qui en sont dépourvues est très influencée par la configuration du maillage municipal : très nombreuses dans le nord (et plus particulièrement le nord-est) du pays ainsi que dans les Pyrénées centrales et leur piémont, elles sont beaucoup plus rares en Bretagne, Vendée et basse vallée de la Loire, et peu nombreuses d'une manière générale sur une large diagonale reliant la Bretagne à la frontière italienne, abstraction faite d'une partie des Alpes du sud (Drôme et Hautes-Alpes). En dehors des régions de l'Ouest déjà citées, les régions où elles sont les moins nombreuses sont principalement des régions ou départements largement urbanisés : basse Provence, Alpes du Nord et région lyonnaise, à quoi il faut ajouter l'Alsace, le Nord et les Yvelines. Les cas particuliers que sont la Gironde, la Haute-Vienne et l'Aveyron doivent aussi être signalés. Ce dernier surtout est bien représentatif d'un modèle de maillage régulier d'équipements dans un espace rural de faibles densités de population (Diry, 1992).

Si on ajoute à ce premier ensemble les quelques milliers de municipalités qui n'ont qu'un ou deux des 36 équipements de référence, ce qui signifie une dotation résiduelle (ou embryonnaire) en commerces ou services de base, on se rend bien compte des profondes inégalités régionales, liées à la fois à un maillage irrégulier des équipements, mais aussi à des contenus variables de l'entité municipale. La répartition de la population dans la trame administrative joue ainsi un rôle non négligeable (Delamarre, 1983).

Mais une fois encore, malgré les enseignements intéressants de son inscription spatiale, ce critère n'est pas sans défaut. Avant tout, il sélectionne un nombre bien trop important d'entités : plus du quart des 36 679 municipalités françaises n'atteint pas trois commerces ou services. Inévitablement, cela signifie que la catégorie cache des différenciations liées à d'autres fonctions elles aussi hiérarchisantes, en particulier la fonction résidentielle, elle-même liée à l'importance démographique de la localité. Par ailleurs, une étude des très petites communes fondée sur l'absence des équipements élémentaires risque de

renvoyer davantage à des problématiques régionales de répartition des différentes structures (ce qui est déjà étudié dans d'autres travaux), et justifierait moins une recherche sur le fonctionnement territorial propre à la petite entité.

Figure 4 – Localisation des municipalités dépourvues d'équipements de référence

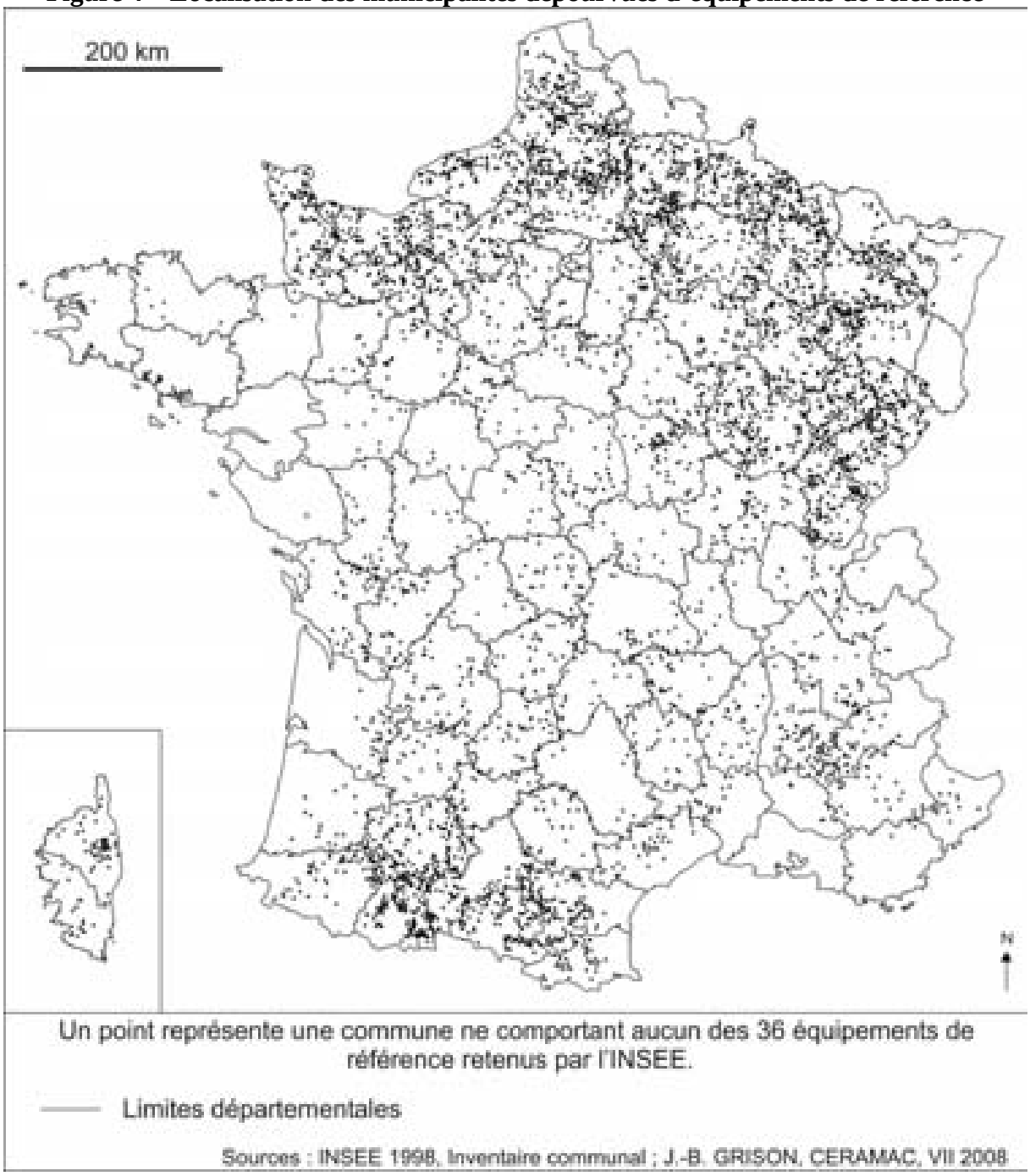


Tableau 2 – Synthèse des délimitations fonctionnelles proposées

Type fonctionnel	Nombre d'entités	Observations
Communes rurales de l'espace à dominante rurale.	17 182 *(47 %)*	Peu restrictif : concerne presque la moitié des communes françaises ; construction à partir de seuils arbitraires et suppression des enclaves dans les aires urbaines.
Communes n'ayant aucun équipement de référence d'après l'inventaire communal.	5 172 *(14 %)*	Une certaine régionalisation ; forte corrélation avec les formes du maillage communal.
Combinaison des deux critères précédents.	3 383 *(9 %)*	Des localités intéressantes non prises en compte ; discrétisation de seconde main.

La recherche d'un seuil fonctionnel pour délimiter les très petites communes présente au départ l'idée intéressante de retenir la base d'étude en fonction d'une réalité locale reconnue. Cependant, un tel découpage s'avère toujours insatisfaisant, puisque les critères retenus restent sectoriels, alors que l'objectif est de traiter des dynamiques globales de ces entités.

3. Les seuils démographiques

Assez logiquement, les observations précédentes amènent à l'idée d'un seuil démographique, qui semble correspondre le mieux à l'idée de départ : *la très petite commune en France*. Mais comment choisir une telle limite ? L'INSEE fournit des données mesures en tenant compte des seuils de 50, 100, 200, 300, 400, 500, 700, 1 000, 2 000 habitants. Le tableau 3 montre d'emblée que, au-delà de 100 habitants, le nombre de municipalités concernées est bien trop important pour présenter un cadre d'étude pertinent. Le choix doit ainsi se porter entre les deux seuils inférieurs, 50 ou 100 habitants. Au départ, le premier, qui compte un nombre tout à fait raisonnable d'unités, paraît plus abordable. Une étude sur la base d'un millier de communes doit permettre en effet des investigations plus approfondies.

Tableau 3 – Nombre de communes par tranche de population

Communes de moins de…	50 habitants	100 habitants	200 habitants	300 habitants	500 habitants	2000 habitants	Total
Nombre d'entités concernées	1 059	4 016	10 597	15 458	21 311	32 066	36 679
Part dans l'ensemble des entités	2,9 %	10,9 %	28,9 %	42,1 %	58,1 %	87,4 %	100 %

Source : RGP 1999, population sans doubles comptes.

Le choix d'un seuil démographique peut se justifier d'abord par défaut, du fait du manque de pertinence des critères fonctionnels. Il donne à l'évidence une plus grande facilité de collecte des informations données par l'INSEE. Mais il permet aussi de mieux rejoindre les modalités d'expression du système politico administratif, qui choisit fréquemment des seuils démographiques pour mettre en œuvre des mesures au niveau municipal. Sur le plan scientifique, il faudra cependant envisager les relations entre la population des petites entités et la diversité de leur positionnement dans la hiérarchie fonctionnelle.

C. Les communes de moins de cinquante habitants : principes, objectifs et limites de l'analyse ; du seuil aux hypothèses de recherche

1. Un cas extrême

Le choix des communes de moins de cinquante habitants a pour premier effet d'isoler une part marginale de l'espace rural français. En effet, 3 % seulement des communes françaises sont concernées, et…0,06 % de la population nationale. Elles représentent ainsi davantage un cas extrême qu'une réalité courante. Un tel parti pris est peu fréquent dans les études, tant en géographie que dans les disciplines voisines : le plus souvent, les travaux sur les *petites communes* englobent les unités allant jusqu'à 200, 300 ou 500 habitants au minimum, alors que la médiane, dans l'ordre démographique des 36 700 municipalités françaises, se situe légèrement en dessous de 400 habitants. Le cas extrême des entités de moins de cinquante habitants représente ainsi un échantillon peu connu, peu approfondi. On peut dire que la nature du maillage communal rural, perçu comme extrême dans son ensemble de par son émiettement, fait souvent écran à la distinction des cas exceptionnels.

La recherche est centrée sur la situation particulière de cette frange marginale de la trame municipale. Les hypothèses sur lesquelles repose ce travail incluent ainsi cette notion de marginalité relative à la population étudiée. Quel est son sens ? Que met-elle en valeur au sein du paysage de l'administration territoriale nationale ? Quels enseignements peut-on en tirer, le cas échéant, quant à la situation des collectivités locales dans la France rurale ? En effet, nous émettons ici l'hypothèse que, le seuil choisi n'étant pas *a priori* exclusif d'une réalité locale donnée, nombre d'entités situées en dehors de ce critère marginal pourront se retrouver dans certaines des conclusions apportées, amenant à élargir la réflexion sur d'autres fronts.

2. Du seuil démographique aux attributs fonctionnels et aux éventuels seuils observés

Une limite démographique rigide comme celle de la cinquantaine d'habitants ne saurait correspondre, dans la réalité, à une rupture radicale de part et d'autre de laquelle les cellules spatiales concernées connaîtraient des logiques différentes. En effet, les comportements humains dans l'espace géographique ne peuvent être régis selon des lois rigides qui seraient fonction de classes de population. En revanche, le fait de choisir un seuil uniforme démographiquement doit permettre de montrer les différentes réalités qu'il sous-tend, notamment au niveau fonctionnel, en explorant d'éventuelles nuances dans la position des localités concernées au sein des territoires de référence. En outre, l'étude des relations entre les très petites communes et leur environnement régional est susceptible de mettre en évidence une certaine variété dans les formes de marginalisation qu'elles incarnent. Par exemple, leur situation vis-à-vis du zonage en aires urbaines peut être intéressante à prendre en considération.

L'étude des contextes régionaux et l'approfondissement, sur le terrain, des réalités locales permettront, le cas échéant, de dépasser la limite démographique pré-établie pour aboutir à un seuil d'observation fondé sur des critères plus complexes qu'une catégorie démographique arbitraire et nationale. La question de l'agrégation des entités et de la formation d'ensembles géographiques organisés sur la base de très petites communes en

nombre important peut amener, par exemple, à ajouter des localités dont le nombre d'habitants dépasse légèrement la cinquantaine, mais qui, dans le contexte local, ont à l'évidence leur place dans la catégorie inférieure. Plus précisément, il faudra se demander quelles sont, dans une situation donnée, les municipalités répondant aux mêmes critères de marginalisation, à la même position dans l'intégration territoriale, que la très petite commune étudiée initialement. Ainsi, si nous ne pouvons pas, dans un premier temps, considérer que les conclusions établies sont vérifiables pour l'ensemble des localités rurales périphériques, il est en revanche opportun d'envisager une généralisation contextuelle à des cellules voisines, en opposition à d'autres situations locales, et en cela, l'étude de la très petite commune est appelée à constituer une porte d'entrée originale dans la compréhension des espaces ruraux et de la construction territoriale.

3. Les très petites communes dans les régions

La *population* analysée dans cette étude est discontinue dans l'espace, elle ne s'inscrit pas dans un contour territorial fermé. On ne peut pas réellement parler, non plus, d'un ensemble d'ordre réticulaire, puisque les très petites localités françaises n'ont pas de relations particulières entre elles. Mais pour comprendre les phénomènes qui leur sont propres, il est impératif de replacer chaque unité dans son contexte territorial régional, qui représente une forme de système spatial dont elle est solidaire. Dans cette mesure, la recherche devra s'articuler autour d'un aller-retour récurrent entre, d'une part, les spécificités liées à la petite taille de la commune et, d'autre part, celles dépendant du contexte territorial local.

Par ailleurs, d'une manière générale, la différenciation régionale de la situation des très petites communes est l'une des hypothèses majeures du travail géographique que nous proposons. Il semble en effet évident qu'une municipalité de moins de cinquante habitants ne correspond pas à une réalité homogène partout, ne serait-ce qu'en raison de son inégale présence d'une zone à une autre. On peut logiquement attendre des typologies de ces entités des débouchés sur une répartition géographique intéressante. Ensuite, l'approfondissement de ces analyses devra passer par des études à de plus grandes échelles, auxquelles il serait plus aisé de reconnaître certaines significations aux ruptures démographiques, en modulant éventuellement les seuils comme on l'a évoqué précédemment.

L'enjeu de la définition du seuil d'étude se révèle multiple. Son but premier reste la délimitation de l'ensemble servant de base au travail. Mais en délimitant cet ensemble, la réflexion sur les critères à retenir conduit à affiner la problématique de recherche, et le choix d'une limite d'ordre démographique n'est pas sans influence sur les hypothèses de recherche. Cependant, la définition arbitraire, *a priori*, de l'ensemble n'affranchit pas de la nécessité de justifier constamment la spécificité, l'individualisation de la *très petite commune* comme un élément singulier du paysage administratif. En ce sens, le seuil pré-établi doit régulièrement être remis en question au profit d'éléments complémentaires de discrétisation : si la *« commune de moins de cinquante habitants »* ne saurait représenter un modèle défini, c'est une base de départ qui doit permettre d'aboutir à des conclusions relatives à la *très petite commune*, dont la définition ne peut être que plus complexe.

*

La prise en compte de l'échelon communal en géographie s'opère au travers de facettes multiples. Les formes du maillage administratif renvoient à des éléments environnementaux, historiques et politiques, qui lui donnent une signification territoriale originale. Le renouveau de l'intérêt des géographes pour les enjeux des politiques locales permet ainsi de faire émerger des approches nouvelles du fait municipal, après qu'il ait été négligé durant de longues décennies par les tenants de l'école vidalienne. Cet élan s'inscrit notamment dans le cadre d'une pluridisciplinarité bien développée sur cette thématique.

Par la densité de son maillage, la commune représente aussi un niveau privilégié de l'analyse des dynamiques socio-spatiales à échelle régionale : l'unité administrative locale tient alors lieu de support pour une géographie quantitative développée au cours du dernier quart du vingtième siècle, mais qui ne tient pas toujours compte de la variabilité de ses formes.

L'étude géographique de la très petite commune renvoie ainsi à des relations spatiales complexes : en se plaçant dans une trame administrative particulière et des enjeux de politiques territoriales multiples ; en interrogeant la notion de territoire et de sa construction, qui compte tenu de la situation des localités les moins peuplées pose des problèmes conceptuels ; en s'inscrivant dans des rapports régionaux ou zonaux centre – périphéries de manière singulière… L'appréhension de ces interactions pose naturellement des problèmes de définition et de délimitation, notamment dans la perspective de former un ensemble transversal à l'échelle de la France entière. Le choix d'un critère démographique, en l'occurrence celui de la cinquantaine d'habitants, constitue finalement un référentiel pertinent pour l'approche des dynamiques marginales de la trame administrative.

Chapitre 2

La France des très petites communes : des logiques de répartition ?

Les entités municipales de moins de cinquante habitants en France ne sont pas présentes dans toutes les régions françaises. Elles sont très fréquentes dans certains espaces, totalement absentes dans d'autres, avec, d'un extrême à l'autre, divers degrés de concentration. Cette répartition obéit en partie à des logiques spatiales identifiables, tout en présentant une régionalisation originale, qui mérite d'être approfondie. A plus petite échelle, l'originalité du cas français de présence et de répartition des très petites communes s'insère dans une mosaïque de situations administratives au sein du continent européen.

I. La répartition des très petites communes : des grandes lignes aux ensembles locaux

A. Une répartition très irrégulière à l'échelle nationale : quelques grands ensembles

La répartition par département des communes de moins de 50 habitants de France métropolitaine en 1999 (figure 5) permet de découper le territoire national en quelques grands ensembles selon leur présence fréquente ou leur absence[2]. Quatre aires de forte concentration émergent :

- d'une part, plusieurs départements situés aux marges orientales du Bassin parisien : il s'agit principalement de la Meuse et de la Haute-Marne, appartenant à la catégorie supérieure dans toutes les discrétisations ; tout proches, la Côte-d'Or, les Ardennes, la Marne, l'Aube, la Meurthe-et-Moselle, les Vosges ont aussi une présence significative de municipalités faiblement peuplées ; on peut prolonger ce bloc vers le Jura au sud-est, et vers la Picardie au nord-ouest : globalement, le quart nord-est de la France (Alsace exceptée), se caractérise par une part importante de très petites structures dans le tissu administratif de base ;

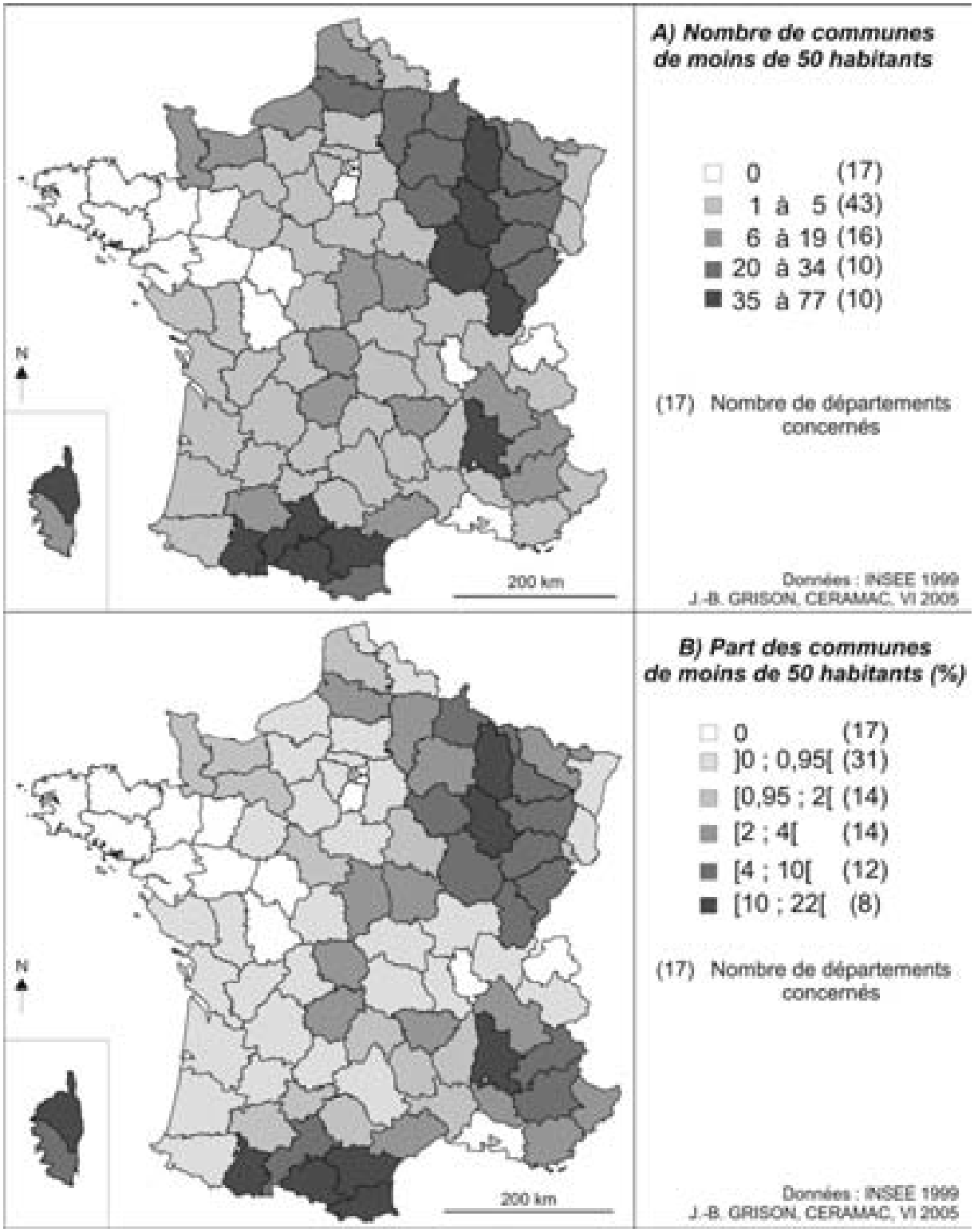
- d'autre part, les Pyrénées et leur piémont, en excluant la partie occidentale (département des Pyrénées-Atlantiques), et en incluant l'Aude ainsi que, dans une moindre mesure, le Gers ;

- enfin, deux autres espaces font apparaître des valeurs absolues et des concentrations élevées : les Alpes du Sud (en particulier la Drôme, et secondairement les Alpes-de-Haute-Provence et les Hautes-Alpes) ; la Corse (surtout la Haute-Corse). Ces deux dernières zones ressortent davantage lorsqu'on prend en compte la proportion de ces très petites communes, dans des départements où le nombre total des municipalités est relativement peu élevé. La figure 2 (chapitre 1) a d'ailleurs montré

[2] Pour la liste exhaustive des communes de moins de cinquante habitants et leur localisation géographique, se reporter aux annexes 1 et 2.

que ces régions ne font pas partie des ensembles administrativement les plus morcelés du territoire français. Ainsi, une présence non négligeable de très petites communes peut exister dans des zones où leur superficie moyenne est importante.

Figure 5 – Les très petites communes dans les départements français



On note en revanche l'absence totale de très petites communes dans plusieurs départements de l'ouest de la France, englobant notamment la totalité de la Bretagne. D'une manière générale, la façade occidentale du pays est très peu concernée par le phénomène, de même que la partie occidentale du Bassin parisien.

Entre les deux extrêmes, le centre de la France (en particulier le Massif central), le littoral de la Manche, les régions méditerranéennes (à l'exclusion des Bouches-du-Rhône) sont dans une position intermédiaire.

B. Un aperçu des divergences infra-régionales

L'approche de la répartition des entités les moins peuplées par département a permis de donner un aperçu des régions où elles se concentrent. Cependant, il est important d'entrer davantage dans le détail de leur localisation, et en particulier d'observer leur insertion dans le maillage communal. En effet, les concentrations de très petites municipalités ne sauraient s'inscrire partout de la même façon dans l'espace, au vu de l'importance des inégalités régionales de la trame de base. Par ailleurs, l'importance numérique des communes de moins de 50 habitants à l'échelle d'un département peut signifier des répartitions possibles très diverses, ce qui pousse à approfondir quelques exemples, permettant de rendre compte de la diversité des situations possibles.

1. L'exemple de la Côte-d'Or : une différenciation spatiale interne claire

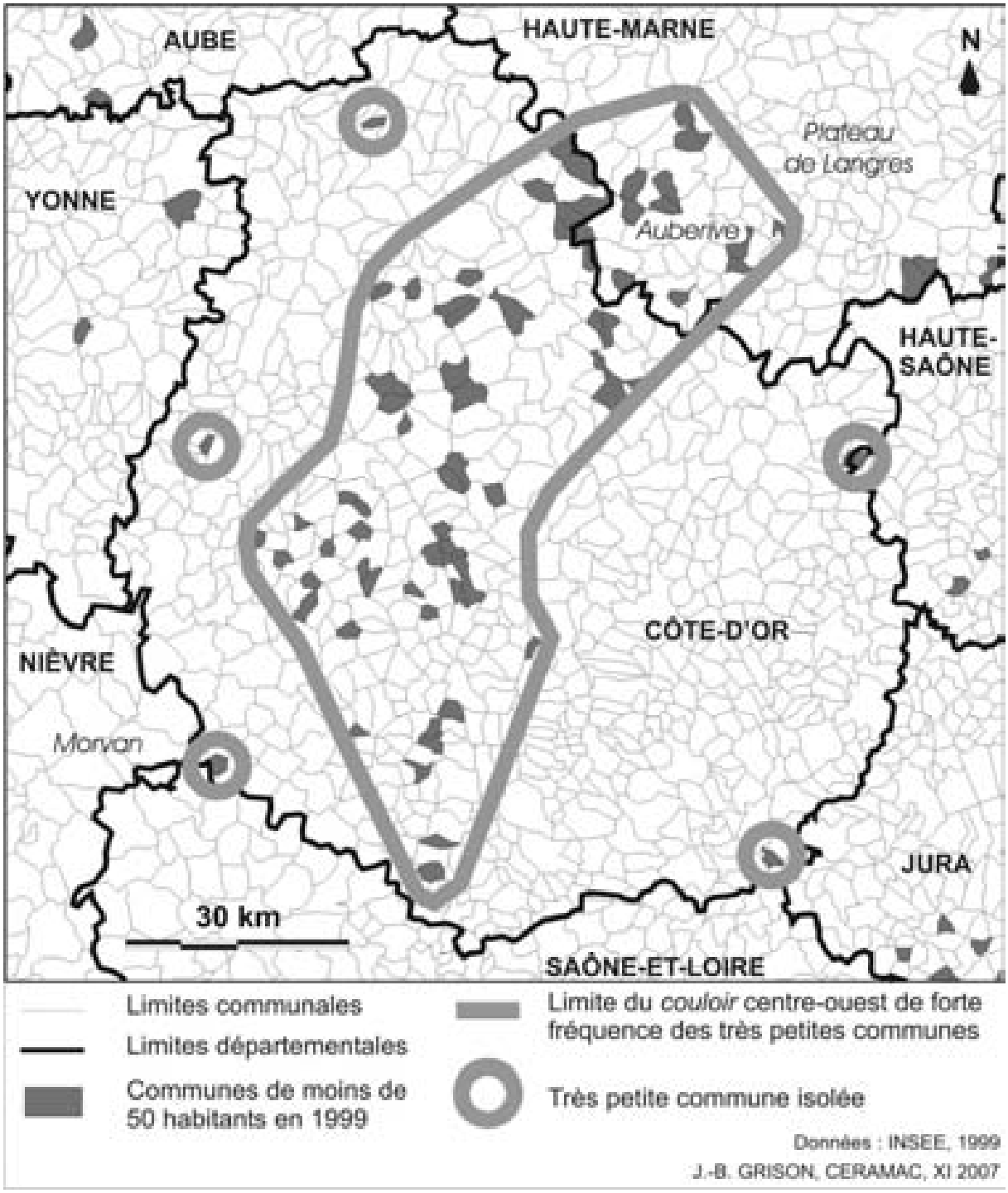
La Côte-d'Or est un des départements de l'ensemble identifié au nord-est du pays. En premier lieu, on remarque (figure 6) que les 51 unités démographiques situées sous le seuil d'étude se concentrent en majorité dans sa moitié occidentale, et plus précisément dans un couloir d'une trentaine de kilomètres de large allant des limites de la Haute-Marne (dans la continuité du secteur d'Auberive, au sud du plateau de Langres) aux confins du Morvan. En dehors de ce couloir, seules cinq entités de moins de cinquante habitants se répartissent, toutes à proximité des limites départementales, trois à l'ouest, deux à l'est (dont l'une est contiguë à une autre très petite municipalité située dans le département de la Haute-Saône).

Au sein de la zone de forte fréquence des très petites communes, les détails de leur répartition et de leur insertion dans la trame administrative locale méritent aussi quelques commentaires. Tout d'abord, la concentration d'entités très réduites atteint son maximum local à deux reprises, avec des aires de six unités jointives, l'une au centre du département, l'autre au nord, partagé avec la Haute-Marne. A proximité de chacun de ces deux ensembles, on trouve aussi un semis plus dense de municipalités concernées : à l'ouest du premier cas, au nord-est et au sud-est du second. Entre les deux, la fréquence n'est pas aussi forte, mais néanmoins significative. Au sud de cette *« diagonale »*, les occurrences sont un peu moins nombreuses, sans pour autant que les petites unités soient des cas isolés.

Le dessin du maillage municipal permet aussi de constater que, si les très petites communes ne sont pas forcément présentes en priorité dans les secteurs où la trame administrative de base est la plus dense, leur superficie moyenne est à l'évidence plus faible que la moyenne des entités de leur région. Cette remarque s'applique en particulier au centre-ouest du département, autour du premier ensemble cité pour sa forte fréquence d'unités de

moins de cinquante habitants. Le nombre d'habitants est corrélé avec leur étendue, au moins pour les moins peuplées.

Figure 6 – Localisation des communes de moins de cinquante habitants dans le département de la Côte-d'Or (1999)



2. Le cas de l'est des Pyrénées : une répartition complexe

Figure 7 – Localisation des communes de moins de cinquante habitants dans la partie orientale des Pyrénées et de leur piémont (1999)

La partie orientale de l'ensemble pyrénéen montre une répartition générale beaucoup plus chaotique des communes prises en compte (figure 7). Globalement, les très petites unités administratives y sont nombreuses. Sur la figure, quatre blocs principaux de municipalités jointives (ou presque) ont été délimités. Ils sont tous supérieurs, tant en superficie qu'en nombre d'entités, à ceux repérés en Bourgogne. Au nord, deux aires occupent l'un le centre, l'autre l'ouest du département de l'Aude. Au sud, un troisième se trouve au cœur des Pyrénées-Orientales. Enfin, on repère, au centre, un espace très important, presque continu, de pas moins de 40 communes de moins de 50 habitants en 1999, réparties entre l'Ariège et l'Aude.

Les mailles de l'administration locale de cette région, évidemment liées aux aléas du relief, sont elles aussi très irrégulières. L'arrête centrale de la chaîne pyrénéenne est visible par un alignement d'entités très vastes, le long de la frontière en Ariège, puis traversant l'ouest des Pyrénées-Orientales, laissant la Cerdagne sur le versant espagnol. A l'inverse, on trouve, dans certains fonds de vallée, de très petits finages. Et si les plus vastes communes ne sont jamais, dans cet exemple, concernées par le seuil de population retenu, toutes les autres catégories sont touchées, contrairement à l'exemple précédent. En particulier, la superficie moyenne des très petites municipalités du département des Pyrénées-Orientales est importante, même si elle reste légèrement inférieure à la moyenne de ce même département. Une légère majorité des 25 municipalités concernées a d'ailleurs une superficie supérieure à la médiane départementale. On peut ainsi affirmer que, dans cette zone, les variations du maillage communal n'ont pas d'influence claire sur la concentration des plus petites unités.

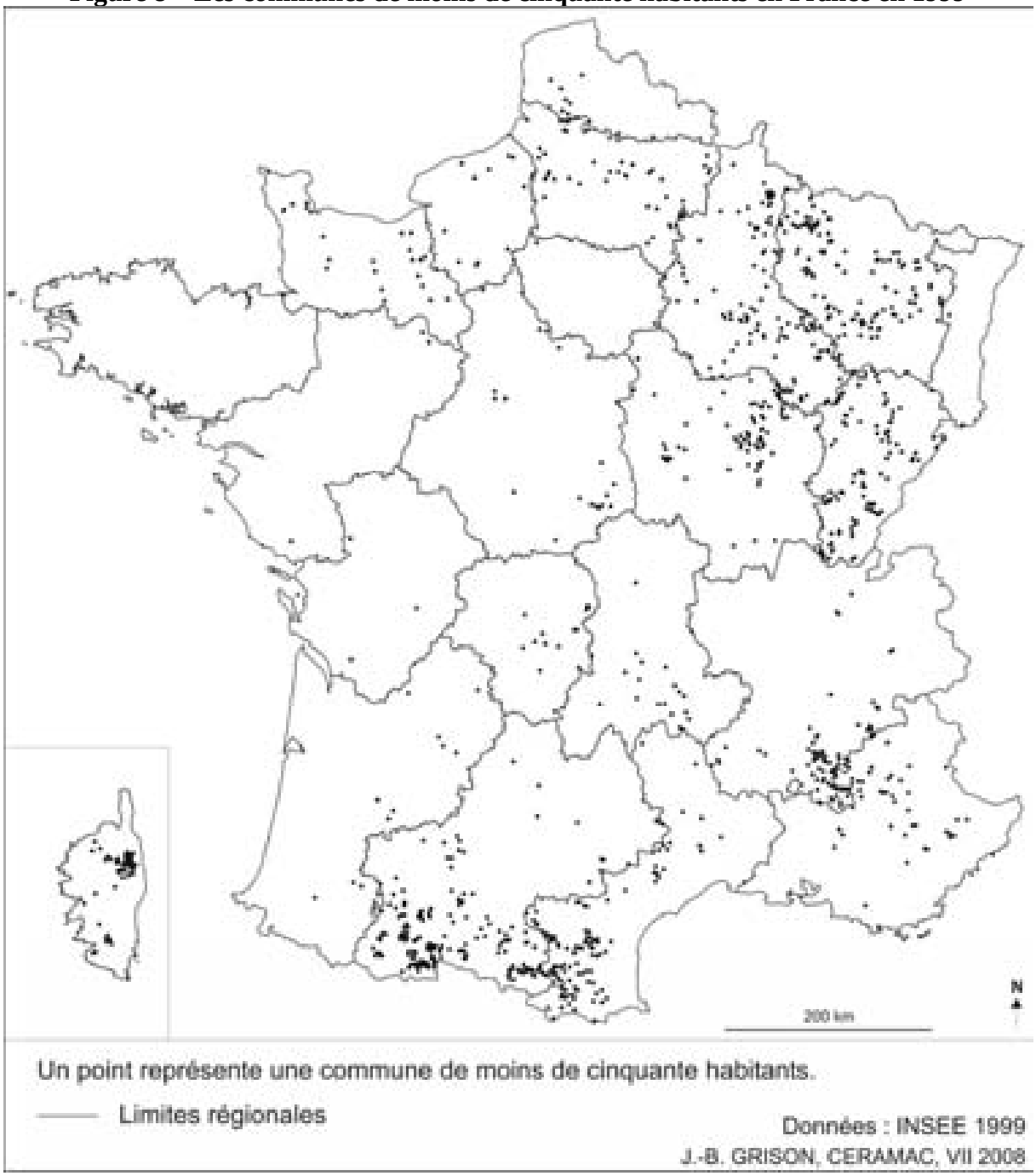
Dans l'Aude, l'ensemble du Razès correspond souvent à des finages de petite superficie, alors que ceux-ci sont plus importants dans les Corbières et la haute vallée de l'Aude : là aussi, l'influence à grande échelle des formes du maillage sur la population des entités est discutable. Dans la haute vallée de l'Ariège, en revanche, un enchaînement de finages en lanières plutôt étroits donne un certain contraste avec les unités voisines, souvent plus vastes. En outre, ces formes singulières sont évocatrices d'une certaine pression exercée sur le sol au moment de sa répartition entre les différentes communautés : on imagine aisément la succession de petits villages proches les uns des autres, et n'ayant pas de grandes possibilités de développement. Cependant, on ne peut pas, même à l'échelle de cette vallée, établir un lien direct entre la taille du finage et la population communale, puisque les plus petites unités spatiales ne font pas partie des moins peuplées. La relation est en réalité beaucoup plus complexe.

Dans le reste de la zone, aux environs de ces fortes concentrations, les cellules municipales de moins de cinquante habitants sont assez fréquentes, mais dispersées de manière très irrégulière. Finalement, on peut en conclure que la répartition des très petites communes ne répond pas partout à des schémas simples : même si des organisations assez claires peuvent apparaître dans certaines régions, la logique d'ensemble n'est pas *a priori* cohérente.

C. Des concentrations variables de très petites communes : essai de généralisation

A l'échelle de la France entière, la répartition des très petites municipalités est difficile à interpréter dans le détail si elle est présentée de manière brute : la carte par points les représentant ne permet pas de délimiter facilement des zones précises, en deçà de l'échelle régionale, rendant compte des différents niveaux de fréquence observables (figure 8). Pour mieux prendre en compte ces différents niveaux de concentration, il a été nécessaire de produire une information intermédiaire pouvant donner lieu à une modélisation suffisamment précise. Dans ce but, nous avons attribué à chaque commune concernée un indice, en fonction de sa situation par rapport aux entités de moins de 50 habitants (en 1999) les plus proches. Quatre niveaux ont été définis :

Figure 8 – Les communes de moins de cinquante habitants en France en 1999



- Le niveau 1 correspond aux très petites communes isolées (au sein d'un ensemble où les populations moyennes sont plus élevées) : aucune entité de moins de cinquante habitants contiguë, ni aucun chef-lieu de commune intéressé à moins de 10 kilomètres du chef-lieu considéré.
- Le niveau 2 exprime déjà une idée de proximité entre plusieurs très petites communes : deux ou trois entités contiguës, ou un à deux chefs-lieux de communes à 10 kilomètres ou moins du chef-lieu considéré.
- Le niveau 3 concerne des blocs de communes : quatre ou cinq finages contigus de très petites municipalités, ou quatre ou cinq communes telles que le chef-lieu de chacune d'elle est distant de 10 kilomètres ou moins d'au moins trois autres chefs-lieux.

- Le niveau 4 correspond aux ensembles majeurs de très petites entités : au moins six communes, contiguës ou représentant plus de 30 % des communes d'un canton.

En dehors des entités isolées (niveau 1), toutes les autres municipalités concernées par l'étude forment ainsi des ensembles, où les très petites communes sont présentes de manière plus ou moins forte : on peut parler d'une fréquence faible pour les espaces de niveau 2, moyenne pour ceux de niveau 3, enfin d'une forte fréquence pour les ensembles de niveau 4. La carte obtenue dégage ainsi une image plus lisible de la *France des très petites communes* (figure 9, tableau 4).

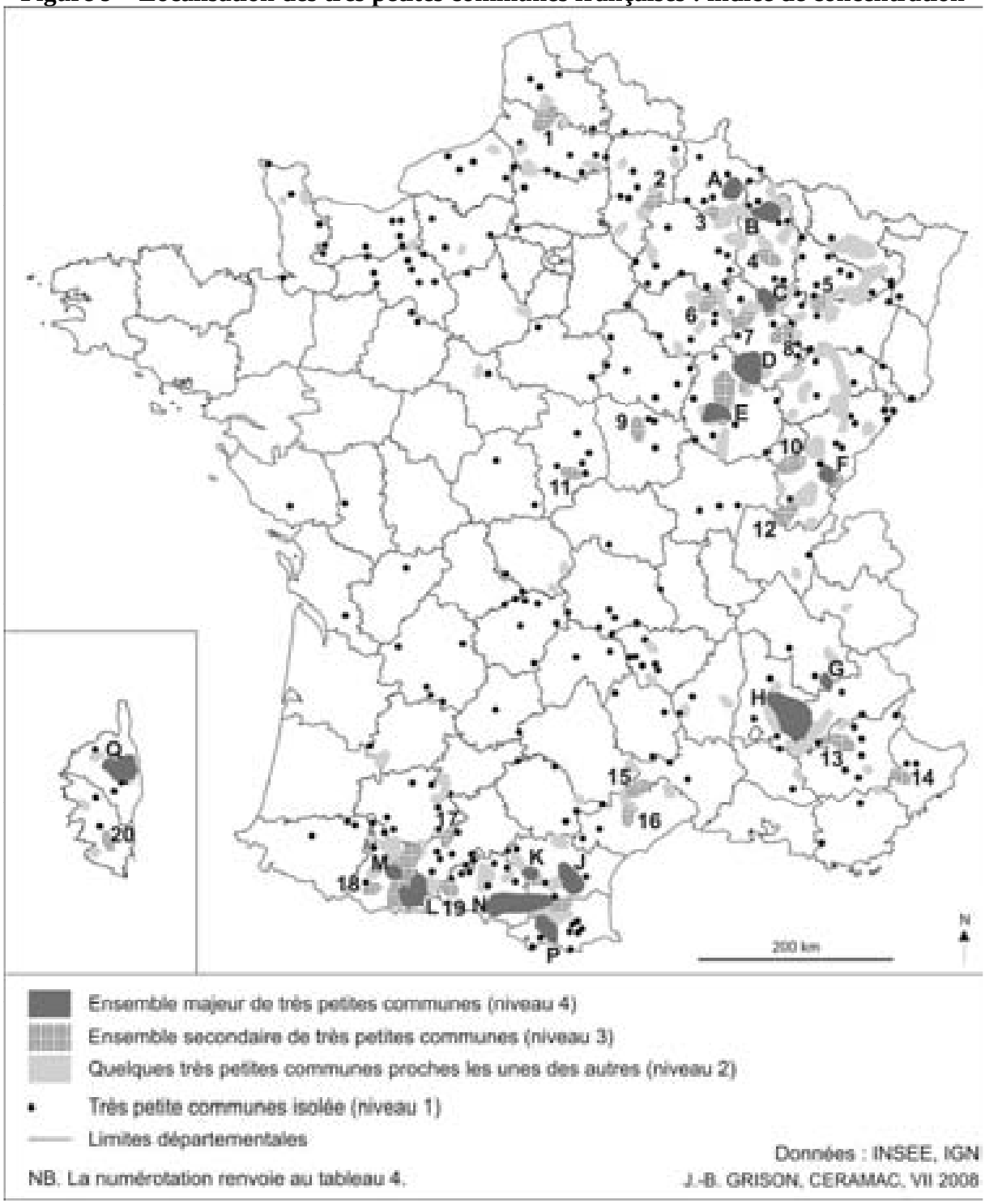
Tableau 4 – Principales zones de concentration des très petites communes en France

Niveau 4 : A. Argonne ardennaise B. « Zone Rouge » (collines du Verdunois) C. Plateaux de Haute-Marne (nord) D. Plateau de Langres – Châtillonnais E. Plateaux de Bourgogne (sud) F. Haut Jura (canton de Nozeroy) G. Moyenne vallée du Drac (Corps) H. Vallées du Diois et des Baronnies J. Hautes Corbières K. Razès L. Sud des Comminges M. Baronnies de Bigorre N. Hautes vallées de l'Aude et de l'Ariège P. Capcir Q. Castagniccia (Chataigneraie corse)	*Niveau 3 :* 1. Bas plateaux picards (*pays* de Bernaville) 2. moyenne vallée de l'Aisne et collines du Laonnois (Chemin des Dames) 3. Champagne (nord-est) 4. moyenne vallée de la Meuse (Pierrefitte-sur-Aire) 5. sud Lorraine (pays de Neufchâteau) 6. Champagne sèche 7. plateaux de Haute-Marne (Colombey-les-Deux-Églises) 8. plateaux de Haute-Marne (haute vallée de la Meuse) 9. haut Nivernais 10.bas Jura (plaine de Bresse et premiers plateaux) 11.haut Berry 12.plateaux du Jura 13.haute Provence (environs de Sisteron) 14.haute vallée du Var 15.sud Larzac 16.haut Languedoc (Salagou) 17.nord Comminges 18.pays Toy (haute Bigorre) 19.Couserans 20.Corse du Sud

Par rapport aux quatre grands ensembles déterminés précédemment à l'échelle départementale, on peut confirmer que la Castagniccia (Haute-Corse) et le bloc Diois – Baronnies dans les Alpes du Sud constituent bel et bien des ensembles importants et relativement homogènes. Les communes de moins de cinquante habitants y sont particulièrement nombreuses. Par ailleurs, les concentrations de très petites entités y sont peu progressives : on passe très rapidement d'une zone d'absence à une aire de forte fréquence.

L'ensemble pyrénéen se montre en revanche plus composite, en particulier du fait que le centre-ouest des montagnes ariégeoises constitue une relative rupture, car les très petites communes y sont très peu présentes. On peut y distinguer grossièrement deux régions de forte fréquence (elles-mêmes subdivisées en plusieurs sous-ensembles) : l'une à l'ouest, comprend les étendues importantes de la Bigorre et du Comminges ; l'autre, à l'est, aux confins des aires d'influence méditerranéenne et océanique, court des hautes terres de l'Aude, aux très faibles densités de population, à la haute vallée de l'Ariège et au Vicdessos, rejoignant la haute chaîne frontalière. Entre les deux espaces, une large frange du piémont midi-pyrénéen est concerné par une plus faible (mais non négligeable) fréquence des municipalités de moins de cinquante habitants.

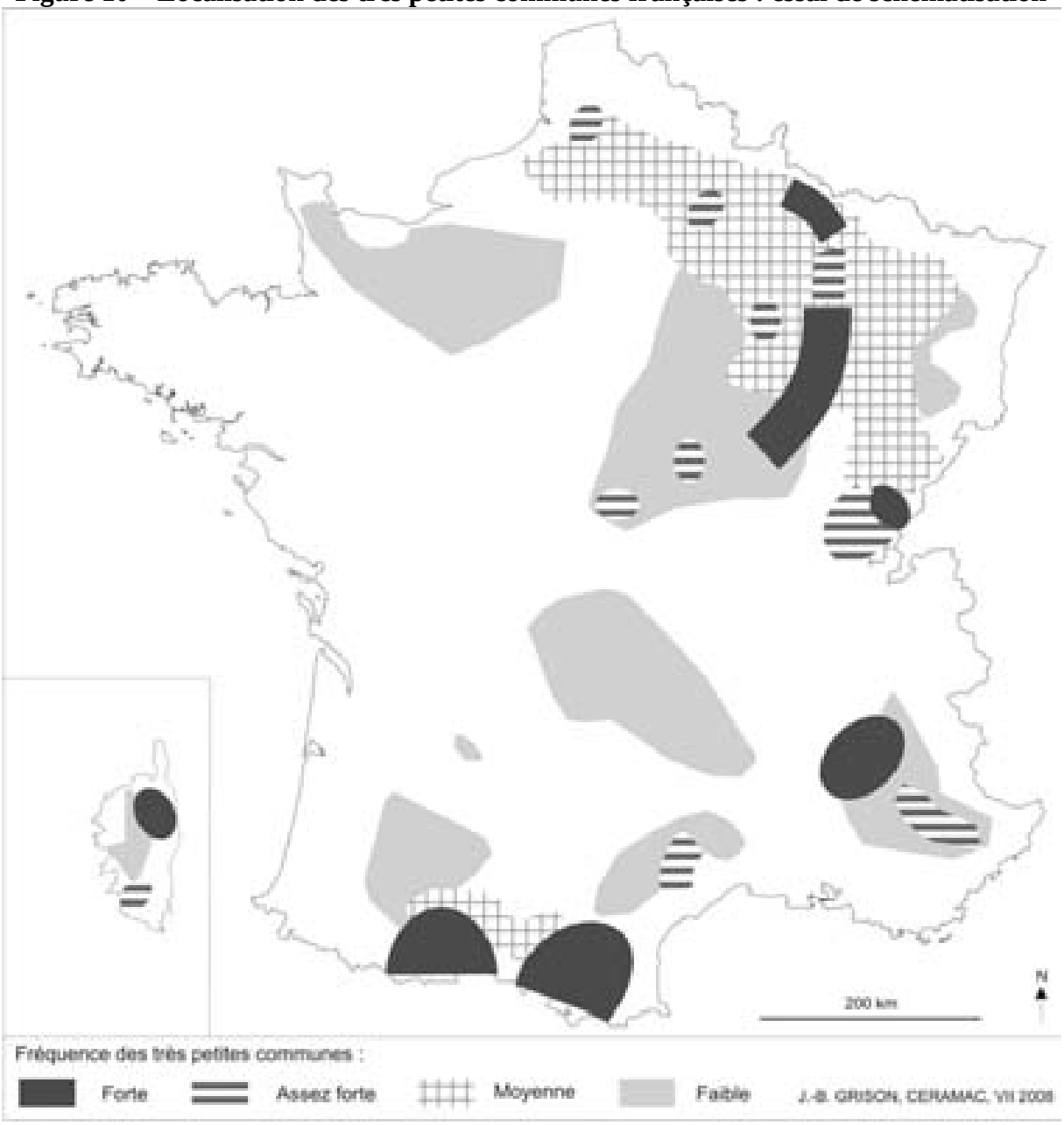
Figure 9 – Localisation des très petites communes françaises : indice de concentration



Quant au nord-est, il apparaît particulièrement discontinu. Les concentrations de très petites unités administratives concernent des secteurs d'envergure limitée, régulièrement espacés, de la frontière suisse aux Ardennes, avec néanmoins une fréquence plus soutenue le long d'un arc Sedan – Chaumont – Saulieu ; on trouve par ailleurs régulièrement des communes de moins de 50 habitants dispersées dans une large part du maillage municipal, les concentrations de *niveau 2* étant fréquentes.

En dehors de ces quatre ensembles principaux, d'autres régions présentent une fréquence non négligeable, voire ponctuellement significative de très petites entités. On peut citer ainsi le nord du Bassin parisien, en Picardie principalement, avec deux petites zones de plus forte fréquence (*niveau 3*), l'une au sud-est de la région à hauteur du chemin des Dames, l'autre au nord-ouest, aux confins du Pas-de-Calais. Le reste de la région, en dehors des zones les plus urbanisées, est concerné par une présence ponctuelle de communes très peu peuplées, avec, de temps à autre, des petites agrégations de *niveau 2*.

Figure 10 – Localisation des très petites communes françaises : essai de schématisation



D'autres petites zones de concentration moyenne des municipalités concernées par l'étude se retrouvent, d'une part, dans des périphéries sud-est du Bassin parisien (au sud de Bourges en lisière du bois de Meillant, et une petite zone dans la Nièvre, autour de Brinon-sur-Beuvron), et, d'autre part, dans certains arrière-pays méditerranéens (haute Provence, haute vallée du Var, arrière-pays languedocien et sud du Causse du Larzac, sans oublier quelques entités en Corse-du-Sud, en amont de Sartène). Une présence ponctuelle de très

petites communes est à signaler par ailleurs en Normandie, dans la majeure partie du Massif central, les zones non encore citées des Alpes du Sud, l'ouest de la Bourgogne, les coteaux de Gascogne. Dans les autres régions, leur occurrence est rare, voire inexistante. La figure 10 propose une lecture synthétique de ces différenciations régionales.

D. Localisation des ensembles par niveau de concentration

La répartition des municipalités appartenant à notre base est plutôt équilibrée entre les quatre niveaux définis : le *niveau 1* (entités isolées) représente 267 communes ; le *niveau 2* (fréquence faible) en compte 343 ; le *niveau 3* (fréquence intermédiaire), 168, et le *niveau 4*, celui des ensembles de forte concentration, en rassemble 283.

Le *niveau 4* concerne une quinzaine de zones : six dans les régions du nord-est, autant dans les Pyrénées, deux dans les Alpes et une en Corse. Cette dernière, correspondant à la Castagniccia (Chataigneraie corse), constitue un des ensembles les plus importants de communes de moins de cinquante habitants jointives, avec plus d'une quarantaine d'entités concernées. Plusieurs cantons se retrouvent avec plus de la moitié de municipalités sous ce seuil. Surnommée le *« pays aux mille villages »*, la Castagniccia est aussi la région corse où le maillage administratif est le plus morcelé.

Dans les Alpes, c'est principalement les Préalpes drômoises qui sont concernées, avec un ensemble important rassemblant plusieurs vallées du Diois et des Baronnies, principalement celles de la Drôme, du Céans, de l'Oule, de la Roanne et de l'Aigues. Les deux dernières sont les plus concernées, avec une très forte proportion de surfaces couvertes par de très petites entités. Au total, quatre cantons ont au moins six communes inférieures à 50 habitants et constituant plus de 30 % du nombre total de municipalités. Au nord-est de cette aire principale, une concentration assez surprenante se trouve au sud de l'Isère, autour de Corps (moyenne vallée du Drac) : sept municipalités sur les treize que compte le canton, réparties en deux blocs (trois et quatre) juste séparés par le chef-lieu de canton, sont en deçà de notre seuil d'étude. Cette forte présence est étonnante car, dans les alentours immédiats, notamment en amont et en aval dans la vallée, les très petites unités sont plutôt rares.

Dans les Pyrénées, les quatre ensembles de communes jointives (ou presque) de la région orientale, décrits précédemment, ont aussi été comptés en *niveau 4* (Hautes Corbières, Razès, hautes vallées de l'Aude et de l'Ariège, Capcir). Dans la partie occidentale de la chaîne, on peut y ajouter deux ensembles, le plus important couvrant la plus grande partie du sud des Comminges : Barousse, pays de Luchon, vallée du Louron et partie centrale de la vallée d'Aure (autour d'Arreau), soit 45 très petites unités démographiques, regroupées en plusieurs alvéoles jointives proches les unes des autres, dans des cantons limitrophes. Non loin de là, en direction du nord-ouest, dans le piémont, neuf municipalités coalescentes dans la région des Baronnies de Bigorre entrent également dans les critères de ce niveau de forte concentration. Contrairement à la partie orientale de la chaîne, il faut ajouter que, dans les Pyrénées occidentales, les entités les moins peuplées sont presque toutes de surface réduite, bien en dessous des moyennes départementales correspondantes.

Enfin, les régions du nord-est de la France comptent les six ensembles de forte fréquence restant à présenter. Cinq d'entre eux font partie de la frange orientale du Bassin parisien, déjà décrite sous la forme d'un arc reliant Sedan à Saulieu, au pied du Morvan. Les deux les plus septentrionaux sont aussi les plus compacts. L'un, dans l'Argonne ardennaise,

entre Vouziers et Sedan, compte sept finages contigus, auxquels s'ajoutent trois entités non jointives du canton du Chesne, qui regroupe une forte proportion de très petites municipalités. L'autre, au nord de Verdun, correspond pour une bonne part à la *« zone Rouge »* des combats de 1916, dans les collines du Verdunois, où plusieurs villages ont été entièrement détruits, et où six communes sont aujourd'hui inhabitées, d'autres étant durablement dépeuplées depuis cette date. Au total, 14 communes jointives forment ce bloc important.

Plus au sud, trois groupes correspondent à des régions de plateaux plus ou moins vallonnés, assez isolés, partagés entre l'agriculture et la forêt, avec de faibles densités de population. Il s'agit d'abord de sept communes du nord des plateaux de Haute-Marne, en limite de la Meuse, occupant les hauteurs à l'est de la vallée de la Marne, dans le canton de Poissons où elles représentent plus de 30 % du nombre des municipalités. Au sud de ce département, aux confins du plateau de Langres et du Châtillonnais, en bordure de la forêt d'Auberive, il en est de même pour 14 entités des cantons d'Auberive et Recey-sur-Ource. Six d'entre elles sont d'ailleurs jointives, juste en limite départementale, comme on le remarquait sur la carte de la Côte-d'Or présentée précédemment. Plus au sud, dans la partie méridionale des plateaux de Bourgogne, sept finages contigus ainsi que l'ensemble des villages de moins de cinquante habitants du canton de Vitteaux (11 au total) ont été rangés dans le *niveau 4*.

Un dernier ensemble est à signaler au chapitre des plus fortes concentrations de très petites entités, compté dans les régions du nord-est mais largement à l'écart de l'arc précédemment décrit. Il s'agit d'une petite zone du haut Jura, concernant huit finages à petites superficies, représentant 30 % des municipalités du canton de Nozeroy.

Parmi les quatre niveaux définis, le *niveau 3* est celui qui concerne le moins d'unités, constituant un échelon intermédiaire entre les ensembles de faible fréquence, limités à quelques entités très peu peuplées insérées dans une trame de localités plus étoffées, et les zones de fortes concentrations, où les communes de moins de cinquante habitants sont un élément important constitutif du maillage actuel. Plus de la moitié des ensembles retenus par ce niveau se localisent dans les régions du Nord-Est.

Plusieurs de ces ensembles se situent dans la continuité des zones de *niveau 4*. On en trouve plusieurs occurrences dans les Pyrénées (vallées des Nestes et Magnoac dans la partie occidentale, Fenouillèdes à l'est) et sur les plateaux de Bourgogne, entre le secteur sud (autour de Vitteaux) et le Châtillonnais. C'est enfin le cas du haut Jura, où quelques communes des environs de Mouthe s'adjoignent à l'ensemble de Nozeroy.

Les quatre régions principales de concentration des municipalités de moins de cinquante habitants, celles où se rencontrent les ensembles de *niveau 4*, comptent aussi des groupes définis en *niveau 3*. En Corse, il s'agit de quelques communes de Corse-du-Sud, aux alentours de Sartène ; dans les Alpes, de deux zones de Haute-Provence, l'une sur les hauteurs de Sisteron, l'autre dans la haute vallée du Var (aux alentours d'Entrevaux). Dans les Pyrénées, trois aires de concentration intermédiaire ont été repérées : le Couserans et le pays Toy (autour de Luz-Saint-Sauveur), près de la haute chaîne ; enfin un petit groupe de quatre chefs-lieux rapprochés dans le piémont (nord Comminges).

Dans le Nord-Est, la configuration de la trame communale semble plus favorable à des ensembles de concentration moyenne, où les très petits villages sont insérés dans un tissu très

dense de lieux d'habitat autonomes administrativement. C'est typiquement le cas pour les zones classées en *niveau 3* en moyenne vallée de la Meuse (autour de Pierrefitte-sur-Aire), où en Lorraine du sud, au nord du pays de Neufchâteau. Il en est de même sur les plateaux de Haute-Marne, au nord de Colombey-les-Deux-Églises et en haute vallée de la Meuse (entre Bourmont et Clefmont). Un peu plus à l'ouest, une partie de la Champagne sèche se singularise par une présence soutenue d'entités de moins de cinquante habitants. Il y a encore des situations comparables dans le bas Jura, entre l'extrémité orientale de la plaine de Bresse et les premiers plateaux. La situation est en revanche un peu différente au nord-est de la Champagne, où se trouvent quelques municipalités très dépeuplées par les batailles de la Première Guerre mondiale, avec une reconstruction très partielle des villages détruits. La plupart des localités en question sont situées le long de la limite orientale du camp militaire de Suippes, lequel occupe les anciens finages de six villages détruits mais, contrairement à la *« zone rouge »* des champs de Verdun, ceux-là ont tous fusionné en 1949.

Restent six ensembles de fréquence intermédiaire non encore cités, rencontrés dans des régions non concernées par les très fortes concentrations. Deux d'entre eux correspondent à des micro concentrations faisant irruption dans des *pays* par ailleurs très peu concernés par la très petite municipalité. Il s'agit, d'une part, dans le haut Berry, d'un groupe d'entités situées au nord du bois de Meillant, dont les finages sont souvent en lisière de forêt ; d'autre part, dans le haut Nivernais, au nord du Bazois, d'une petite zone autour de Brinon-sur-Beuvron. Ailleurs, se dessinent deux régions de présence secondaire des très petites communes : au nord, la Picardie, s'inscrivant comme un prolongement des régions du nord-est, avec une zone en moyenne vallée de l'Aisne et dans les collines du Laonnois, à proximité du Chemin des Dames (encore liée aux champs de bataille de la Première Guerre mondiale), et une autre aux confins de l'Artois, autour du bourg de Bernaville ; dans l'arrière-pays méditerranéen, les montagnes languedociennes ont enfin deux secteurs, assez proches l'un de l'autre, d'une part autour du lac du Salagou, d'autre part dans la partie la plus méridionale du causse du Larzac.

Le *niveau 2* souligne, dans une très grande majorité des cas, les régions déjà concernées par des fréquences plus élevées de très petites communes : globalement, en-dehors des secteurs enclavés et / ou les plus morcelés où elles sont les plus courantes, la trame municipale laisse place à des situations extrêmes qui, tout en paraissant relativement marginales dans un tissu d'unités globalement plus peuplées, ne sont pas des cas isolés. Par ordre d'importance, elles se singularisent d'abord dans le Nord-Est, puis dans les Pyrénées, dans les Alpes du Sud, la Picardie, l'arrière-pays languedocien et la Corse. Deux nouvelles régions peuvent néanmoins être citées pour ces faibles fréquences : la Basse-Normandie, en particulier au centre nord du Cotentin et dans le pays d'Auge ; le massif Central, avec l'ouest de la Creuse d'une part, et la haute vallée de l'Allier d'autre part (Haute-Loire).

Le *niveau 1* correspond aux très petites entités représentant les situations les plus marginales au sein de leur région. On peut même, dans certains cas, être amené à parler d' *« accident »* dans la trame communale. Cependant, ces exceptions connaissent elles aussi, au travers des différentes régions où elles sont présentes, une certaine relativité. En effet, le seuil retenu pour qualifier ce niveau est celui de dix kilomètres minimum du chef-lieu le plus proche se trouvant dans une situation démographique comparable, à moins que le territoire local partage une limite avec celui d'une autre localité de moins de cinquante habitants. Or, si les municipalités dont le caractère exceptionnel est le plus remarquable se localisent principalement le long d'une diagonale reliant l'Ile-de-France à l'Aquitaine, la carte de répartition observée à l'échelle nationale montre nettement des régions où elles sont beaucoup

plus nombreuses. On peut citer tout particulièrement la Normandie et le Massif central, déjà repérés en début de chapitre comme ensembles secondaires de fréquence des très petites communes. Les unités concernées occupent par ailleurs assez couramment les interstices des principales régions de concentration : Nord-Est, Pyrénées, Alpes du Sud et Corse.

La représentation globale de la localisation des unités démographiques choisies dans la base d'étude, qui ressort de ce tour d'horizon national facilité par une approche utilisant les niveaux de fréquence, permet d'ébaucher le cadre spatial de la géographie des très petites communes en France. La trame mise en évidence, de points en zones de concentration, présente une forme suffisamment singulière pour qu'on s'attarde à la décrire. Au premier abord, en effet, cette répartition ne rappelle en rien les autres découpages que l'on peut connaître de la France rurale.

II. La très petite commune dans les grands découpages de la France rurale : que représente l'échantillon retenu ?

La répartition des plus petites unités municipales doit être questionnée. Il appartient au géographe d'y lire des logiques spatiales que l'on s'efforcera d'éclairer en recherchant des corrélations avec d'autres découpages. Evidemment, ces petites entités étant engendrées par la finesse du maillage, la première comparaison doit mettre en phase leur répartition avec les irrégularités de densité des limites communales. Mais il est important aussi d'examiner si leur fréquence est liée à un certain type d'environnement régional : il avait été montré que ce n'était pas le cas pour les superficies moyennes de l'ensemble des finages, mais on peut penser que la présence des municipalités peu peuplées observe des logiques plus dépendantes de certains contextes territoriaux. Bien sûr, les densités de population sont susceptibles de jouer un rôle important. Le milieu naturel, avec les facteurs d'isolement qu'il induit, doit aussi être interrogé, de même que la dispersion ou la concentration de l'habitat, ou encore la proximité urbaine et la position des entités de la base par rapport au zonage en aires urbaines.

A. Les logiques du maillage communal

D'une manière générale, l'existence d'aussi nombreuses municipalités très peu peuplées est liée au morcellement communal français. Cependant, la corrélation à un niveau plus fin entre les formes du maillage et la concentration plus ou moins forte d'entités de la base retenue doit être remise en question. Il est vrai qu'une majorité des plus petites unités démographiques, à l'échelle du territoire français, se localisent dans les régions pointées par André Meynier pour leur maillage plus dense. Cependant, les chiffres défendent d'établir une liaison automatique entre ces deux variables : la part comme le nombre de communes de moins de cinquante habitants par département ont un coefficient de corrélation[3] faible, voire presque nul, avec la superficie moyenne des entités rurales. La liaison ne devient légèrement significative, comme le montre le tableau ci-dessous, qu'à partir de 200 habitants.

[3] Notice explicative du coefficient de corrélation en annexe 3.

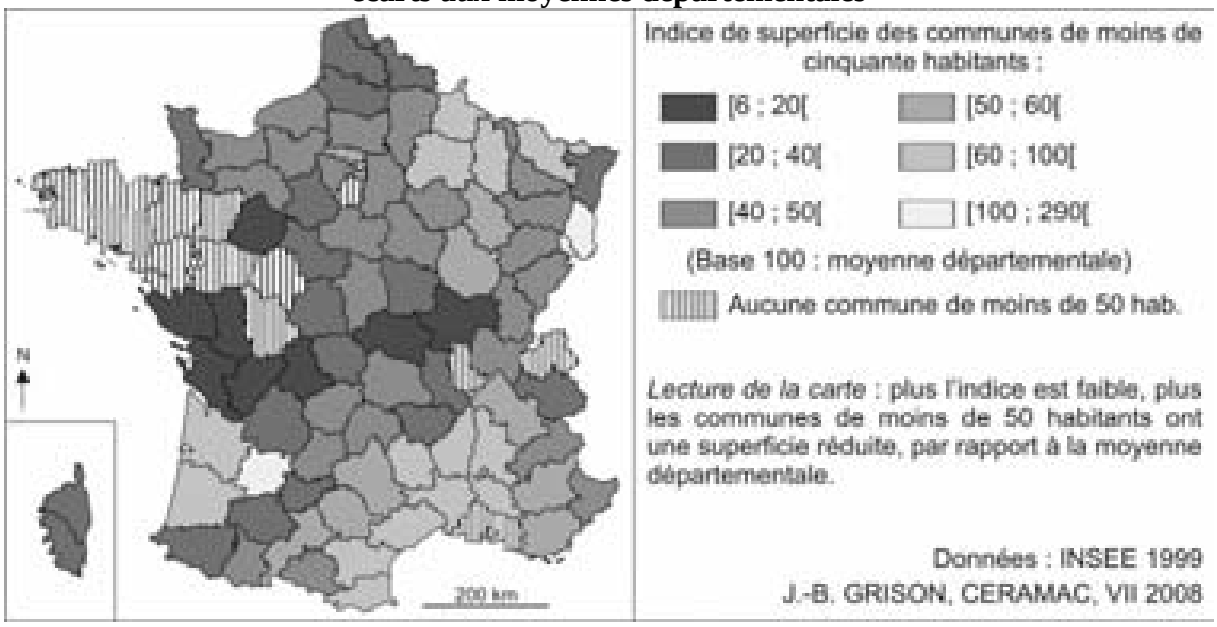
Tableau 5 – Coefficients de corrélation entre le nombre ou la part de communes inférieures à certains seuils démographiques et la superficie moyenne des entités rurales par département

	Communes de moins de :					
	50 habitants		100 habitants		200 habitants	
	(nombre)	(part)	(nombre)	(part)	(nombre)	(part)
Superficie moyenne des entités rurales	- 0,23	0,02	-0,36	-0,01	-0,48	-0,15

Sources : INSEE 1999

En revanche, concernant l'insertion des unités de notre base dans les maillages locaux, on peut dire qu'elles sont en général de superficie plus réduites que la moyenne. A l'échelle nationale, le constat est sans équivoque : l'étendue moyenne des municipalités de moins de cinquante habitants en 1999 est de 7,2 km², contre 14,6, soit plus du double, pour l'ensemble des communes rurales. Au niveau départemental, les unités les moins peuplées sont presque toujours bien en dessous des moyennes des finages ruraux, à trois exceptions près, qui correspondent toutes les trois à des départements ne comportant qu'une seule entité étudiée, positionnée en périphérie, dans une zone de trame plus lâche : la partie montagneuse du Territoire de Belfort, celle du Haut-Rhin (départements où les zones basses, plus densément peuplées, ont un maillage très serré) ; le sud-ouest du Lot-et-Garonne mordu par la forêt des Landes et ses grandes étendues très peu peuplées (figure 11).

Figure 11 – Superficie des communes de moins de 50 habitants : écarts aux moyennes départementales



Dans les autres régions, on peut néanmoins établir une différenciation suivant l'importance de l'écart entre les étendues moyennes des communes de moins de 50 habitants, et les moyennes départementales rurales. De ce point de vue, la cartographie présente en effet une certaine logique. D'une part, les régions où les plus petites entités sont les plus proches des moyennes départementales quant à leur superficie se retrouvent pour l'essentiel dans trois ensembles : le premier, celui des départements méditerranéens, majoritairement dans cette catégorie ; le deuxième correspond à la partie septentrionale de l'ensemble du Nord-Est : Marne, Ardennes, Meuse, Moselle ; le troisième concerne les Landes. A l'inverse, les zones de nette opposition entre les plus petits finages et les moyennes du maillage environnant se situent en premier lieu dans le centre et l'ouest du pays, de la Saône-et-Loire à la Charente-

Maritime. On en retrouve aussi dans le Sud-Ouest, et quelques départements dans le Nord, et dans une moindre mesure le Nord-Ouest (Eure-et-Loir, Sarthe, Manche).

L'exemple de la Côte-d'Or, étudié précédemment, montrait que, dans cette collectivité, les unités de la base font partie des plus petites surfaces communales dans les zones où elles se localisent. A l'échelle du département, on observe une position intermédiaire par rapport au contexte national (les municipalités de moins de 50 habitants contrôlent un territoire inférieur de 44 % à la moyenne rurale départementale). Mais, comme les plus petites localités ne sont pas dans la zone où le maillage est le plus resserré, le contraste local est accentué : sur les plateaux bourguignons, la liaison entre superficie et population est plus forte. Ce type de constat peut être étendu à la plupart des départements du Nord-Est, où le maillage est plus resserré dans les zones basses, plus densément peuplées, alors que les unités de moins de cinquante habitants sont majoritairement situées sur les plateaux.

Une bonne part des régions méditerranéennes, où la faiblesse de la population apparaît un peu moins liée à celle de la surface, correspond en fait à des départements connaissant de fortes variations du maillage administratif local (on se souvient en particulier du couloir rhodanien et du Languedoc, caractérisés, comme l'a montré A. Meynier, par une bande de mailles resserrées). Or, dans ces départements, les municipalités les moins peuplées sont pour la majorité d'entre elles situées dans les zones de montagne, moins densément peuplées, et où les surfaces moyennes sont plus étendues. Cela explique le rapprochement entre les très petites unités et les moyennes départementales qui cachent en fait une forte hétérogénéité. Du coup, on retrouve localement cette absence des localités de moins de cinquante habitants dans le contrôle des plus grands territoires.

Dans le Centre-Ouest et le Nord, où les écarts sont les plus importants, les plus petites unités s'insèrent dans la trame municipale avec un finage particulièrement restreint. On relève dans cette situation plusieurs départements comptant très peu d'entités de moins de cinquante habitants. La très petite commune représente souvent, dans ces cas, un régime d'exception, autant par sa population que par son étendue, sans qu'il y ait nécessairement un changement significatif de densités de population par rapport aux collectivités environnantes.

Dans l'ensemble, les plus petites entités de la trame administrative française, si elles contrôlent presque toujours des territoires plus restreints que leurs homologues voisines plus peuplées, ne sont donc que très faiblement liées aux formes des trames régionales ou départementales, dans la mesure où elles représentent souvent, de manière plus ou moins marquée, un régime d'exception au sein de celles-ci. Il importe par conséquent d'aller chercher d'autres éléments pour justifier l'existence de ces municipalités particulières.

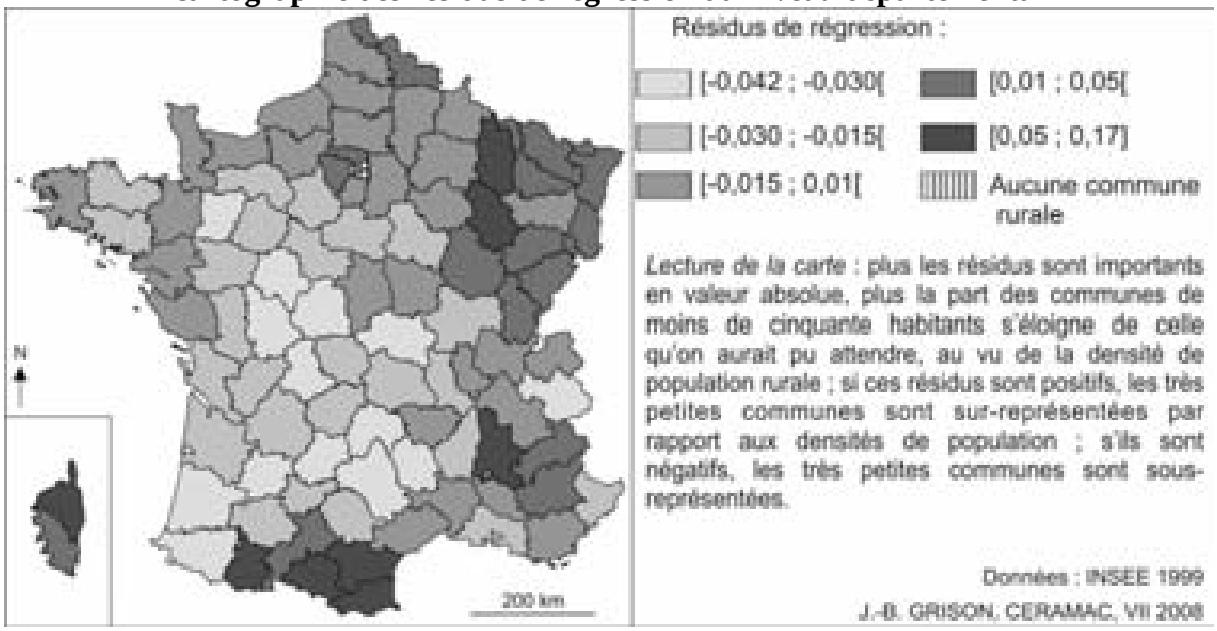
B. Le rôle des densités de population

Les unités démographiques de moins de cinquante habitants constituent une image a priori emblématique de territoires très peu peuplés. Logiquement, les très faibles densités de population y sont de rigueur. Pourtant, la trame de ces localités ne présente pas de correspondance évidente avec l'idée de « diagonale du vide » si souvent évoquée pour situer les espaces de plus faible densité de population. La corrélation au niveau départemental entre la part des très petites communes et la densité moyenne des communes rurales est faiblement significative, proche de 0,4. Seulement trois départements font à la fois partie des dix les moins densément peuplés et des dix les plus pourvus en municipalités appartenant à notre

base d'étude. De l'autre côté de l'échelle, si treize départements ne comptent aucune maille administrative dans cet ensemble, seuls deux d'entre eux relèvent des dix densités rurales les plus élevées.

Les résidus d'une régression linéaire[4] de la part des très petites communes dans les départements français, sur les densités de population des parties rurales départementales font état des écarts à la liaison entre ces deux variables. Ainsi, les résidus proches de zéro correspondent aux individus (départements) les plus proches de la relation moyenne ; ceux qui ont des résidus fortement positifs comptent un nombre de municipalités de moins de cinquante habitants plus important que leur densité ne le laisserait attendre, tandis que ceux dont le résultat est sensiblement négatif en ont moins que ne le voudrait la corrélation globale. La cartographie de ces résidus de régression (figure 12) met en évidence une certaine régionalisation des tendances. Le principal apport est qu'une large partie du centre de la France compte beaucoup moins de très petites entités que ses très faibles densités de population ne le laisseraient penser. A l'opposé, la majorité des départements ayant les plus fortes proportions de ces localités sont dans la catégorie supérieure. Mais dans cette dernière, on rencontre aussi des collectivités départementales à fortes densités rurales, et comprenant, malgré tout, ne serait-ce qu'une commune de moins de 50 habitants (Alsace et Territoire de Belfort, Nord, Ile-de-France). On retiendra enfin que la Bretagne, malgré l'absence totale d'entités concernées par l'étude, se trouve assez proche de la droite de régression, en raison de densités de population relativement fortes.

Figure 12 – Part des très petites communes et densités de population : cartographie des résidus de régression au niveau départemental



Plus généralement, on reconnaît grossièrement, dans la carte, les grands clivages relatifs aux formes du maillage territorial : le Centre et l'Ouest, où la proportion de très petites communes est relativement faible par rapport aux densités rurales, correspondent à des régions de maillage plus lâche ; à l'inverse, le Nord, le Nord-Est, le couloir rhodanien, le Languedoc et les Pyrénées se caractérisent par un maillage plus serré, et apparaissent un peu plus homogènes ici que sur la carte de répartition des entités de moins de cinquante habitants, ce qui laisse penser que, lorsque le maillage en lui-même n'explique pas leur localisation, la

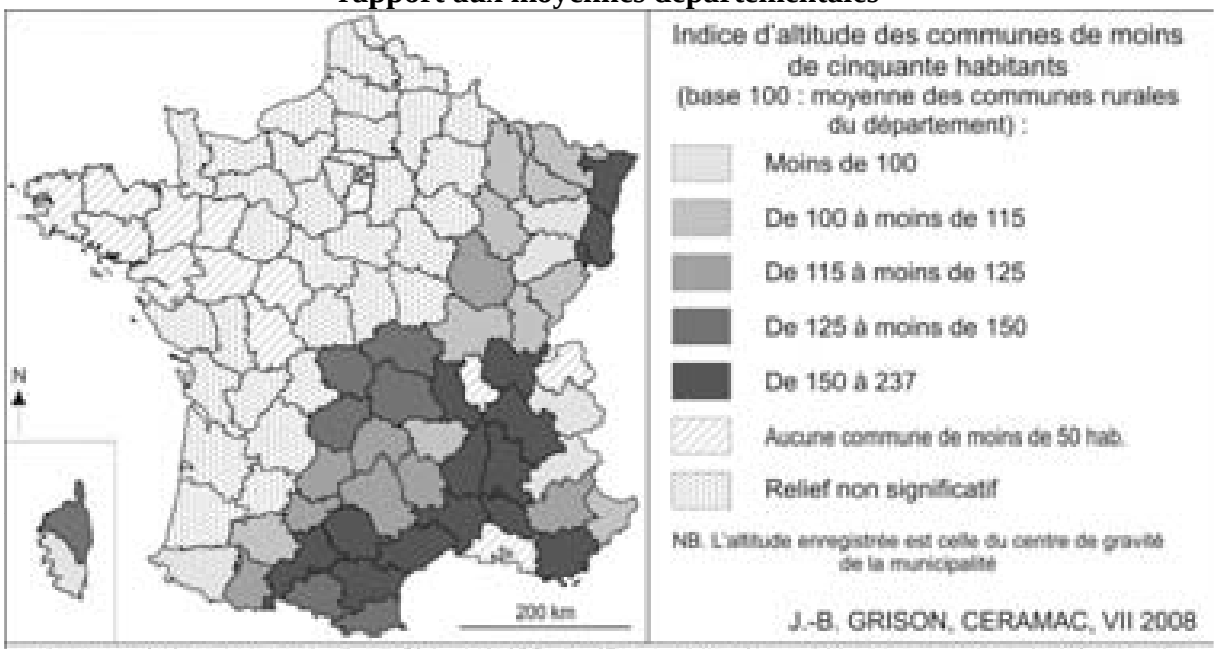
[4] Notice explicative de la régression linéaire en annexe 3.

densité de population permet de justifier les différenciations régionales. Ainsi, si les deux variables que sont le maillage et la densité rurale sont faiblement corrélées avec la concentration de municipalités très peu peuplées, leur combinaison l'est davantage : ces localités se rencontrent préférentiellement dans des régions présentant à la fois un maillage resserré et des faibles densités.

C. Un déterminisme physique ?

Y a-t-il des milieux physiques privilégiés pour la présence des très petites communes ? Empiriquement, il semblerait que les moyennes montagnes soient assez souvent un terrain favorable, mais avec des exceptions notables, dans un sens comme dans l'autre : la très petite entité est exceptionnelle dans les Vosges, alors que, à quelques dizaines de kilomètres, elle est bien plus courante sur les plateaux céréaliers en marge du Bassin parisien. Elle est par ailleurs relativement peu présente dans le Massif central.

Figure 13 – L'altitude des communes de moins de cinquante habitants : rapport aux moyennes départementales



Lecture de la carte : un indice inférieur à 100 signifie que les très petites communes sont moins hautes que la moyenne des municipalités rurales du département ; à l'inverse, au-delà de 100, les plus petites entités sont plus élevées - par exemple, un indice de 150 signifie que leur altitude est 1,5 fois plus importante que la moyenne départementale.

On peut quand même se poser la question de l'altitude : influence-t-elle la localisation des plus petites entités ? La moyenne nationale tendrait à prouver qu'un rapport existe : l'altitude moyenne des centres de gravité de l'ensemble des communes rurales françaises est à 294 mètres ; pour celles de moins de cinquante habitants en 1999, ce chiffre monte à 545 mètres, soit près du double. La carte faisant état de la différence entre les moyennes départementales rurales et celles des communes de moins de 50 habitants (figure 13) montre que la majorité des départements de la catégorie supérieure (plus petites communes plus hautes d'au moins 50 % par rapport à la moyenne des municipalités rurales) constitue un bloc, couvrant principalement le couloir rhodanien et ses abords, le Languedoc, ainsi qu'une partie du midi pyrénéen. On peut aisément établir un parallèle avec l'analyse relative au maillage : il s'agit là de départements au relief hétérogène, partagés entre une zone de montagne où se

localisent l'essentiel, voire la totalité des unités les moins peuplées, et des bas pays aux densités de population plus élevées (allant de pair avec une trame administrative plus dense). La même explication prévaut pour l'Alsace (augmentée du Territoire de Belfort), où les rares localités de moins de 50 habitants sont toujours situées en zone de montagne.

A l'inverse, les très petites communes sont localisées dans des zones inférieures à la moyenne départementale dans les Hautes-Alpes et la Savoie, où elles occupent des zones de moyenne montagne ; dans les Vosges et la Haute-Saône, les entités les moins peuplées sont plus présentes dans les plaines, tandis que le massif vosgien et ses abords n'en comptent presque pas. Les Pyrénées-Atlantiques sont dans le même cas. Dans le Nord-Est, les amplitudes altitudinales sont plus faibles, mais la différence relative légère traduit une situation plus fréquente des municipalités de moins de cinquante habitants sur les plateaux, les vallées abritant des villages plus importants.

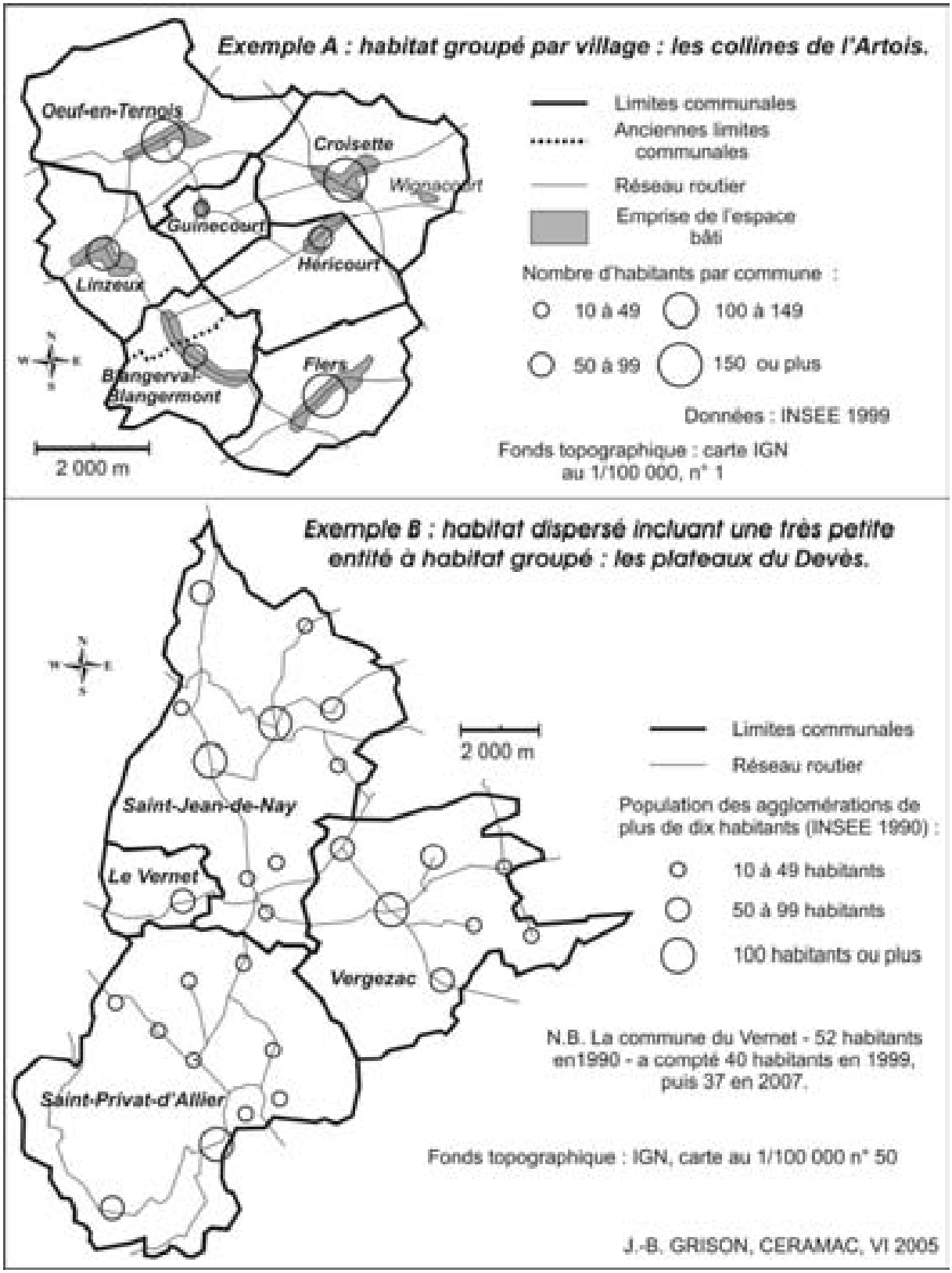
L'idée d'un déterminisme physique favorisant l'existence de très petites communes serait aussi à mettre en relation avec le potentiel agricole, et plus généralement les ressources naturelles des espaces habités considérés, dans la mesure où la trame municipale a été figée à une période où les sociétés rurales demeuraient très dépendantes de ces ressources. Il est vrai qu'une grande part des entités de moins de cinquante habitants en 1999 se localise dans des espaces aux sols relativement pauvres, comme souvent en moyenne ou haute montagne, ou aux ressources en eau limitées (parties hautes des plateaux de l'est du Bassin parisien).

Dans certains cas extrêmes, la localité occupe un finage caractérisé par une surface constructible très réduite, dans un espace fermé rendant difficile la cohabitation d'un nombre important de résidents, mais renforçant en même temps la cohésion du village et sa singularité. Le Mont-Saint-Michel peut ainsi être considéré comme un exemple extrême, de même que des villages occupant des vallées isolées et escarpées, comme Ardengost (Hautes-Pyrénées), ou encore Mantet (Pyrénées-Orientales), Leyvaux (Cantal)… Cependant, l'absence totale ou la rareté de telles entités dans d'autres zones aux conditions difficiles (Landes de Gascogne, Sologne, Massif central) empêche l'établissement d'une liaison réelle entre ces variables. La thèse de droit de J.-D. Herrenschmidt (1936), aboutissait d'ailleurs déjà à de telles conclusions. En règle générale, il est évident que les pratiques sociales, politiques et culturelles des populations locales ont au moins autant d'importance que les ressources locales dans la délimitation des entités administratives locales.

D. Dispersion et concentration de l'habitat

La configuration du maillage municipal national, hérité des anciennes paroisses, s'organise en principe autour des centres de vie de proximité, représentés normalement par les agglomérations locales. On peut ainsi expliquer, dans les régions d'habitat dispersé où les villages et bourgs ne rassemblent pas toute la population, une relative raréfaction des points d'ancrage qui dessinent la trame des cellules de base. Ce constat impose l'idée que les entités de moins de cinquante habitants seraient moins courantes dans les régions occupées par ce type de semis démographique. Il est en effet manifeste que la carte des régions d'habitat dispersé observe une corrélation globalement inverse à celle de la répartition des très petites communes. Néanmoins, on ne peut pas aller jusqu'à dire que la dispersion du bâti empêche totalement leur présence, et une analyse plus détaillée est intéressante.

Figure 14 – Les très petites communes et la répartition de l'habitat : exemples avec un habitat groupé

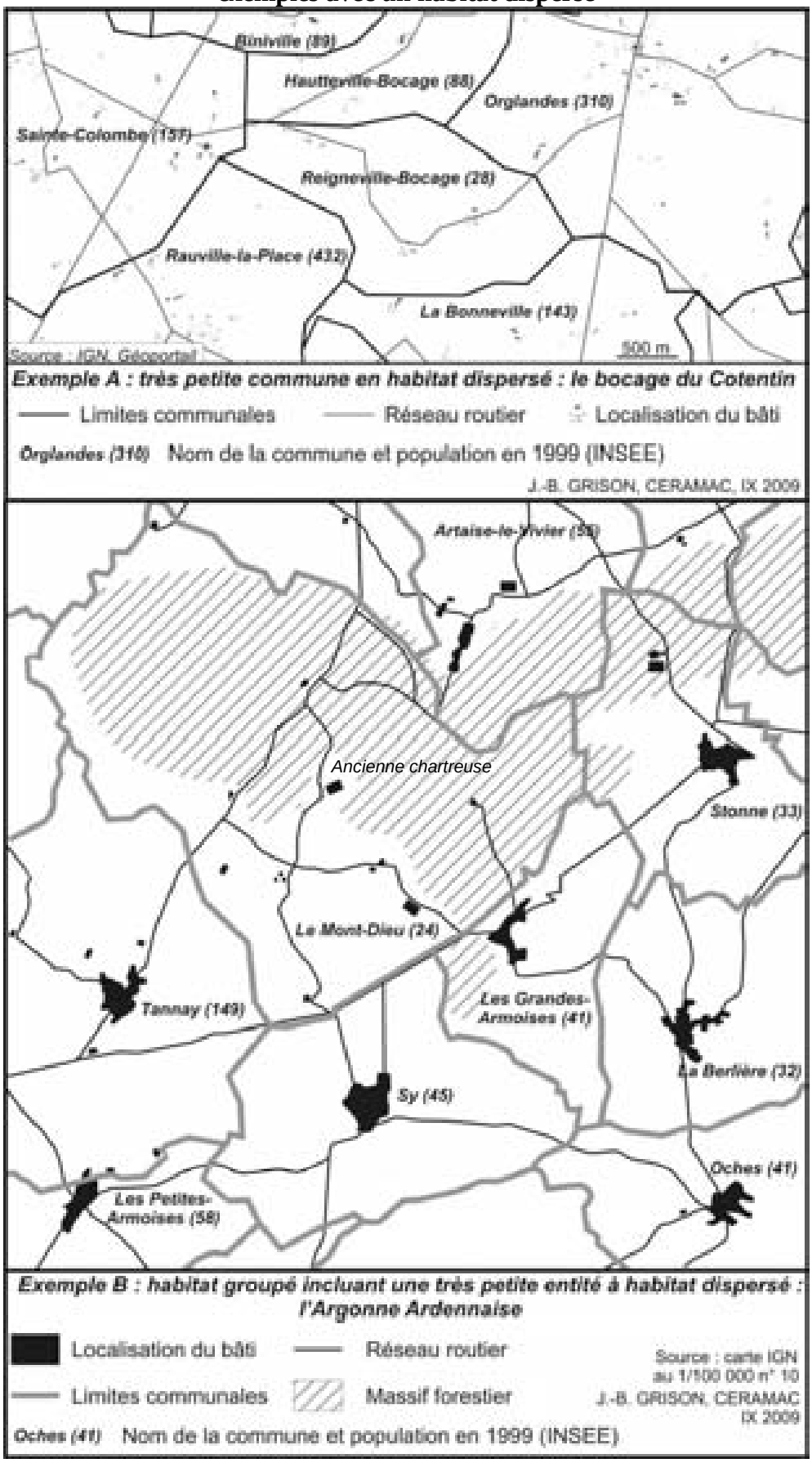


Quelques enseignements peuvent être retenus à partir de la publication de A. Delamarre (1983), qui étudiait la répartition des communes considérées par l'INSEE comme ayant 100 % de population éparse, c'est-à-dire dont le chef-lieu ne dépasse pas 50 habitants. Une régression linéaire multiple de la part de ces entités (par département) sur le pourcentage de population éparse dans la population rurale, puis sur celui des municipalités de moins de cent habitants, a permis une typologie qui donne une explication à certaines localisations. En réalité, les très petits chefs-lieux apparaissent en nombre dans deux cas de figure : soit dans les départements d'habitat groupé sous la forme dominante de petits villages, soit dans ceux où l'habitat dispersé est important et n'est pas encadré par un réseau dense de bourgs, de telle sorte que de nombreuses entités municipales n'en ont pas. Dans ce dernier cas, les communes de moins de cinquante habitants ne sont pas rares, en particulier s'agissant de la Basse-Normandie et du piémont Pyrénéen.

Ainsi, même si cette situation reste minoritaire à l'échelle nationale, de très petites municipalités sont présentes dans des régions d'habitat dispersé. Correspondent-elles à des cas isolés de regroupement local d'une communauté ou, au contraire, à des finages sans village ? On ne peut pas le vérifier dans les statistiques officielles, dans la mesure où l'INSEE considère toute localité de moins de cinquante habitants comme de la population éparse : les unités de notre base sont, par définition, toutes dans cette situation. L'observation de la cartographie et le recours à des données personnelles à partir de critères différents est donc nécessaire. Dans les régions où l'habitat dispersé est dominant, les quelques municipalités de moins de cinquante habitants participent à ce modèle dans les cas où leur population est totalement dispersée (la faiblesse de la population globale du finage empêche généralement d'avoir à la fois un village, ou « bourg » et une part significative de dispersion), mais elles peuvent aussi être un contre modèle local, avec une petite agglomération groupée et un finage restreint, sans population éparse significative. On peut signaler enfin que, dans les régions d'habitat groupé où les très petites cellules administratives sont nombreuses, certaines peuvent être, ponctuellement, constituées d'un habitat dispersé, au contraire de la tendance environnante.

Les exemples cartographiés montrent ces différentes situations d'insertion de la très petite commune dans le contexte territorial (figures 14 et 15). En Artois (Pas-de-Calais), Guinecourt, village d'une vingtaine d'habitants, est érigé en municipalité au même titre que la presque totalité des localités voisines. Dans le Devès (Haute-Loire), la petite entité du Vernet fait exception vis-à-vis de celles qui l'environnent : ces dernières sont caractéristiques d'une région d'habitat dispersé, mais la formation du maillage a permis l'existence d'un village groupé resté autonome. Dans les collines de l'Argonne (Ardennes), au contraire, l'habitat groupé en villages, souvent peu peuplés, constitue le modèle dominant, mais la commune du Mont-Dieu est d'une configuration totalement différente : centrée sur une ancienne chartreuse isolée dans un environnement forestier, elle abrite 27 habitants en 2006, dont les habitations sont entièrement éparses. Enfin, au cœur du Cotentin, Reigneville-Bocage reproduit le modèle d'une population éparse, mais sur un territoire plus restreint que dans les finages contigus. Ces quelques cas montrent que la très petite commune ne représente pas toujours simplement une exception de taille, dans le maillage où elle s'insère, mais parfois aussi une exception de forme, susceptible de donner à l'héritage qu'elle représente un sens particulier.

Figure 15 – Les très petites communes et la répartition de l'habitat : exemples avec un habitat dispersé



E. La trame des aires urbaines

Les communes de moins de cinquante habitants en France, en 1999, sont toutes des communes rurales[5], aucune n'appartient à une unité urbaine. Cependant, l'INSEE classe, depuis le recensement de 1990, l'espace rural dans deux catégories : l'*espace rural sous influence urbaine* et l'*espace à dominante rurale*. Le zonage en aire urbaine de 1999, qui délimite ces deux types d'espaces, place dans l'espace rural sous influence urbaine un peu moins de la moitié des communes rurales. Or, seules 172 entités municipales de moins de cinquante habitants en 1999 en font partie, soit seulement 16 % de cette catégorie démographique. Même si ces 172 unités représentent un effectif non négligeable à prendre en compte dans les analyses et pouvant représenter un type, un *modèle* à part de très petites municipalités, l'objet de nos études est lié d'abord à des espaces à l'écart de l'influence urbaine.

Les 172 localités de moins de cinquante habitants appartenant à une aire urbaine ne sont pas l'apanage d'une région particulière (figure 16). On peut cependant noter une fréquence relativement plus forte autour de plusieurs aires urbaines du Nord-Est, en particulier Nancy, Metz, Verdun, Dijon et les principales agglomérations de Franche-Comté. Dans le piémont pyrénéen, on retrouve aussi quelques très petites communes (au moins quatre) autour de Tarbes, Lourdes ou Carcassonne. La Corse est également concernée, avec quatre entités pour chacune des deux aires urbaines de Bastia et Ajaccio. Ailleurs, une présence diffuse de ce type se rencontre tout autour du Bassin parisien. Dans le reste du pays, et en particulier dans le Massif central et les Alpes du Sud, où les très petites unités démographiques ne sont pourtant pas inexistantes, les aires urbaines ne sont que rarement concernées par le phénomène (un peu plus cependant en haute Provence et dans l'arrière-pays niçois).

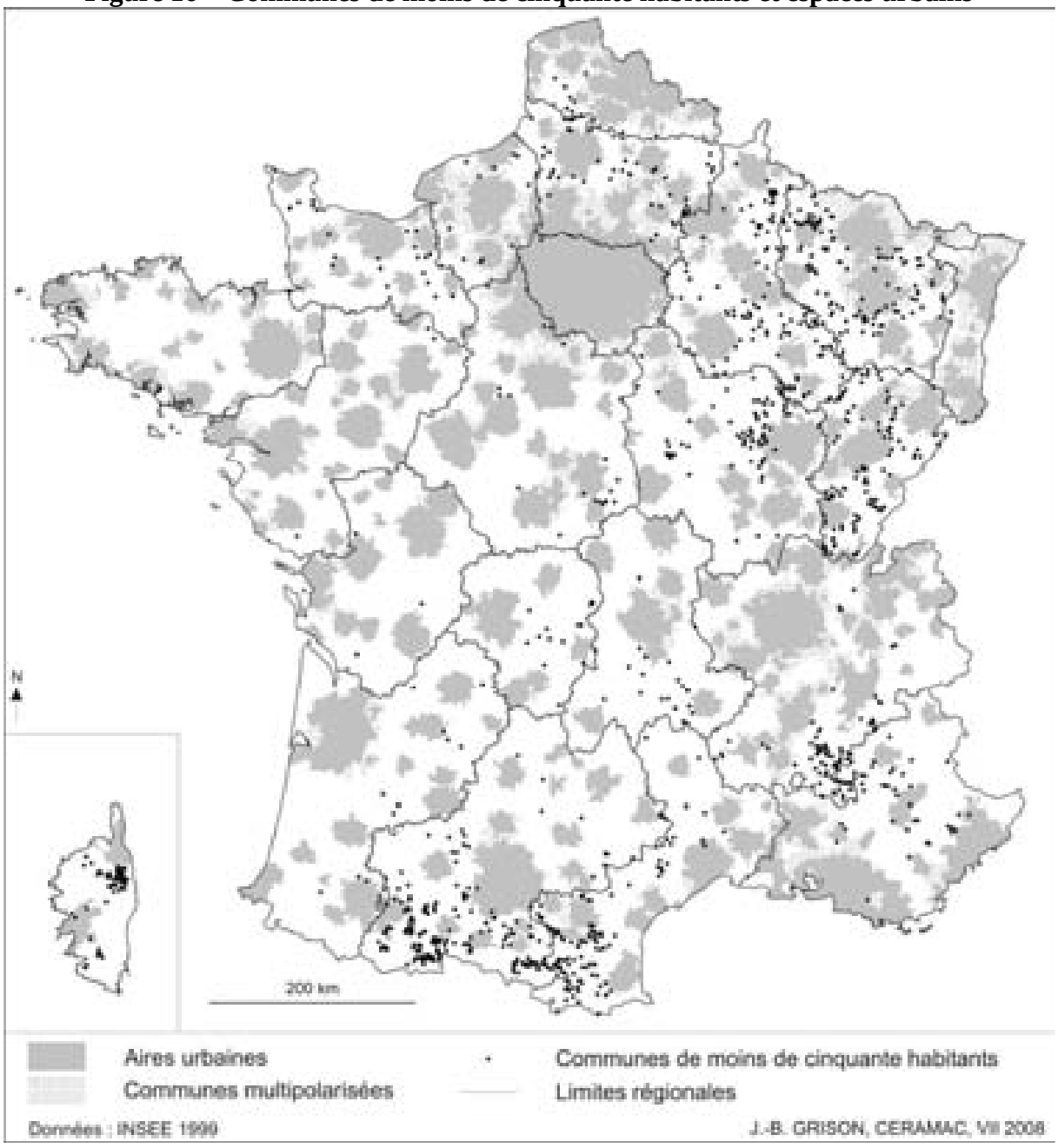
Même en étant intégrées à une aire urbaine, les municipalités de moins de cinquante habitants restent un espace de périphérie. Dans la majorité des cas, elles ont rejoint l'aire urbaine à l'occasion du recensement de 1999, suite à l'extension significative de l'influence urbaine constatée durant les années 1990. Il sera important d'étudier l'impact mesurable de l'accroissement des aires urbaines sur l'évolution des très petites communes : dans quelle mesure une résorption de ces cas démographiques extrême, dans le giron des pôles d'emploi principaux, est-elle observable ?

Ces différentes analyses confirment que la localisation des très petites communes en France s'inscrit dans des contextes spatiaux variés, dépendant de plusieurs variables qui interfèrent. A petite échelle, certaines combinaisons de variables sont plus ou moins favorables à des fréquences élevées de très petites entités, même si prises isolément elles présentent toujours des corrélations assez faibles avec la part des unités de moins de cinquante habitants. Par ailleurs, à l'intérieur de chaque département, ou plus précisément au sein des maillages comportant des localités relevant de notre base d'étude, celles-ci s'insèrent souvent de façon particulière dans la trame locale, correspondant tantôt à des unités moins étendues, plus élevées, plus isolées, plus périphériques, plus groupées ou au contraire plus dispersées…

[5] En 1999, la commune la moins peuplée appartenant à une unité urbaine compte 77 habitants (Saint-Léonard, unité urbaine de Reims).

La prédominance d'un critère sur les autres varie, en faisant apparaître ainsi des types plus ou moins.

Figure 16 – Communes de moins de cinquante habitants et espaces urbains



III. Un éclairage par les situations des autres pays de l'Union Européenne : la France est-elle vraiment une exception ?

La France est régulièrement considérée comme le pays de l'émiettement communal par excellence, au sein de l'Union Européenne, voire de l'Europe dans son ensemble. Cette *exception française* est reprise régulièrement dans les publications (Ziller, 2000 ; Guigou, 2000 ; Giraut 2002…), mettant en avant, par pays, les moyennes globales de population et superficie des unités administratives locales (LAU2). Il est vrai que les chiffres nationaux mettent la France bien au-dessus des tendances continentales.

Cependant, le reste de l'Europe est loin de présenter une norme homogène en matière de maillage municipal, et chaque pays présente des spécificités propres. La qualité d'exception souvent revendiquée pour la France doit être confrontée aux multiples contextes nationaux : finalement, chaque trame administrative ne peut-elle pas, pour diverses raisons, être considérée comme exceptionnelle ? Les comparaisons doivent être menées à plusieurs niveaux : d'une part, les moyennes générales du nombre, de la population et de la superficie moyenne des municipalités dans les différents pays ; d'autre part, la variabilité de ces moyennes, en particulier la répartition des communes par classes de population ; enfin, le statut et les compétences des entités de base sont à prendre en considération, dans la mesure où elles n'ont pas le même poids d'un état à l'autre, ce qui ne donne pas partout la même importance au facteur taille.

A. La comparaison des moyennes nationales

Pour chaque état membre de l'Union Européenne, nous avons collecté le nombre d'unités administratives relevant du niveau statistique LAU 2 (parfois dénommé *NUTS 5*). Le tableau 6 rend compte des populations et superficies moyennes de ces unités pour chacun de ces pays. Au total, un peu plus de 120 000 communes ou équivalents sont recensées, ce qui signifie que la France pèse pour un peu moins d'un tiers du total, mais avec seulement 14 % de la population et un peu moins de la superficie. Dans l'ensemble, il est donc évident que le morcellement municipal y est sensiblement plus important que la moyenne.

Cependant, il est assez difficile de comparer les maillages élémentaires de l'ensemble des pays européens, dans la mesure où plusieurs d'entre eux ont adopté deux niveaux de proximité, le niveau municipal n'étant pas le plus fin. Ainsi, au Royaume-Uni, en Irlande, au Danemark, en Grèce, au Portugal, en Bulgarie, les collectivités municipales sont enregistrées au niveau LAU 1, alors qu'un niveau inférieur continue d'exister avec un statut réduit. Lequel des deux doit être considéré comme l'équivalent de la commune française et employé dans les comparaisons ? Les rapports positionnant la France en Europe varient de manière significative suivant l'option retenue. Dans les paragraphes suivants, nous avons choisi de privilégier le niveau le plus fin, dès lors qu'il conserve encore un statut autre que celui d'unité statistique.

La population moyenne par entité de base se situe parmi les plus basses des pays européens. On peut ranger la France au sein d'un groupe inférieur comprenant six autres états à moins de 2 500 habitants par entité : le Portugal, la Slovaquie, la Grèce, la République Tchèque, Chypre et l'Irlande. Du côté de la superficie moyenne des mailles locales, les chiffres français sont proches de ceux de la République Tchèque, de la Slovaquie ou de Chypre (entre 12 et 17 km²) ; Malte présente une moyenne très basse (4,71) reflétant sa forte densité de population, tandis qu'un groupe de cinq pays offre des chiffres légèrement supérieurs mais comparables (entre 20 et 23 km²) : il s'agit de l'Irlande, de la Grèce, du Portugal, du Luxembourg et du Royaume-Uni.

Au premier abord et au regard de ces chiffres nationaux, il convient donc de relativiser le caractère prétendument exceptionnel de la situation française, même s'il est vrai que seule une minorité de pays se situe dans les moyennes les plus faibles pour les deux indicateurs (étendue des mailles et population). Il s'agit en l'occurrence des deux états de l'ex-Tchécoslovaquie, et de Chypre, c'est-à-dire des pays de taille modeste, et éloignés du

voisinage immédiat de la France. L'observation de critères approfondis sur le contenu du maillage élémentaire permet encore d'affiner les différents modèles à l'échelle du continent.

Tableau 6 – Les unités administratives de base dans les pays de l'Union Européenne : quelques éléments de comparaison

pays	Population (estimation 2007)	Superficie (km²)	nombre d'unités LAU2	population moyenne	superficie moyenne (km²)
Allemagne	82 314 906	357 050	12 333	6 674	29,0
Autriche	8 298 923	83 870	2 360	3 516	35,5
Belgique	10 584 534	30 530	589	17 970	51,8
Bulgarie[6]	7 679 290	111 000	5 329	1 441	20,8
Chypre[7]	778 684	9 250	402	1 937	23,0
Danemark[6]	5 444 242	43 090	2 147	2 536	20,1
Espagne	44 474 631	505 370	8 111	5 483	62,3
Estonie	1 342 409	45 230	227	5 914	199,3
Finlande	5 276 955	338 150	416	12 685	812,9
France	63 392 140	551 500	36 570	1 733	15,1
Grèce[6]	11 171 740	131 960	6 130	1 822	21,5
Hongrie	10 066 158	93 030	3 152	3 194	29,5
Irlande[6]	4 312 526	70 270	3 441	1 253	20,4
Italie	59 131 287	301 340	8 101	7 299	37,2
Lettonie	2 281 305	64 590	527	4 329	122,6
Lituanie	3 384 879	65 300	519	6 522	125,8
Luxembourg	476 187	2 590	116	4 105	22,3
Malte	407 810	320	68	5 997	4,7
Pays-Bas	16 357 992	41 530	443	36 925	93,7
Pologne	38 125 479	312 690	2 478	15 386	126,2
Portugal[6]	10 599 095	92 120	4 241	2 499	21,7
République Tchèque	10 287 189	78 870	6 249	1 646	12,6
Roumanie	21 565 119	238 390	3 131	6 888	76,1
Royaume-Uni[6]	60 816 701	243 610	10 664	5 703	22,8
Slovaquie	5 393 637	49 030	2 883	1 871	17,0
Slovénie	2 010 377	20 270	210	9 573	96,5
Suède	9 113 257	450 290	290	31 425	1 552,7

Données : EUROSTAT 2007 (population et LAU2) ; FAO 2005 (superficie).

B. Morphologie des maillages communaux : des situations contrastées

Au-delà des moyennes globales, les formes et la nature des maillages municipaux sont des éléments importants de différenciation. Il s'agit d'aborder, d'une part, la nature de la relation entre la trame administrative et la répartition de l'habitat, qui renvoie aux conditions de sa formation : la commune correspond-elle aux anciennes paroisses, aux unités d'habitat de base (villages et bourgs), ou rassemble-t-elle plusieurs localités ? Dans cette optique, plusieurs cas de figure peuvent être rencontrés, en considérant : la répartition traditionnelle de l'habitat (degré de dispersion de la population) ; l'ancienneté du maillage actuel (hérité ou réformé) ; le degré d'homogénéité et l'ampleur des différenciations régionales internes ; la diversité des statuts de la collectivité de base.

[6] Le niveau LAU2 est un niveau infra-municipal.
[7] Données fournies pour la partie grecque uniquement.

1. Le poids des formes de répartition de l'habitat

Dans la plupart des pays, comme d'ailleurs en France, la trame des cellules administratives de base est dessinée autour des noyaux de concentration de l'habitat. La variabilité de la taille de ceux-ci est un facteur influant sur le poids démographique des entités. Dans des états où la population est traditionnellement groupée dans des localités en moyenne assez peuplées, le maillage municipal qui en résulte favorise les vastes unités. Les cas les plus typiques sont l'Espagne et l'Italie, qui occupent des régions méditerranéennes où, le plus souvent, les lieux d'habitat sont concentrés : d'une part, en milieu urbain, les villes englobent en général la totalité ou presque de l'agglomération, et, d'autre part, en milieu rural, les structures traditionnelles ont fréquemment engendré un regroupement de la population dans les bourgs. Nous avons évoqué plus haut une situation assez proche en basse Provence, par exemple. D'autres états comme l'Autriche, la Hongrie, mais aussi le Luxembourg ont des populations communales supérieures à deux fois celles de la France, pour des trames répondant à peu près aux mêmes principes de base.

Un autre cas de trame d'habitat favorisant des entités traditionnellement peuplées est observé dans les nations fortement urbanisées. Les Pays-Bas, qui comptent la plus forte population moyenne par commune, correspondent aussi aux densités de population nationales les plus élevées. Il est vrai que le nombre de municipalités y a diminué de plus de la moitié par rapport aux années 1950, ce qui aboutit à cette situation extrême ; cependant, des populations communales moitié moins importantes placeraient quand même ce pays dans la première partie du tableau. Un autre cas plus ou moins anecdotique dans cette catégorie est celui de l'île de Malte.

2. L'ancienneté du maillage et l'impact des remodelages contemporains

Les trames nationales actuelles de l'administration locale sont héritées de contextes variables. En particulier, une partie des pays européens a choisi de conduire une réforme radicale de ses institutions locales, conduisant à une réduction sensible du nombre de municipalités. L'exemple voisin le plus clair est celui de la Belgique qui, lors d'une réforme en 1974, divise par cinq le nombre d'entités de base en agrégeant, en milieu rural, les villages périphériques aux bourgs et petites villes qui les polarisent. Plusieurs autres pays d'Europe du Nord ont suivi cette direction, les réductions les plus importantes s'observant au Danemark, en Suède, mais aussi en Bulgarie et en Allemagne, bien que, dans ce dernier cas, la réduction ait été plus progressive. Dans d'autres états, des fusions ont eu lieu de manière plus modérée, contribuant avec d'autres facteurs à placer les états concernés dans une catégorie différente. Il en est ainsi pour les Pays-Bas, l'Autriche, la Pologne, la Roumanie. En revanche, l'essentiel des trames des pays méditerranéens a connu une relative stabilité, le nombre de municipalités ayant même légèrement augmenté en Italie.

3. L'importance des différenciations régionales

En plus d'être très différents d'un pays à l'autre, les maillages administratifs locaux sont parfois très hétérogènes au sein d'un même état. Les régimes fédéraux montrent les exemples les plus flagrants, à commencer par l'Allemagne, dont la baisse sensible, globalement, du nombre de municipalités, cache en fait des réalités très différentes d'un *Land*

à l'autre. Ainsi, dans la région frontalière de Rhénanie-Palatinat, aucune refonte de la trame des communes n'a été engagée, si bien que leur nombre est resté élevé, autour de 2 300 (pour quatre millions d'habitants), ce qui signifie un morcellement considérable, proche de la situation de l'Alsace voisine. En revanche, les *Länder* de Sarre, Hesse ou Rhénanie-du-Nord-Westphalie ont connu des mouvements très importants de fusions municipales, comparables à ce qui a été fait en Belgique. L'état le plus peuplé d'Allemagne ne compte plus que 373 communes pour 17 millions d'habitants. En situation intermédiaire, le Bade-Wurtemberg et la Bavière ont privilégié des regroupements plus légers, par deux ou trois entités. Avec quelques décennies de retard, les nouveaux *Länder* de l'Allemagne de l'Est reproduisent cette diversité de situations.

Même si les divergences régionales y sont moins accentuées que dans le cas de figure précédent, l'Espagne compte aussi des irrégularités manifestes, dans lesquelles se distinguent en particulier les communautés autonomes d'Andalousie et de Murcie, où les municipalités sont vastes et peuplées, très souvent commandées par une petite ville ou un gros bourg, alors que, dans les régions du nord, la trame est généralement plus morcelée. On retiendra le contraste entre Murcie (45 communes pour 11 317 km² et 1 million d'hab.) et La Rioja (174 communes pour 5 034 km² et 263 000 hab.). En Autriche, la Styrie et le Tyrol conservent de nombreuses petites communes, tandis que la Carinthie et le Vorarlberg ont procédé à des réformes importantes…

4. Les statuts des unités administratives locales : une grande hétérogénéité

Les niveaux de décision de la politique locale sont multiples dans presque tous les pays du continent européen. Les nomenclatures d'EUROSTAT, l'institut statistique transnational, comptent d'ailleurs le plus souvent deux niveaux, dénommés LAU1 et LAU2, le premier correspondant généralement à des regroupements de type intercommunal. Seuls certains territoires ayant des trames récemment réformées n'ont qu'une seule strate municipale (Belgique, Pays-Bas, Slovénie, Suède…). Dans les autres états, le partage des compétences entre les deux échelons locaux est une donnée clé de différenciation. Les mouvements de réforme de la trame municipale, observés pour la majorité des membres de l'Union Européenne, ont généralement transformé ce rapport.

Une partie des pays a choisi de transférer le niveau municipal vers un échelon plus large que la trame de base des localités. C'est ainsi que, en Grèce, au Danemark, en Bulgarie, à Chypre, au Royaume-Uni, le nombre de municipalités a considérablement diminué ces dernières années, par création d'une couche supplémentaire, le maillage de base conservant un statut particulier, même si l'essentiel des fonctions politiques et administratives ne lui appartiennent plus. Au Portugal, un tel système existe depuis déjà longtemps (*freguesia* et *concelho*), tandis que, en Irlande, les divisions locales rurales n'ont jamais eu beaucoup d'attributions. Dans les états fédéraux, en particulier en Allemagne, plusieurs systèmes se côtoient selon les différents *Länder*, si bien qu'il est difficile de parler d'une position dominante. La situation autrichienne est assez proche, avec cependant des divergences un peu moins prononcées. En Espagne, la répartition des pouvoirs entre les deux niveaux locaux varie aussi suivant les communautés autonomes.

Dans les pays de l'Europe de l'Est, qui ont rejoint récemment l'Union Européenne, les trames sont généralement très instables. Le système soviétique y avait mis en place des organisations que les gouvernements postérieurs à l'effondrement du « mur de fer » n'ont pas

toujours souhaité conserver. Quand ils l'ont été (République Tchèque, Hongrie, Slovaquie), on assiste chaque année à une série de créations ou fusions d'entités.

A l'inverse, les trames ont peu évolué en Espagne, en Italie, au Luxembourg, en France, le niveau municipal restant globalement proche du contour des localités. Cependant, des structures non reconnues comme collectivités locales, ou comme niveau statistique officiel, peuvent se former, comme c'est le cas avec les communautés de communes en France (et avant elles les syndicats intercommunaux), ou les *Comarcas* en Espagne. On peut même attribuer à ces structures l'essentiel de l'action locale.

Dans l'ensemble, tous les pays d'Europe sont confrontés à une certaine évolution des problématiques liées au développement local, et réfléchissent à de nouveaux modes de gouvernance. Les voies choisies étant très diverses, leur comparaison est souvent intéressante, et de nombreuses publications s'attachent régulièrement à comparer les différents systèmes administratifs, les réformes conduites, et les avantages ou inconvénients des unes ou des autres.

C. Proposition d'une typologie synthétique des maillages locaux européens

Ces quelques critères de qualification des maillages locaux permettent de distinguer plusieurs types d'organisation locale (tableau 7). La France fait partie des systèmes dans lesquels la trame communale est à la fois très morcelée, constituée à partir d'une organisation traditionnelle de l'habitat en petites unités, et où les entités du premier niveau de base conservent des pouvoirs importants. On peut ajouter dans la même catégorie la République Tchèque et la Slovaquie, bien que, dans ces derniers états, le nombre de municipalités ait diminué plus rapidement. Le Luxembourg présente aussi des formes comparables, avec un découpage stable mais un peu moins serré (souvent plusieurs localités dans la même commune), et des entités en moyenne un peu plus peuplées.

D'autres pays ont une structure traditionnellement concentrée, bien que non réformée ou du moins conservée dans ses grandes lignes. Il s'agit, nous l'avons vu, de l'Espagne, de l'Italie, des Pays-Bas, de l'Autriche. Dans ces pays, de par leur démographie, les communes ont en règle générale la capacité, *a priori*, de conserver une bonne part des fonctions politiques et administratives locales.

Une troisième catégorie correspond aussi à des nations où les moyennes de superficie et de population sont élevées. Ce sont celles dont la trame administrative a été profondément remaniée dans la période contemporaine, au profit généralement d'un niveau unique de pouvoir local : Belgique, Suède, Danemark, Slovénie, Bulgarie, Allemagne (pour une majorité de *Länder*). Dans de tels cas l'institution locale n'épouse plus le tissu élémentaire des lieux de peuplement.

Enfin, un dernier groupe rassemble des pays qui ont mis en place, de plus ou moins longue date, une administration locale partagée entre deux niveaux, le niveau le plus large ayant récupéré l'essentiel des attributions habituellement dévolues aux municipalités. Ce système permet aux états concernés de conserver un maillage serré d'entités reconnues comme le premier niveau de circonscriptions, tout en limitant les effets négatifs du morcellement. Ainsi, l'héritage de la construction territoriale historique est conservé et chaque localité bénéficie d'une certaine représentation. Plusieurs pays avec des populations

moyennes réduites pour les entités locales entrent dans ce cadre (Irlande, Grèce, Chypre, Portugal) ; le Royaume-Uni adopte aussi ce modèle avec des entités de base déjà plus peuplées, tenant aux fortes densités de population et à l'importance du phénomène urbain. La Bulgarie a instauré un système similaire depuis les années 1970, avec des localités infra-municipales qui conservent un représentant élu et un budget indépendant (Boulineau, 2003).

Cette typologie, qui souligne la position originale de la France (seul grand pays en première catégorie), est un peu plus nuancée et différente de celles que nous avons pu trouver dans d'autres publications (Conseil de l'Europe, 1995 ; Ziller, 2000 ; Bouillot et Lenormand, 2002…). D'une part, ces précédentes comparaisons n'abordent pas la question des statuts, et en particulier les cas de double niveau de l'administration locale. D'autre part, ce n'est pas toujours le niveau le plus bas qui est retenu pour la comparaison, et l'existence du LAU 2 est parfois niée, même si ses composantes ont conservé un statut juridique, politique et / ou administratif. Ces divergences d'analyses montrent la complexité des données à prendre en compte et la difficulté de proposer une comparaison efficace. Cependant, une telle mise au point est indispensable pour envisager ensuite les situations diverses relatives à la présence de très petites entités au sein des maillages considérés.

Tableau 7 – Typologie synthétique des maillages administratifs locaux de l'Union Européenne

Type	Caractéristiques	Pays
I	Trame morcelée, peu réformée, calquée sur la répartition de l'habitat Unités locales peu peuplées	France République Tchèque Slovaquie Luxembourg Hongrie
II	Trame peu réformée Habitat traditionnellement concentré, unités locales plus fortement peuplées	Espagne Italie Pays-Bas Autriche Malte
III	Trame réformée par fusion large des unités administratives locales	Belgique Suède Danemark Slovénie Allemagne Finlande Roumanie Estonie Lettonie Lituanie Pologne
IV	Trame réformée par instauration d'un deuxième niveau d'administration	Royaume-Uni Irlande Bulgarie Grèce Chypre Portugal

D. Les très petites communes en Europe

Les moyennes globales de population des unités administratives locales ne permettent pas de mesurer les écarts entre les effectifs des entités, et en particulier de déceler la présence

de celles qui nous intéressent le plus particulièrement, celles de moins de cent, voire de cinquante habitants. Dans quelle mesure le cas français est-il exceptionnel sur ce point ? Existe-t-il des comparaisons possibles avec d'autres situations européennes ? Quelques recherches ont été effectuées sur les statistiques démographiques des pays européens à ce propos. Dans l'ensemble, il apparaît que, en valeur absolue, le nombre de communes de moins de cinquante habitants en France est inégalé ailleurs, celles-ci représentant même à elles seules plus de la moitié des unités administratives locales européennes situées en dessous de ce seuil. Cependant, des zones de concentration de petites entités existent dans certains pays, et il est important de les évoquer.

Tableau 8 – Les très petites unités administratives dans les pays de l'Union européenne

Pays	Nombre d'unités LAU2	Unités de moins de 100 habitants	Unités de moins de 50 habitants	Part des unités de moins de 100 habitants	Part des unités de moins de 50 habitants
Allemagne	12 333	199	58	1,6 %	0,5 %
Autriche	2 360	5	0	0,2 %	0,0 %
Belgique	589	1	0	0,2 %	0,0 %
Bulgarie[8]	5 329	ND	ND	ND	ND
Chypre[8 9]	402	120	71	29,9 %	17,7 %
Danemark[8]	2 147	16	4	0,7 %	0,2 %
Espagne	8 111	965	327	11,9 %	4,0 %
Estonie	227	2	0	0,9 %	0,0 %
Finlande	416	0	0	0,0 %	0,0 %
France	36 570	4 016	1 059	11,0 %	2,9 %
Grèce[8]	6 130	844	329	13,8 %	5,4 %
Hongrie	3 152	ND	ND	ND	ND
Irlande[8]	3 441	60	17	1,7 %	0,5 %
Italie	8 101	37	5	0,5 %	0,1 %
Lettonie	527	ND	ND	ND	ND
Lituanie	519	0	0	0,0 %	0,0 %
Luxembourg	116	0	0	0,0 %	0,0 %
Malte	68	0	0	0,0 %	0,0 %
Pays-Bas	443	0	0	0,0 %	0,0 %
Pologne	2 478	0	0	0,0 %	0,0 %
Portugal[8]	4 241	62	6	1,5 %	0,1 %
République Tchèque	6 249	529	87	8,5 %	1,4 %
Roumanie	3 131	1	0	0,0 %	0,0 %
Royaume-Uni[8]	10 664	ND	ND	ND	ND
Slovaquie	2 883	ND	ND	ND	ND
Slovénie	210	0	0	0,0 %	0,0 %
Suède	290	0	0	0,0 %	0,0 %

Source : EUROSTAT 2007 ; offices statistiques nationaux.

Au total, une dizaine de pays sur les vingt-sept de l'Union Européenne comptent des communes (ou juridiction équivalente) de moins de cinquante habitants (tableau 8). Si on élève le seuil à la centaine de résidents, on aboutit à une quinzaine d'états concernés, soit un peu plus de la moitié. Sur cet ensemble, la majorité n'a en fait qu'une poignée d'entités, qui correspondent par conséquent à des situations d'exception : la Belgique compte ainsi une municipalité de 85 habitants en 2000, dans la province du Limbourg, la seule commune rurale

[8] Le niveau LAU2 est un niveau infra municipal
[9] Chypre grec uniquement.

à avoir échappé à la réforme des années 1970. L'Estonie n'en a que deux, sur sept de moins de 500 habitants, ce qui signifie aussi qu'il s'agit de cas extraordinaires. De même, il en existe une en Roumanie. On en trouve encore cinq en Autriche, dans le cadre d'une répartition globale davantage tirée vers le bas (172 municipalités de moins de 500 personnes).

Les nations davantage concernées par le phénomène sont l'Allemagne, Chypre et la Grèce, l'Irlande, l'Espagne et le Portugal. L'Italie est dans une situation intermédiaire, avec une trentaine de communes de moins de cent habitants (dont six de moins de cinquante). Il est intéressant de constater que ces six pays appartiennent à trois catégories différentes de la typologie précédente, la France relevant de la quatrième : la présence de très petites unités administratives locales n'a pas l'exclusivité d'un type de maillage particulier. En revanche, en dehors de l'Espagne et de l'Italie, les autres états concernés bénéficient tous d'un système à deux niveaux locaux, le principal n'étant pas l'entité de base (en Allemagne, les très petites entités sont présentes dans des *Länder* ayant adopté cette organisation). Ces quelques exemples méritent d'être abordés plus en détail, dans une perspective de comparaison.

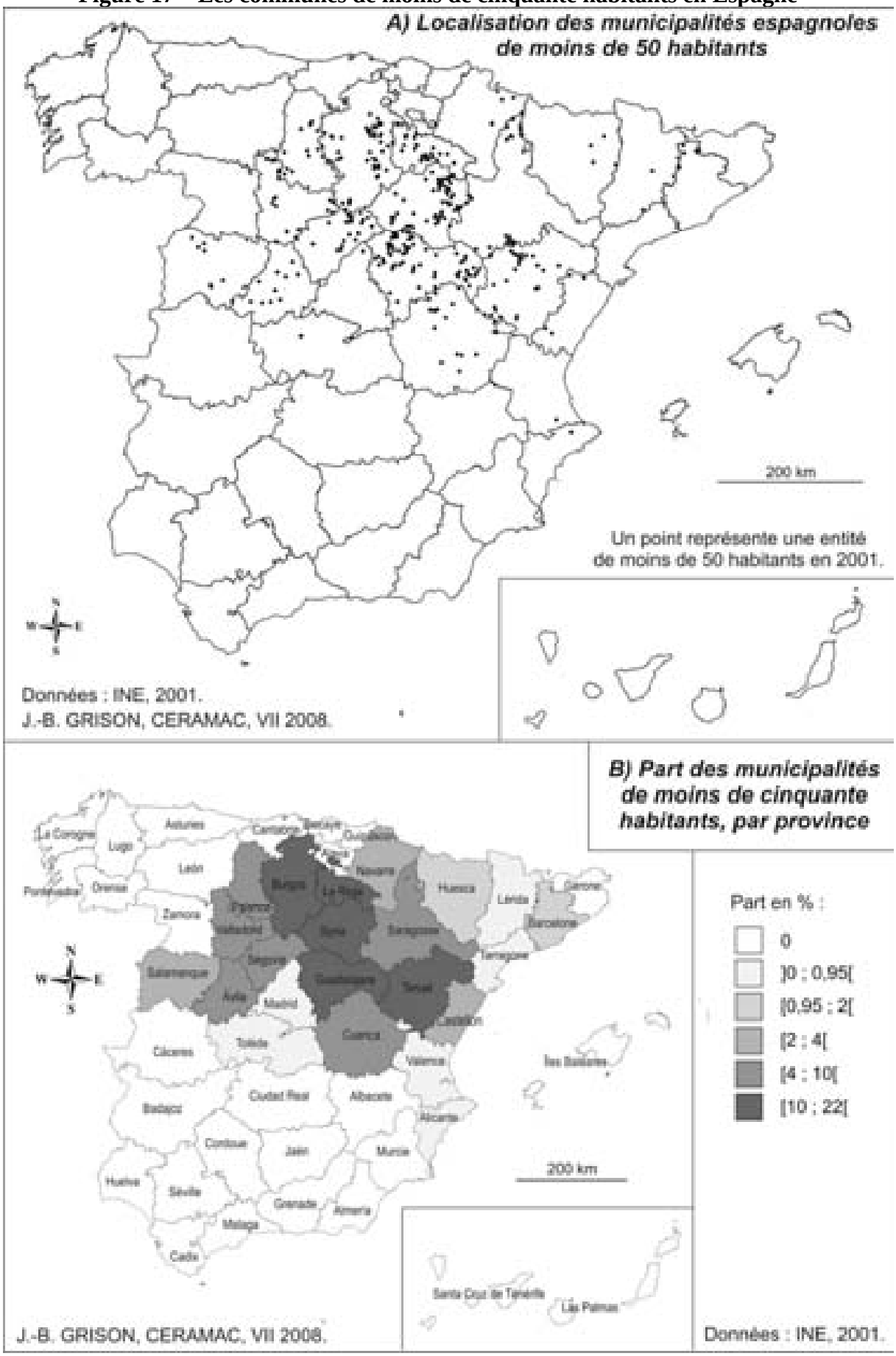
1. L'Espagne

L'Espagne comptait 8 077 municipalités au recensement de 2001, dont 965 (11,9 %) de moins de 100 habitants, et 327 (4 %) de moins de 50. Les deux valeurs relatives sont supérieures aux valeurs françaises correspondantes (respectivement 10,7 et 2,7 %). Par ailleurs, la répartition de ces très petites communes espagnoles par province (figure 17) montre de profondes inégalités et font apparaître des zones de concentrations majeures, avec des inégalités de répartition sensiblement plus prononcées qu'en France. Les trois provinces comptant le plus d'entités de moins de 50 habitants (Guadalajara, Soria et Burgos avec respectivement 59, 52 et 39 de ces municipalités), toutes trois contiguës au nord et à l'est de Madrid (Castille), sont au-dessus du seuil des dix départements français les plus pourvus dans ce domaine. Par ailleurs, seules 22 des 50 provinces espagnoles sont concernées par leur présence. La carte de répartition réalisée en reprenant les mêmes classes que celle faite pour la France au début de ce chapitre (figure 5) montre que ces 22 provinces forment un ensemble compact occupant la majeure partie du centre et du nord-est de la péninsule (Castille, La Rioja, Navarre, Aragon, Catalogne, Valence). En outre, la carte par point signale la présence d'ensembles de concentration importants, de même type que ceux classés en *niveau 4* précédemment.

Les comparaisons hâtives des trames administratives française et espagnole sont loin de provoquer un tel constat : l'Espagne compte près de 5 fois moins de municipalités que la France, pour une superficie inférieure seulement de 10 %. La superficie moyenne de ses communes y est sensiblement plus élevée (62 km² contre 14 pour la France), la population moyenne également (5 080 habitants contre 1 640)[10]. Cependant, une analyse un peu plus approfondie montre que les inégalités dans la répartition de la population sont particulièrement marquées, avec, dans le centre du pays, des plateaux où les densités de population ont chuté à des niveaux très bas. A l'opposé de la hiérarchie des lieux, les municipalités espagnoles de plus de 100 000 habitants, au nombre de 54 en 2001, concentrent à elles seules près de 40 % de la population du pays (moins de 15 % en France).

[10] Chiffres du Conseil de l'Europe (1995)

Figure 17 – Les communes de moins de cinquante habitants en Espagne



Après la restauration de la démocratie en 1975, les collectivités territoriales sont reparties sur des bases nouvelles, le flou des premières années se résorbant progressivement par un enrichissement de la législation et une autodétermination graduelle des différentes structures territoriales (Gabriel-Oyhamburu, 2000 ; Sanz Gomez, 2005). Cependant, des problèmes demeurent quant au traitement des distorsions entre les grandes villes à très fort pouvoir budgétaire (qui réclament des compétences supplémentaires) et les petites communes qui peinent à assurer leurs compétences minimales. En fait, le débat semble toujours d'actualité, d'autant plus que les fusions de communes, si elles n'ont pas été inexistantes depuis le rétablissement de la monarchie, sont restées relativement marginales, un peu à l'instar du cas français.

La situation espagnole est sans doute celle qui, en Europe, présente le plus de similitude avec le cas français en matière de très petites collectivités – du moins dans le centre-nord du pays. Même si les régions concernées sont davantage limitées dans l'espace, leur concentration et leur statut rapprochent les deux problématiques nationales. Les tendances contemporaines sont peut-être même plus préoccupantes dans la péninsule Ibérique, où les plateaux très dépeuplés, sur lesquels les densités de population sont tombées à des niveaux très bas, ne connaissent pas encore le renouveau qui s'observe dans la majorité des espaces ruraux français, même si, ponctuellement, des reconquêtes de villages par des populations d'origine étrangères sont observées (Nates Cruz, 2008).

2. L'Allemagne

- Une organisation et une modernité administratives souvent citées en exemple…

L'organisation administrative de l'Allemagne est souvent citée en exemple (Guigou 2000…), comme une trame rigoureuse, régulière et efficace en termes d'aménagement et de développement du territoire. Les régions sont puissantes, les arrondissements (*Kreise*) correspondent bien aux bassins de vie, et les communes sont peuplées (plus de 6 000 habitants en moyenne nationale, soit près de quatre fois le niveau français), leur nombre ayant diminué de moitié depuis les années 1970. Contrairement à la France, le statut des unités municipales n'est pas homogène, mais se partage en deux grands types : les villes (*Städte*) se distinguent des autres communes (*Gemeinden*). Les premières ont des compétences élargies que n'ont pas les autres, ce qui constitue une forme de réponse au problème, rencontré en Espagne ou en France, de disparités démographiques et financières avec les communes les plus peuplées se sentant trop à l'étroit dans leurs compétences. Certaines d'entre elles (112 en 2003) sont en outre des *villes-arrondissements (Kreisfreie Städte)*, ce qui leur permet de cumuler les compétences de deux niveaux administratifs.

- …Mais des irrégularités profondes, y compris au sein de l'ancienne Allemagne fédérale.

Malgré les impressions de premier abord, à y regarder de près, la république fédérale n'est pas tout à fait en reste en matière de très petites communes. Le cas le plus intéressant est celui du *Land* de Rhénanie-Palatinat, qui compte, en 2003, 126 municipalités de moins de cent habitants sur 2 305 (5,5 %), dont 39 de moins de 50 habitants, mais surtout où 72 de ces entités sont concentrées dans le même arrondissement (le *Kreis* de Bitburg-Prüm, frontalier avec le Luxembourg et la Belgique) où elles représentent 30,6 % des communes, et dont

trente collectivités ont moins de cinquante habitants (12,8 %)[11]. Deux districts, le long de la vallée de l'Our qui marque la frontière germano-luxembourgeoise, ont une majorité de communes de moins de cent habitants. Ce secteur représente une véritable originalité en Allemagne (Reitel, 1973).

Sans que l'émiettement de la trame de base n'entraîne une prolifération aussi significative des structures de moins de 100 habitants, les municipalités sont restées au niveau des paroisses, sans réforme de la trame de base de l'administration, dans d'autres *Länder* (Schleswig-Holstein, Saxe-Anhalt, Thuringe). Dans l'ensemble de l'état fédéral, environ 200 entités se trouvent en dessous du seuil de la centaine de résidents. Cependant, les régions concernées ont toutes conservé (ou mis en place) des regroupements intermédiaires entre l'arrondissement et la commune, qui peuvent centraliser l'essentiel des pouvoirs politiques locaux. Par ailleurs, les nouveaux *Länder* issus de l'ex-RDA conduisent encore, à la fin des années 2000, des réformes réduisant le nombre de très petites collectivités (Depraz, 2006).

La concentration de très petites communes à la frontière luxembourgeoise, même si elle reste ponctuelle, est comparable aux fréquences importantes de certains départements français (de type *niveau 4*), et présente un intérêt singulier, dans la mesure où l'administration allemande est fondée sur un modèle fédéral très différent du modèle français, et où les niveaux principaux de décision sont situés à des échelles variables (*Länder*, *Kreise*, communes) des niveaux principaux français (Etat, départements, communes). Mais il importera de s'intéresser à l'organisation particulière de la Rhénanie-Palatinat, qui n'a pas connu de réforme administrative comme dans les régions voisines, et qui a conservé une division intermédiaire, celle du district. Les *Länder* sont, en effet, partiellement responsables de la répartition des compétences politiques et administratives entre les différents échelons territoriaux. Il faut noter également que l'attribution des compétences peut être nuancée suivant la taille des communes et leur place dans la hiérarchie urbaine, contrairement à la logique d'égalité républicaine qui prédomine en France.

3. La Grèce

Depuis une réforme récente, la péninsule hellénique constitue un cas très particulier, avec un fonctionnement en double niveau de l'administration de base, mais avec un émiettement considérable en milieu rural, tant pour le premier niveau que, parfois, pour le second. Ainsi, sur 6 130 entités de premier niveau, 329 (5,4 %) ont moins de 50 habitants, et 844 (13,8 %) moins de 100. Le fait remarquable, inégalé en France, est l'importance des localités presque vides, avec, outre six localités inhabitées, un total de 34 unités de moins de 10 personnes. Cependant, depuis la réforme progressive des années 1980 et 1990, ces entités n'ont qu'un rôle très limité. Dans le nouveau système administratif local, on appelle « municipalités » (« dèmes ») les entités de niveau LAU1, au nombre de 1 034 d'après le site statistique officiel. Or, les fusions ont été très inégales : ainsi, malgré la réforme, on compte encore neuf municipalités de moins de cinquante habitants, et quinze au total de moins de cent… O. Deslondes souligne que, en effet, certaines communes isolées ont échappé au remodelage du maillage, ce qui continue de provoquer des difficultés de gestion, puisque l'intercommunalité ne s'est pas véritablement développée (Sivignon *et al.*, 2003).

[11] Source : *Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz*, 2004 – population au 31 décembre 2003.

4. Le Portugal

Ce cas est intéressant dans la mesure où, comme évoqué plus haut, le système administratif reconnaît un niveau infra municipal, celui de la paroisse (*freguesia*). Correspondant à un maillage fin (4 252 entités au total, soit une moyenne de 21,7 km² et 2 440 habitants, des chiffres légèrement supérieurs à ceux de la France), cette dernière a des compétences limitées : entretien des voies publiques, réalisation des travaux publics, mise en œuvre du recensement électoral et gestion des bien propres. Une série d'autres compétences sont partagées entre les paroisses et les municipalités (305 *concelhos* au total, soit approximativement l'équivalent du canton français), suivant les opportunités. Les deux échelons sont gouvernés par des assemblées élues au suffrage universel direct (source : Bruxelles, Comité des Régions). Parmi les *freguesias*, un petit nombre (62) ont moins de cent habitants, et quelques-unes (6) moins de cinquante au dernier recensement (2001). Ces localités sont majoritairement situées dans le centre-est du pays, aux alentours de Guarda. Compte tenu des méthodes de comptage, il est cependant possible que les chiffres soient en réalité plus importants (en particulier du fait des migrants). Par ailleurs, une des particularités du système portugais est que ce double niveau local est en place depuis déjà longtemps : le nombre de municipalités n'a pratiquement pas évolué depuis le sortir de la Seconde Guerre mondiale (Conseil de l'Europe 1995). Contrairement à d'autres pays qui ont adopté un tel système, celui-ci n'est pas le fruit d'une réforme récente.

5. L'Irlande

Le système irlandais est un peu comparable aux deux exemples précédents : les *wards*, unités administratives de base, n'ont que très peu de compétences, le niveau fort de la gouvernance rurale étant le « comté » (les villes ont, comme en Allemagne et au Royaume-Uni, un statut particulier), dans un système étatique encore largement centralisé. Au recensement de 2006, le nombre de *wards* de moins de 50 habitants était néanmoins très modeste, réduit à 17, tandis qu'une soixantaine n'atteignent pas la centaine, sur un total de 3 441. Ce constat est à mettre en rapport avec la situation démographique particulière uniforme de cet état, qui a connu la croissance la plus forte de tous les pays de l'Union durant les dernières décennies. La plupart des espaces ruraux sont aussi touchés par ce regain, si bien que le nombre de très petites entités tend à diminuer.

La répartition des très petites unités administratives locales en Europe montre d'abord que celles-ci ne sont pas l'apanage d'un type particulier de maillage. Elles apparaissent ainsi dans des pays appliquant une structure territoriale « éclatée » (dans la majorité des cas), mais aussi là où les moyennes nationales sont relativement élevées, comme en Espagne. Seuls les états ayant conduit les réformes les plus radicales n'en présentent qu'à titre exceptionnel (une commune en Belgique). En somme, la présence où l'absence de très petites entités, et plus généralement la répartition des collectivités par strates de population, introduit une variable supplémentaire dans la diversité des situations nationales.

Ces quelques observations conduisent à s'interroger quant à la spécificité du cas français en matière d'émiettement communal. En effet, si des régions de forte concentration de très petites communes existent chez nos voisins, les modèles spatiaux liés à ces entités

sont-ils pour autant les mêmes ? Posent-ils les mêmes questions quant aux dynamiques locales, et pour la gestion du territoire ? A ce niveau, les différences d'organisation administrative entre les états, en particulier les inégales réformes, voire « révolutions » territoriales dont ils ont fait l'objet ont-elles permis de régler certains problèmes de développement local plus efficacement dans certains pays ?

Les quelques cas étudiés plus haut donnent plutôt l'impression que chaque pays présente des particularités notoires, et qu'il est difficile de trouver un véritable dénominateur commun permettant de faire passer la France pour une exception par rapport à une norme qui en fait n'existe pas réellement. Le système hexagonal est sans aucun doute unique, mais sans s'opposer pour autant à un modèle uniforme qui prédominerait ailleurs. En revanche, ce fait n'empêche pas de chercher ailleurs des modèles territoriaux susceptibles d'être plus efficaces et plus dynamiques. A ce titre, l'administration allemande est souvent citée, alors que, en réalité elle présente des réalités relativement disparates d'un *Land* à l'autre.

Sur la question particulière des très petites communes, celles de moins de cent ou de cinquante habitants, il apparaît en revanche que la France, si c'est bien le pays qui en compte le plus en valeur absolue, n'est pas réellement dans une position exceptionnelle : une bonne part des pays européens (la majorité si on retient le seuil de cent habitants) est confrontée à leur présence. Plusieurs états en comptent même une proportion significative, en particulier l'Espagne, la République Tchèque et la Slovaquie, la Grèce si l'on retient le niveau LAU2, sans oublier certains *Länder* allemands…

*

Loin d'être aléatoire, la répartition des communes françaises de moins de cinquante habitants est difficile à comprendre, tant elle échappe aux découpages habituels, traditionnels et contemporains, de la France rurale. Au niveau régional, les territoires concernés par l'implantation de ces petites entités ont bien peu de points commun, tandis que, à l'échelle locale, le contenu du maillage administratif change parfois considérablement d'un lieu à l'autre. Combinaison des formes du maillage et de la densité de population, la très petite municipalité est en outre partiellement influencée par le relief, la répartition de l'habitat, ou encore les dynamiques urbaines. Enfin, elle renvoie au statut politique de cette cellule de base de l'État français. La comparaison effectuée avec les autres pays de l'Union Européenne confirme l'ampleur exceptionnelle du phénomène français en ce domaine, mais montre aussi qu'aucune norme ne prédomine, sur le continent, quant à la composition locale des niveaux de l'administration.

Chapitre 3

Les très petites communes en perspectives : héritages et trajectoires

La localisation, dans la période contemporaine, d'unités d'habitat de moins de cinquante habitants et autonomes administrativement est, bien entendu, le fruit d'un processus historique de longue haleine. Dans cette longue évolution des territoires ruraux, de multiples mécanismes spatio-temporels sont intervenus. Les très petites localités d'aujourd'hui sont ainsi une forme d'« espace-mémoire » (Durand-Dastès, 2001), plus ou moins pesante, de phénomènes passés dont les temporalités varient à différentes échelles. Nous avons retenu trois thématiques historiques majeures en matière d'impact sur la présence actuelle des entités qui nous intéressent : tout d'abord, les conditions de la formation des unités d'habitat et des communautés locales qui y sont liées ; ensuite, les évolutions démographiques, caractérisées en particulier, sur le long terme, par l'exode rural, qui ont conduit à l'augmentation de l'importance de la catégorie inférieure ; enfin, la succession de débats et tentatives de réformes de la trame locale, qui ont finalement abouti au maintien de plus de 36 000 entités, qui, dans leur grande majorité, n'ont subi aucune modification territoriale depuis leur création.

I. A l'origine des très petites communes : la petite communauté autarcique

La Révolution Française, en mettant en place les communes françaises, a acté la reconnaissance de formes socio spatiales datant de plusieurs siècles, et qui correspondaient notamment à ces cellules qui deviendraient par la suite des milliers de municipalités de quelques dizaines d'habitants. L'existence de telles entités dans la période contemporaine remonte ainsi fréquemment à un héritage ancien de formes particulières d'appropriation et d'exploitation de l'espace. L'habitat actuel, dans les campagnes concernées, se comprend par plusieurs variables qui prédominaient sous l'Ancien Régime : des exigences économiques, un système de pouvoir, et une organisation ecclésiale qui ont contribué à individualiser la multitude de communautés locales.

A. Des particularités dans la mise en place du système d'habitat

Les unités d'habitat ayant abouti aux très petites communes correspondent en partie aux formes traditionnelles d'organisation spatiale, qui ont permis leur mise en place. D'une manière générale, les municipalités peu peuplées ont pris le relais de petites communautés, en partie autarciques dans leur mode de fonctionnement, répondant à la fois à des contraintes physiques qui ne permettaient pas leur extension, et à des traditions sociales et politiques qui ont favorisé cet émiettement. Dans le cas des hautes vallées pyrénéennes et de leur multitude de petits villages, M. Berthe résume : *« L'agent morphogène est ici immanent aux formes de pouvoir et de société valléennes, et par conséquent immatériel. (…) L'habitat villageois n'est que la projection au sol de formations sociales originales »* (Berthe et Cursente, 2001). Ainsi, la petite structure autonome résulte d'un processus particulier, et l'on comprend alors que

l'explication de sa présence dans telle ou telle région est difficilement liée à de simples traits généraux du monde rural, comme on l'a montré au chapitre précédent.

Les thèses de géographie régionale de l'école vidalienne ne sont pas avares de réflexions relatives à l'origine de l'implantation et de la forme des unités d'habitat (Métailié, 2001). Ces considérations sont, en effet, au cœur de l'analyse de l'interaction entre l'organisation des sociétés et le milieu naturel, qui est resté pendant la première moitié du vingtième siècle la position épistémologique essentielle de la discipline. Un peu plus tard, quelques auteurs ont repris à leur compte des observations du même ordre, comme A. de Réparaz dans les Alpes du sud, ou R. Chapuis dans le Doubs.

Dans plusieurs de ces travaux, on explique que l'occupation du territoire sous la forme d'unités d'habitat groupé de taille réduite correspond à une phase intermédiaire de peuplement, la dernière phase étant matérialisée davantage par un habitat dispersé dont l'intégration communautaire passe généralement par des périmètres plus larges, du moins en ce qui concerne les régions montagneuses : ainsi, dans les Alpes et le Jura, les très petites communes sont bien moins fréquentes dans les parties hautes de la chaîne que dans les vallées intermédiaires (Chapuis, 1982 ; de Réparaz, 1978). Les travaux de synthèse sur l'histoire locale de la France font les mêmes constats (Braudel, 1990 ; Nora, 1984…). Ainsi, F. Braudel revient par exemple sur l'antériorité de la sédentarisation des communautés paysannes dans le Nord-Est par des groupes sociaux répartis en villages de 50 à 200 habitants.

Cependant, la mise en place des formes de l'habitat ne saurait expliquer à elle seule la présence ou l'absence de communes de moins de cinquante habitants dans certaines régions. En effet, nous avons déjà constaté que l'on trouve aussi bien des zones où une seule municipalité peut être formée de plusieurs villages ou hameaux d'habitations groupées, que d'autres où de petites communes englobent un habitat entièrement dispersé. L'organisation d'une communauté locale persistant à travers les siècles ne passe pas seulement par la disposition géographique de ses membres, mais aussi par les éléments qui concrétisent leurs relations.

B. De la cellule économique de base à la « forme idéologique »

L'économie est perçue comme le facteur premier présidant à la répartition initiale de la population en différentes unités d'habitat, en fonction notamment du relief et des besoins de production, mais aussi des besoins de communication, d'entraide et d'échange entre les individus. Les structures féodales, religieuses et politiques se sont adaptées à cette répartition. Aujourd'hui, les organisations économiques ont évolué et ne sont plus directement liées à la structure spatiale de la population, mais les « formes idéologiques », qui s'étaient calquées sur la répartition initiale, persistent dans la plupart des cas. Ce constat est particulièrement flagrant pour les plus petites unités, qui n'ont quasiment plus aucune justification économique. Guy Di Méo (1991) souligne : *« Le territoire ne se désolidarise pas de son histoire et, dans ces conditions, toute géographie à prétentions nomothétiques aboutit à un échec si elle n'intègre pas l'épaisseur normative du temps »*. Cela signifie que, dans le cadre de notre étude, la compréhension de la très petite commune est impossible sans faire appel à ces mécanismes passés qui ne sont plus justifiés aujourd'hui, mais qui ont constitué le point de départ d'un système spatial pérennisé par d'autres affectations.

1. La nature des pratiques économiques collectives

L'organisation et la rationalisation de la vie matérielle des communautés locales est facilement reconnue comme étant à la base de la forme des unités d'habitat. Ainsi, une communauté paysanne traditionnelle, en semi autarcie, occupe l'espace de telle manière que les relations entre ses différents membres permettent de subvenir à l'essentiel des besoins. La trame des lieux d'habitat peut souvent être expliquée de cette manière : les régions d'habitat dispersé correspondent à une répartition des terrains directement autour des fermes dont ils dépendent, tandis que l'habitat groupé traduit une part plus importante de l'utilisation collective des terres (les propriétés foncières familiales ne sont pas groupées, mais réparties dans différents secteurs du finage affectés collectivement au même usage).

Cependant, si l'économie locale traditionnelle, et davantage encore l'organisation sociale avec des pratiques collectives plus ou moins développées, peuvent être considérées comme le fondement de la répartition de l'habitat, elles n'expliquent pas réellement les constructions territoriales contemporaines, dans la mesure où l'ordre économique et social des siècles passés n'a plus cours, et où la trame communale s'est désolidarisée des nouveaux systèmes d'échange, de production et de consommation : sa persistance et sa stabilité relèvent nécessairement d'autres facteurs, qui dépassent les nécessités économiques.

2. Les contours des systèmes de pouvoir politique et religieux

Globalement, la fixation des lieux d'habitat dans les campagnes françaises a été contemporaine de leur christianisation, et le maillage des paroisses s'est rapidement calqué sur celui des localités de base. Cependant, des nuances à cette règle générale permettent de comprendre certaines inégalités : en effet, l'installation de l'Eglise catholique en France ne s'est pas réalisée exactement sous les mêmes formes et au même moment dans l'ensemble des provinces, ce qui a entraîné des différences notoires dans les contours du maillage paroissial, non sans conséquence sur la taille des municipalités formées en 1789. Par exemple, dans le Nord-Est, l'Eglise catholique a accompagné au plus près le développement des communautés villageoises, alors que, dans l'Ouest, elle s'est implantée plus tardivement, et les paroisses ont englobé plusieurs *« unités d'habitat, qui font actuellement figure de hameaux, alors qu'ils sont souvent au moins aussi peuplés que bien des villages de Lorraine »* (Calmès *et al*., 1979). Lors de la mise en place des municipalités, ces divergences se sont faites ressentir, ce qui contribue à l'explication de la rareté des très petites entités sur la façade occidentale du pays.

Par ailleurs, les finages de la féodalité puis de la noblesse se sont calqués eux aussi sur la trame des villages, et nombre de localités ont affirmé leur identité en rapport avec l'emprise d'un domaine unifié à proximité. Ainsi, le sentiment d'appartenance lié à l'entité villageoise s'est renforcé par les jeux de pouvoirs mettant face à face les communautés voisines. Dans ces conditions, au moment de la constitution des municipalités à la fin du dix-huitième siècle, on peut dire que les localités qui ont finalement imposé leur autonomie bénéficient alors d'une triple justification : un fondement économique qui peut encore, au moins en partie, à cette époque, être défendu ; une structure ecclésiale adaptée à leur contour, et une organisation politique et communautaire qui les identifie en propre. En somme, on peut dire que les trois ordres de l'Ancien Régime se retrouvent dans ce découpage.

3. La construction identitaire de la localité

En plus de cet héritage historique pluriséculaire, il faut ajouter, à l'actif de cette conscience idéologique inhérente à la localité, l'importance pour les individus du groupe social de proximité de l'attachement à des lieux qui, dans de nombreux cas, font partie de l'identité de la personne qui les habite : *« Le sentiment de proximité est d'autant plus fort que c'est lui qui permet à l'individu de s'identifier à un groupe et de s'appuyer sur lui pour savoir qui il est »* (Claval, 2002). Reste un débat sur lequel les populations rencontrées ne savent pas encore, à l'heure actuelle, s'accorder : la localité identitaire de référence a-t-elle sensiblement évolué dans ces contrées rurales isolées, au profit d'un espace plus large, avec l'accroissement des mobilités et la rétractation de la part de la population agricole ? Un tel glissement n'est pas évident, et dépend fortement des perceptions individuelles, éventuellement influencées par des considérations sociologiques (Sencébé, 2002). Cependant, il est assez clair que, aujourd'hui encore, l'importance accordée à la localité par une majorité de la population est suffisante, dans la plupart des cas, pour justifier de son autonomie, ou du moins de son maintien.

Replacée dans son contexte historique de départ, la municipalité française peut être comprise comme une structure spatiale justifiée par une superposition de valeurs, à défaut d'une pertinence rationnelle fortement discutable aujourd'hui. Elle est ainsi validée par son héritage et son adéquation avec des logiques qui relèvent d'abord d'une représentation spatiale et identitaire. Cependant, en particulier dans le cas des plus petites entités, la situation actuelle est tellement différente de celle qui prédominait en période révolutionnaire, qu'il est indispensable d'approfondir la question du contraste entre ces transformations et la permanence du maillage. Par ailleurs, les très petites communes des années 2000 ne sont pas les mêmes qu'en 1800, et les évolutions qui ont conduit à l'effacement (croissance ou suppression) des unes et à la « production » des autres, dans un cadre administratif resté rigide, doivent être abordées.

II. De la dépopulation au renouveau des espaces ruraux : la diversité des héritages

La population des espaces ruraux français ayant considérablement évolué depuis la Révolution Française, la carte des communes de moins de 50 habitants en 1999 est le fruit d'une production démographique de près de deux siècles. Il importe d'insister sur la diversité des héritages démographiques que portent les cas extrêmes d'aujourd'hui, tant dans la situation originelle des municipalités que dans leurs évolutions.

A. Les très petites communes à l'apogée de la société paysanne : des points de départ très différenciés

Le milieu du dix-neuvième siècle correspond à la période d'apogée de la population des campagnes françaises. Cette époque est à la fois celle d'une société paysanne au sommet de son développement, et le point de départ des déséquilibres qui ont engendré les décennies de bouleversements qui ont suivi. C'est avant tout le moment d'un maximum démographique, tel que les communes qui nous intéressent pour la faiblesse contemporaine de leur nombre d'habitants étaient à l'époque, en moyenne, bien plus peuplées. Toutefois, leurs situations

passées sont extrêmement variées, et méritent d'être détaillées. Par ailleurs, la France comptait déjà, dans cet épisode de l'histoire rurale, ses très petites municipalités, qui ne sont pas les mêmes qu'à l'orée du vingt-et-unième siècle.

1. La population des communes étudiées en 1836 : des divergences régionales

Pour les communes de moins de 50 habitants en 1999, le recensement de 1836 est celui qui, à l'échelle nationale, correspond à leur maximum démographique observé à cette période (soit dix ans plus tôt que la moyenne d'ensemble des espaces ruraux français). Lors de ce « plein » des campagnes, les unités de notre étude étaient très inégalement peuplées : on y dénombrait entre 30 et 1 387 habitants (chiffres observés respectivement au Tartre-Gaudran, Yvelines, à égalité avec Blarians, Doubs, et Goulier, Ariège). Huit localités seulement comptaient déjà moins de cinquante personnes, et une seule a recensé, en 1999, un nombre d'habitants supérieur à celui de 1836. Autrement dit, la quasi totalité des très petites municipalités actuelles a connu une chute considérable de sa population. Ainsi, 15 % d'entre elles n'atteignent pas 10 % de leur population de 1836, et 97 % sont en dessous de 50 % de celle-ci.

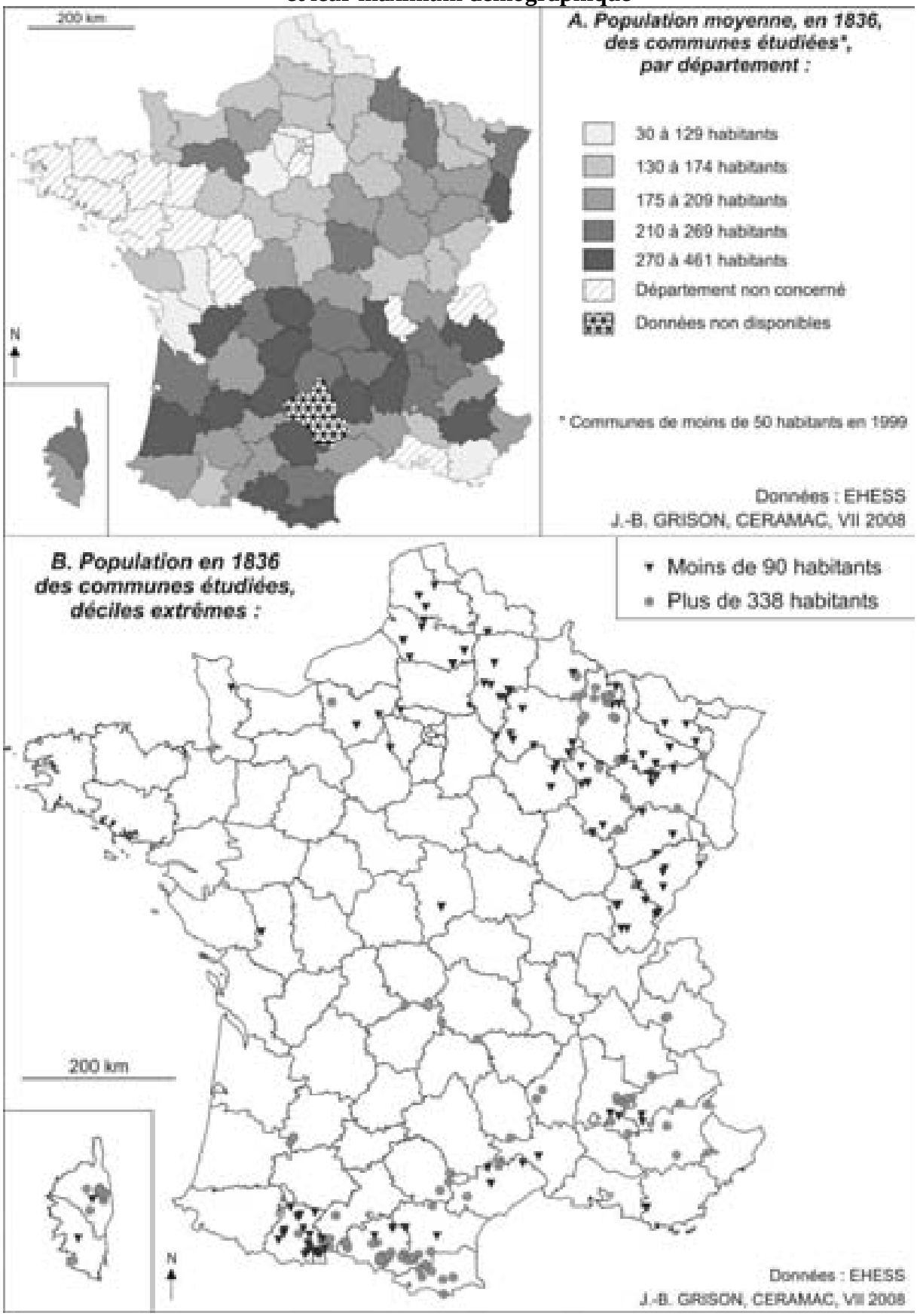
Deux analyses cartographiques ont été réalisées pour aborder cette donnée (figure 18) : l'une reprenant les moyennes départementales de population en 1836 des entités de moins de cinquante habitants en 1999 ; l'autre montrant la localisation des unités appartenant aux catégories extrêmes. Les deux cartes font apparaître de manière générale une première distinction nord-sud. En moyenne, les communes de moins de cinquante habitants étaient plus peuplées en 1836 dans la moitié méridionale du pays, au sud d'une ligne Genève-La Rochelle.

Pour la moitié nord, au niveau départemental, on constate, en fonction de la classification adoptée, une trame régionale plus simple du phénomène : les petites communes d'aujourd'hui étaient en moyenne relativement plus peuplées en Alsace, Meuse et Ardennes, Nièvre et Normandie intérieure (Orne surtout). A l'autre extrémité se retrouvent le centre du Bassin parisien (Ile-de-France et Eure-et-Loir), ainsi que les deux départements du Nord-Pas-de-Calais. Entre les deux situations, on peut isoler six départements du centre nord-est (Vosges, Belfort, Haute-Saône, Haute-Marne, Côte-d'Or, Yonne), dans une position intermédiaire supérieure.

La moitié sud est bien plus contrastée. Les départements de la catégorie supérieure (où les plus petites localités d'aujourd'hui comptaient en moyenne plus de 270 habitants en 1836), sont répartis dans toutes les régions. On note simplement quelques entités relevant des catégories inférieures, à savoir les Hautes-Pyrénées au sud-ouest, et les départements inférieurs de la région Provence-Alpes-Côte-d'Azur (Var, Vaucluse).

A l'échelle des communes de notre base, une représentation cartographique de l'ensemble d'entre elles analysant ce critère serait difficilement exploitable. Pour aller un peu plus loin dans la physionomie spatiale de l'héritage démographique du XIXe siècle, nous avons localisé conjointement les unités appartenant aux déciles extrêmes, soit les 10 % les

Figure 18 – Les communes de moins de cinquante habitants et leur maximum démographique



moins peuplées en 1836 (moins de 90 habitants) et les 10 % les plus peuplées (plus de 338 habitants). La différenciation entre les localisations respectives de ces deux cas extrêmes n'est pas aléatoire, et montre une régionalisation plus simple à interpréter que celle de la carte précédente.

D'une manière générale, on retrouve le déséquilibre Nord-Sud : la majorité des localités relevant du décile inférieur sont dans le Nord, et, pour l'autre catégorie prise en compte, la moitié sud est loin devant. Mais, à l'intérieur de cette partition, une sous-régionalisation est possible : dans la partie septentrionale, on constate que la plus grande part des communes les plus peuplées en 1836 occupe le nord de la Meuse et le sud-est des Ardennes, soit les hauts lieux des combats de la Grande Guerre. Dans ce secteur, elles l'emportent sur les localités de moins de 90 habitants. Dans la partie sud, le département des Hautes-Pyrénées se détache, ainsi que le sud de la Haute-Garonne, avec une présence significative de municipalités qui au XIXe siècle faisaient déjà partie des moins peuplées, alors que, dans les autres régions méridionales, les entités du décile supérieur dominent largement, avec une concentration plus dense dans la région orientale des Pyrénées (est de l'Ariège, ouest des Pyrénées-Orientales, sud de l'Aude).

Ces observations sont susceptibles de contribuer à l'explication de modèles s'appliquant aux très petites entités municipales : dans la moitié nord, les communes peu peuplées du Bassin parisien apparaissent plus couramment liées à une forte inertie démographique, c'est-à-dire une différence somme toute relativement modérée entre la population en 1836 et la population actuelle. A l'inverse, un certain nombre de communes des chaînes montagneuses méridionales ont été confrontées à une dépopulation colossale. En arrière-plan, on imagine aisément les nuances régionales dans la crise du monde agricole : les hautes vallées sont passées d'une surpopulation tangible à un abandon parfois presque total de l'agriculture et à une progression importante de la friche, tandis que, dans les campagnes du nord, la production agricole s'est spécialisée, mécanisée, restructurée, mais occupe toujours à peu près les mêmes espaces.

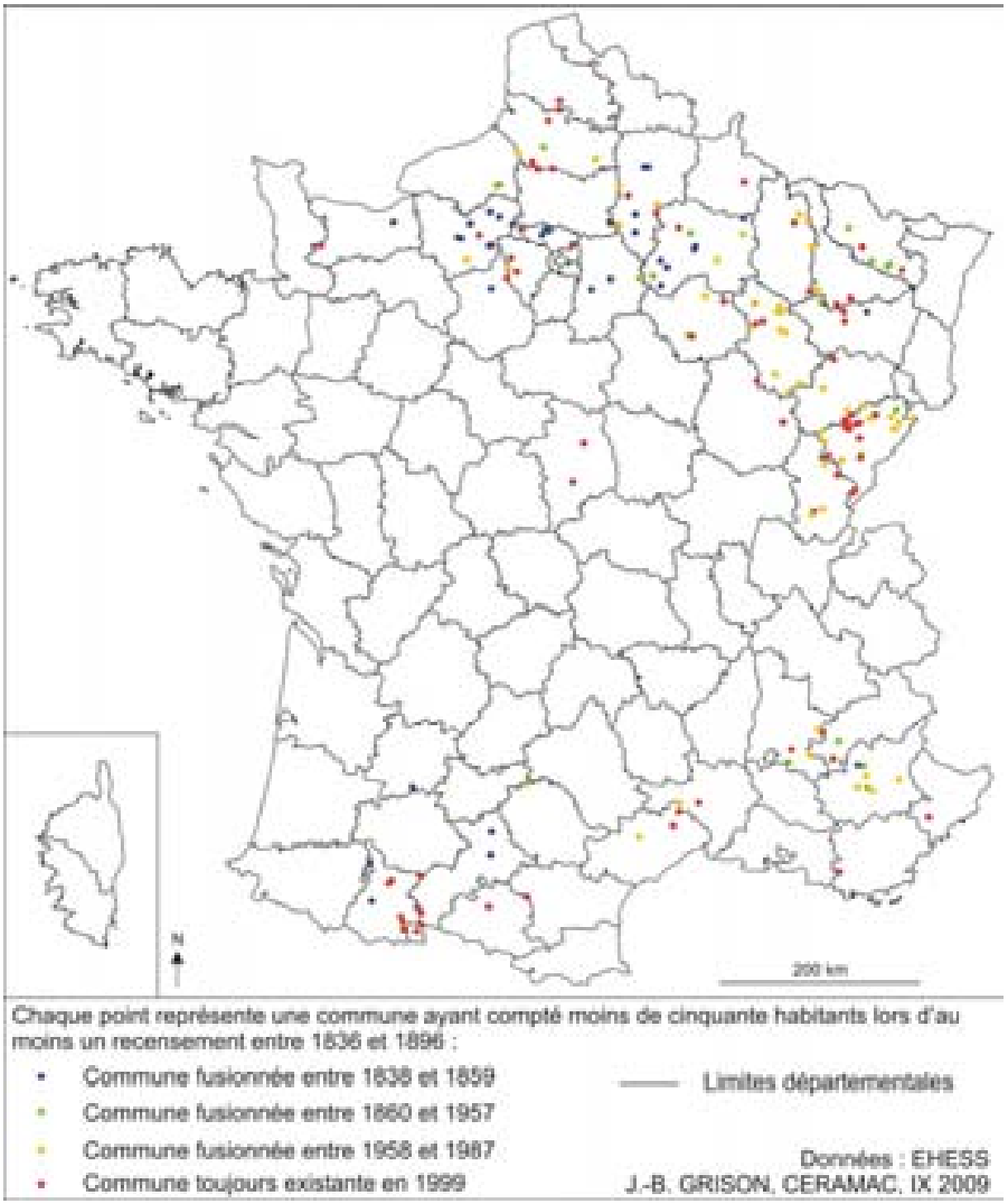
2. Les très petites communes du dix-neuvième siècle

Bien qu'elles soient beaucoup plus nombreuses aujourd'hui qu'au dix-neuvième siècle, les municipalités de moins de cinquante habitants n'ont jamais été inexistantes. Nous avons dénombré, au total, 170 communes françaises ayant compté une population inférieure à ce seuil lors d'au moins un recensement entre 1836 et 1896. Leur localisation montre une nette surreprésentation du Bassin parisien et de la Franche-Comté (figure 19). En règle générale, les régions concernées couvrent une petite moitié nord (du Cotentin à la frontière suisse) ainsi qu'une bande allant des Pyrénées centrales aux Alpes du sud et à la haute Provence.

Il est important de souligner que la majorité de ces très petites communes du dix-neuvième siècle n'existe plus aujourd'hui : les regroupements municipaux en ont fait disparaître près d'une centaine, certaines dès les années 1840 à 1860, d'autres à l'occasion des vagues de fusions des années 1960 et 1970, ou plus rarement entre ces deux périodes, suite au constat d'une dépopulation (presque) totale, ou, dans le cas particulier de la Moselle, durant la domination allemande.

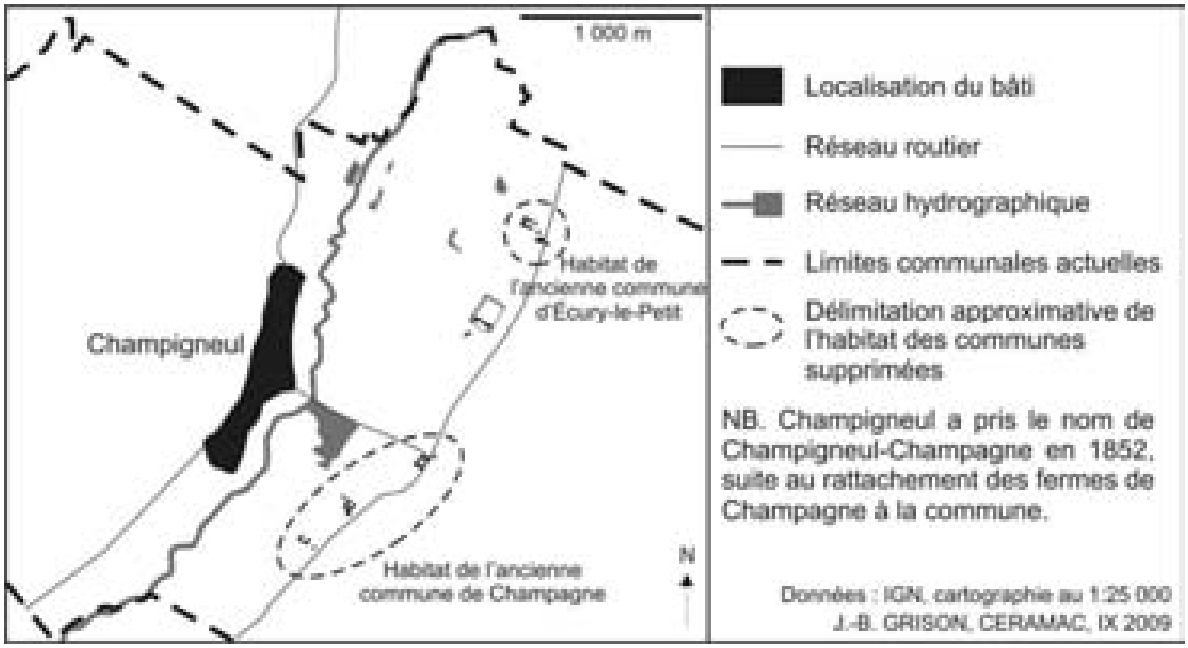
L'évolution du nombre de communes de moins de cinquante habitants au cours du dix-neuvième siècle laisse apparaître les traces des unions des années 1840 (qui correspondent, en définitive, à la fin de la période d'ajustement des structures municipales créées à la Révolution). En effet, on en compte de moins en moins jusqu'en 1846, date à laquelle il n'y en a qu'une trentaine. L'augmentation est ensuite constante, pour atteindre la centaine en 1896.

Figure 19 – Les très petites communes du dix-neuvième siècle



La figure 19 montre que les regroupements communaux du milieu du dix-neuvième siècle concernent avant tout le Bassin parisien. L'observation des cartes topographiques permet de comprendre qu'une bonne part des entités disparues à cette époque sont aujourd'hui des hameaux de taille très réduite, voire de simples fermes isolées, très rarement d'anciennes paroisses ou succursales paroissiales (ni église, ni chapelle). Par exemple, la municipalité actuelle de Champigneul-Champagne (Marne) correspond à l'adjonction au village de Champigneul de deux écarts jusque-là autonomes, Ecury-le-Petit en 1845 (12 habitants en 1841) puis Champagne en 1852 (31 habitants en 1851)[12]. Ces lieux-dits sont aujourd'hui réduits à de grosses fermes. Ils n'ont probablement pas été bien plus importants par le passé, si ce n'est, peut-être, par l'influence de certains de leurs occupants. Quoi qu'il en soit, ces anciennes communes constituaient à l'évidence de véritables anomalies.

Figure 20 – La commune de Champigneul-Champagne (Marne) et ses fermes anciennement autonomes



La situation est différente dans les campagnes de l'Est, en Lorraine, sud de la Champagne et Franche-Comté, où la plus grande part des très petites municipalités du dix-neuvième siècle a été supprimée entre les années 1960 et 1970, ce qui signifie qu'elles ont connu, contrairement aux précédentes, le système politique municipal contemporain, avec un conseil de neuf membres élus au suffrage universel. Elles ont choisi le regroupement par la voie légale actuelle (référendum local), et ont globalement les mêmes caractéristiques que d'autres entités qui n'ont pas opté pour la fusion. La carte permet de comprendre que, dans ces régions du Nord-Est, mais aussi dans les Alpes du Sud, la législation de la seconde moitié du siècle dernier a permis de diminuer significativement le nombre des cas les plus extrêmes de très petites communes. En revanche, dans les Pyrénées et leur piémont, la stabilité est davantage observée, une fois passés les ajustements des années 1840.

[12] Source : base de données de l'EHESS (http://cassini.ehess.fr/cassini/fr/html/6_index.htm - site consulté le 15.09.2009)

B. Le délestage démographique et ses inégalités

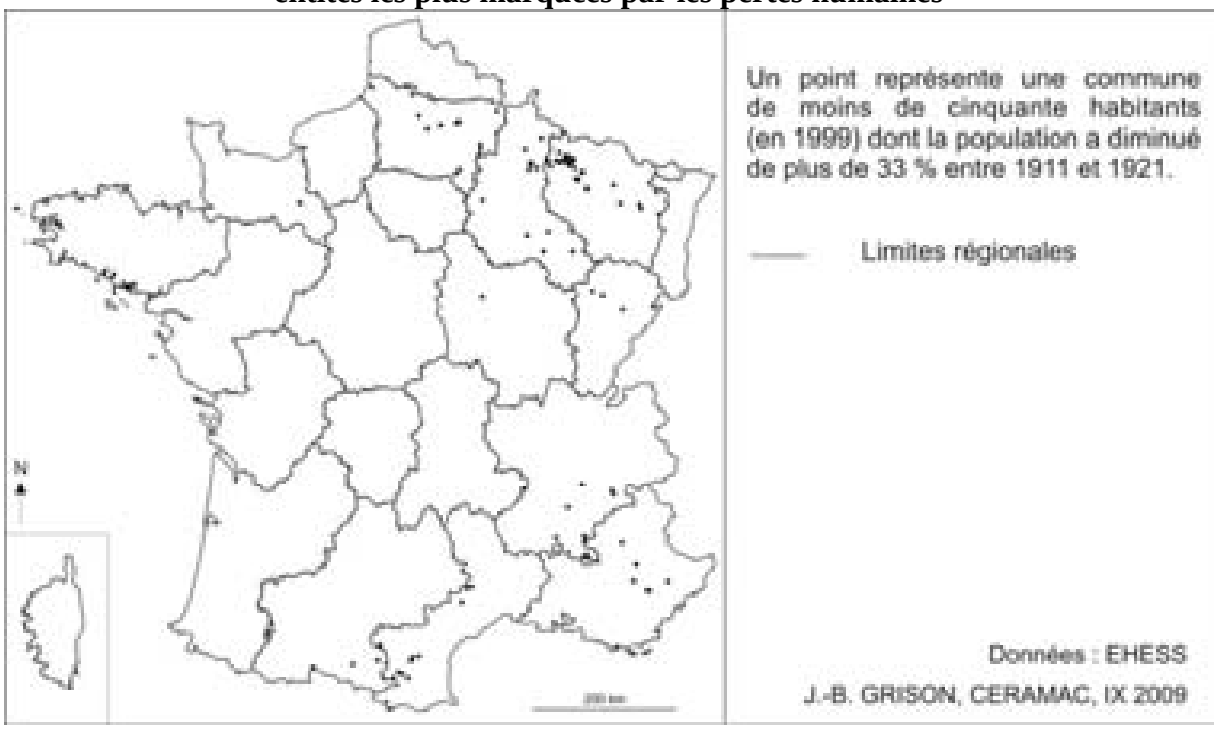
1. Le poids des pertes de la Première Guerre mondiale

La Première Guerre mondiale est survenue dans une période au cours de laquelle la grande majorité des espaces ruraux français connaissait un déclin démographique prononcé. Il est admis que les pertes humaines significatives, concernant presque chaque localité, occasionnées par les combats, ont joué leur rôle dans l'accélération de la déprise. D'une manière générale, les très petites communes n'ont pas échappé à cette règle, et le nombre d'entités de moins de cinquante habitants a sensiblement augmenté entre les recensements de 1911 et 1921.

Au-delà de cette généralité, nous avons déjà signalé dans le chapitre précédent que des municipalités aujourd'hui très peu peuplées, voire inhabitées, sont liées directement aux destructions des batailles de la Grande Guerre : dans le Verdunois, l'Argonne, le nord de la Champagne, les collines du Laonnois, les plateaux picards, plusieurs dizaines de localités ont perdu la majorité de leurs habitants dans les années 1910. Encore aujourd'hui, il est fort probable que la plupart d'entre elles n'auraient pas, aujourd'hui, aussi peu d'habitants.

Les six communes inhabitées du recensement de 1999 sont en totalité situées dans le secteur de la bataille de Verdun et sont considérées comme des « villages martyrs », avec un statut particulier. En réalité, plusieurs dizaines d'autres localités ont été totalement détruites, mais les politiques qui ont suivi ont été différentes. Ainsi, à l'issue des batailles de la Marne, les six municipalités du nord de la Champagne restées vides ont finalement été fusionnées aux entités voisines en 1949 ; la régularisation, dans les mêmes termes, a été plus rapide sur les terrains du Chemin des Dames (1923) ; enfin, dans la Somme, tous les villages ont pu être reconstruits, de même que ceux périphériques des zones précédentes.

Figure 21 – Les très petites communes pendant la Grande Guerre : localisation des entités les plus marquées par les pertes humaines



On peut déduire de ces observations que la Première Guerre mondiale est la cause de plusieurs dizaines de très petites communes qui, dans les zones concernées par les principaux fronts de 1916 et 1917, ne seraient sans doute pas aussi peu peuplées si les affrontements n'avaient pas eu lieu (Bardet et Motte, 1992). En outre, dans les autres régions, la décennie 1911-1921 est souvent celle d'une accentuation du déclin démographique. L'ampleur des pertes humaines à l'issue du conflit s'est alors associée à l'exode rural qui, durant cette période, avait par ailleurs atteint un niveau très élevé, notamment dans les montagnes méditerranéennes où certains villages ont connu un dépeuplement comparable à celui des zones de conflit du Nord-Est (figure 21).

2. L'année de passage sous le seuil de cinquante habitants

Les communes actuelles de moins de cinquante habitants sont, pour l'essentiel, passées en dessous de ce seuil au cours des dernières décennies, suite à une période de déclin à l'ampleur variable entamée au moins un siècle plus tôt. Cependant, de même que la population à l'époque du maximum démographique connaît des différences sensibles d'une région à l'autre, des nuances peuvent aussi être décelées quant à l'année de passage en dessous du seuil étudié (figure 22).

La plupart des régions concernées par les très petites municipalités connaissent des situations internes très variables quant à l'année de passage en deçà de la cinquantaine de personnes. On distingue cependant le Massif central, caractérisé par l'absence d'anciennes très petites communes : elles sont presque toutes passées sous le seuil étudié après 1962. La carte fait même ressortir une nuance entre sa partie nord, où dominent les communes ayant moins de cinquante habitants depuis la période 1968-1982, et les autres secteurs (excepté la frange méditerranéenne), où les localités les moins peuplées ont franchi cette limite en 1990 ou 1999.

On reconnaît, bien sûr, la région des batailles de la Grande Guerre, dans le Nord-Est, avec une dominante de la période consécutive au conflit pour le passage en dessous de la cinquantaine de résidents. Dans le massif des Baronnies drômoises et plus généralement dans les Préalpes, la transition a souvent lieu dans ce même intervalle, mais pour d'autres raisons : dans les années 1920 et 1930, l'exode rural, déjà largement entamé, y prend des proportions colossales, allant même, quelquefois, jusqu'à l'abandon total de certaines localités.

Assez logiquement, la trame des premières communes à avoir franchi vers le bas notre seuil démographique correspond à peu près à celle des très petites municipalités du dix-neuvième siècle, avec une franche surreprésentation de la moitié nord de la France. En proportion, elles sont davantage présentes dans le centre de la Picardie, ainsi que sur les plateaux du massif jurassien. Dans les Pyrénées, les autres régions du Nord-Est ou la Normandie, toutes les situations sont présentes, ce qui suppose une grande diversité des trajectoires.

Ces observations permettent déjà d'appréhender plus clairement quelques grandes lignes des trajectoires démographiques variables ayant abouti aux actuelles communes de moins de cinquante habitants. Les différentes périodes de déclin correspondent en partie à des réalités régionales avérées : les localités déjà peu peuplées avant 1921 ont toujours été parmi les plus petites ; celles qui se sont « vidées » durant la période suivante sont soit la

conséquence directe de la Première Guerre mondiale, soit le résultat d'un abandon des finages traditionnels qui commence déjà à se faire sentir dans certaines zones de montagne. Pendant les Trente Glorieuses et jusqu'au recensement de 1982, de très nombreux villages ont atteint des chiffres de population très bas. Ces dépopulations vont de pair avec la phase majeure de la modernisation de l'agriculture, qui recule sensiblement dans la plupart des massifs montagneux, et se rationalise ailleurs. Enfin, les municipalités qui ont rejoint plus récemment la catégorie démographique extrême : elles marquent, en particulier dans le centre de la France où elles sont dominantes, un recul prolongé des zones rurales les plus marginales.

C. Les tendances récentes : l'évolution depuis 1946

Le nombre de municipalités de moins de cinquante habitants a considérablement augmenté, nous l'avons vu, depuis le XIXe siècle. Pour autant, les cas de dépopulation totale sont restés très marginaux, et laissent penser que, à partir d'un certain niveau, le déclin démographique s'estompe, à la faveur de tendances nouvelles. Dans cette optique, l'observation de l'évolution, recensement après recensement, du nombre d'entités situées sous notre seuil d'étude est susceptible de révéler les mouvements en cours. La régionalisation de ces tendances est indispensable, dans la mesure où les espaces ruraux connaissent des progressions très différenciées d'un territoire à l'autre.

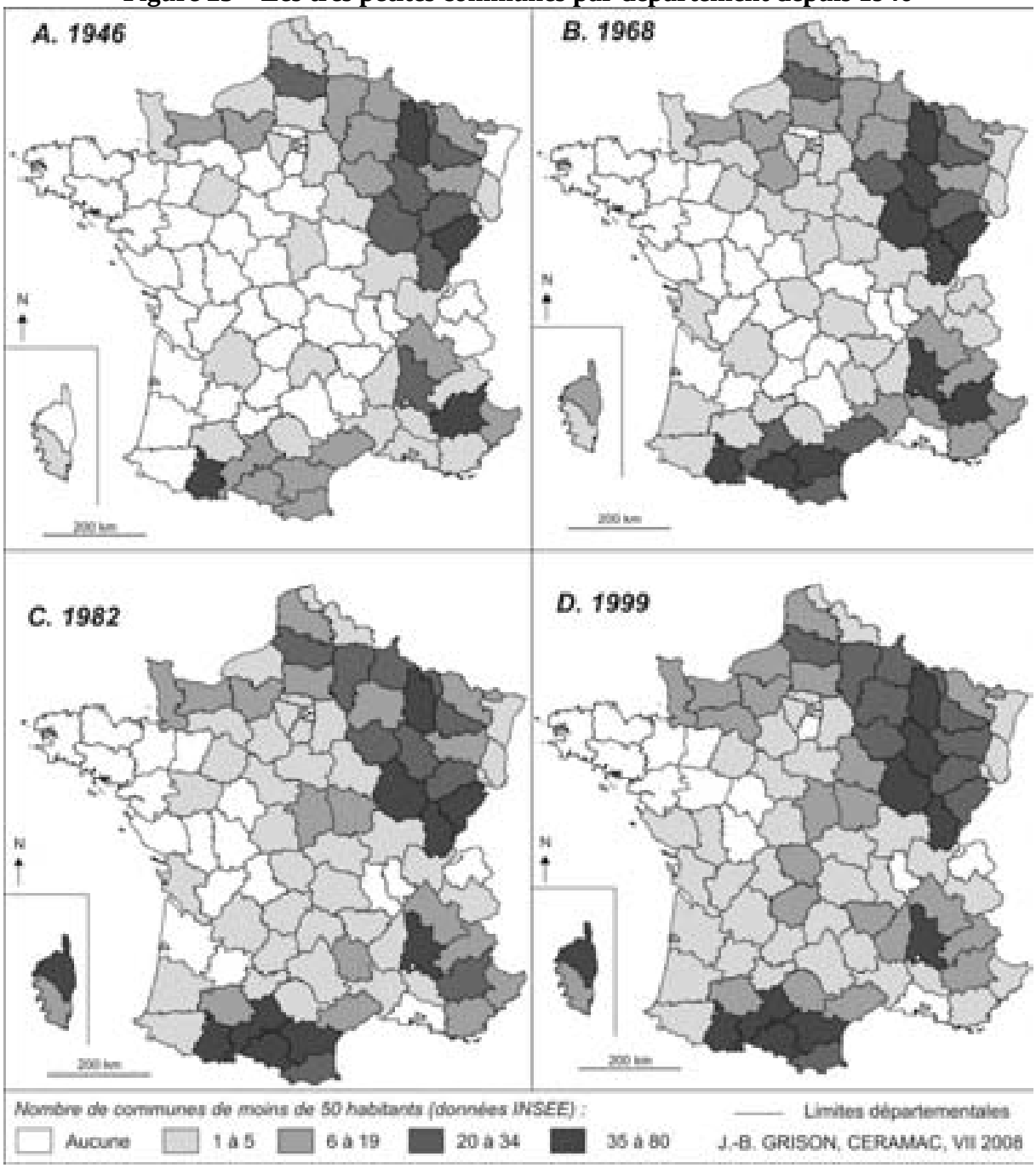
1. Les communes de moins de 50 habitants d'un recensement à l'autre : les tendances de 1946 à 1999

La carte (figure 23) du nombre de communes de moins de cinquante habitants par départements en 1999 a déjà été commentée au chapitre précédent. Elle apparaît ici en figure 23D. Les dates représentées à côté (1946, 1968, 1982) permettent de saisir les évolutions dans cette répartition sur le dernier demi siècle. Ces trois dates correspondent au sortir de la Seconde Guerre mondiale pour la première, puis, pour la deuxième, à la veille de la loi Marcellin (1971) conduisant à une baisse sensible du nombre de très petites municipalités dans certains départements, 1982 étant un recensement situé à la fois à une période charnière dans l'évolution de l'exode rural dans de nombreuses régions, et juste avant la principale vague de rétablissement de communes signifiant l'échec de la loi Marcellin.

Le nombre de départements concernés n'a cessé de s'accroître. Le pourtour du pays, de la Normandie aux Pyrénées en passant par les frontières orientales et la Méditerranée, est concerné par le phénomène depuis le début, mais c'est aussi de plus en plus dans le centre de la France, en particulier le Massif central et le bassin de la Loire, que des très petites entités municipales sont progressivement apparues.

La carte de 1946 dégage les zones « historiques » de concentration des plus petites municipalités : les quatre départements qui ressortent sont en effet la Meuse (contenant la *zone rouge* et les villages détruits de la Première Guerre mondiale), le Doubs, et ses très petites communes dont parlaient Richard (1928) et Herrenschmidt (1936), les Basses-Alpes et leurs *« communes de poche »* décrites par R. Blanchard, enfin les Hautes-Pyrénées. Ailleurs, ce sont surtout quelques départements du Nord-Est qui sortent du lot, de la frontière suisse aux Ardennes. On commence également à voir la Drôme se détacher, du fait du dépeuplement des Baronnies et du Diois. A l'inverse, les entités de moins de cinquante âmes sont presque totalement absentes de l'ouest et du centre de la France.

Figure 23 – Les très petites communes par département depuis 1946



Par la suite, les espaces de forte concentration des plus petites unités se sont élargis (on passe de quatre départements à plus de 35 communes de moins de cinquante habitants en 1946 à dix en 1968, nombre ensuite inchangé jusqu'en 1999). Cependant, on a observé quelques glissements, les dix départements les plus pourvus n'étant pas resté les mêmes aux trois dates. Les Alpes-de-Haute-Provence ont ainsi en partie résorbé leur contingent de très petites entités dans les années 1970, suivies par le Doubs dans les années 1980. Une importante vague de fusion, affectant principalement le premier cas, et un regain démographique lié avant tout au développement périurbain (surtout pour le second département) contribuent à expliquer ce mouvement. La Haute-Marne est sortie temporairement de ce *top 10* en 1975 et 1982, suite à la campagne de regroupements

communaux initiée par la loi Marcellin de 1971, avant que son échec (rétablissement de municipalités dans les années 1980 et 1990) assorti de la poursuite de la déprise rurale fasse de nouveau augmenter le nombre des unités les plus dépeuplées.

Ces cartes sont bien révélatrices, sur la période récente, des évolutions régionales contradictoires des municipalités les moins peuplées. Elles tendent à regagner des habitants dans la façade orientale du pays, mais le nombre des entités de moins de cinquante personnes s'est sensiblement accru, au fil des dernières décennies, dans la plupart des autres régions, et tout particulièrement dans le centre de la France. La situation est plus stable dans les Pyrénées et le Bassin parisien. Les explications de ces clivages rejoignent en partie les déductions des analyses appliquées à un temps plus long, à savoir, pour l'essentiel, dans le Massif central et ses périphéries, des communes situées en marge de territoires dont le déclin se poursuit ; dans le Bassin parisien, des petites localités répondant davantage à un morcellement communal qui reste inchangé ; les Pyrénées, mais aussi les Préalpes drômoises sont des montagnes en voie de stabilisation après une longue période de régression, tandis que le reste du Massif alpin connaît un certain renouveau ; le massif du Jura se trouve également dans une phase de croissance, faisant suite à un exode rural plus modéré…

2. Le recensement 2004-2008 pour les communes de moins de 50 habitants : une ébauche d'interprétation

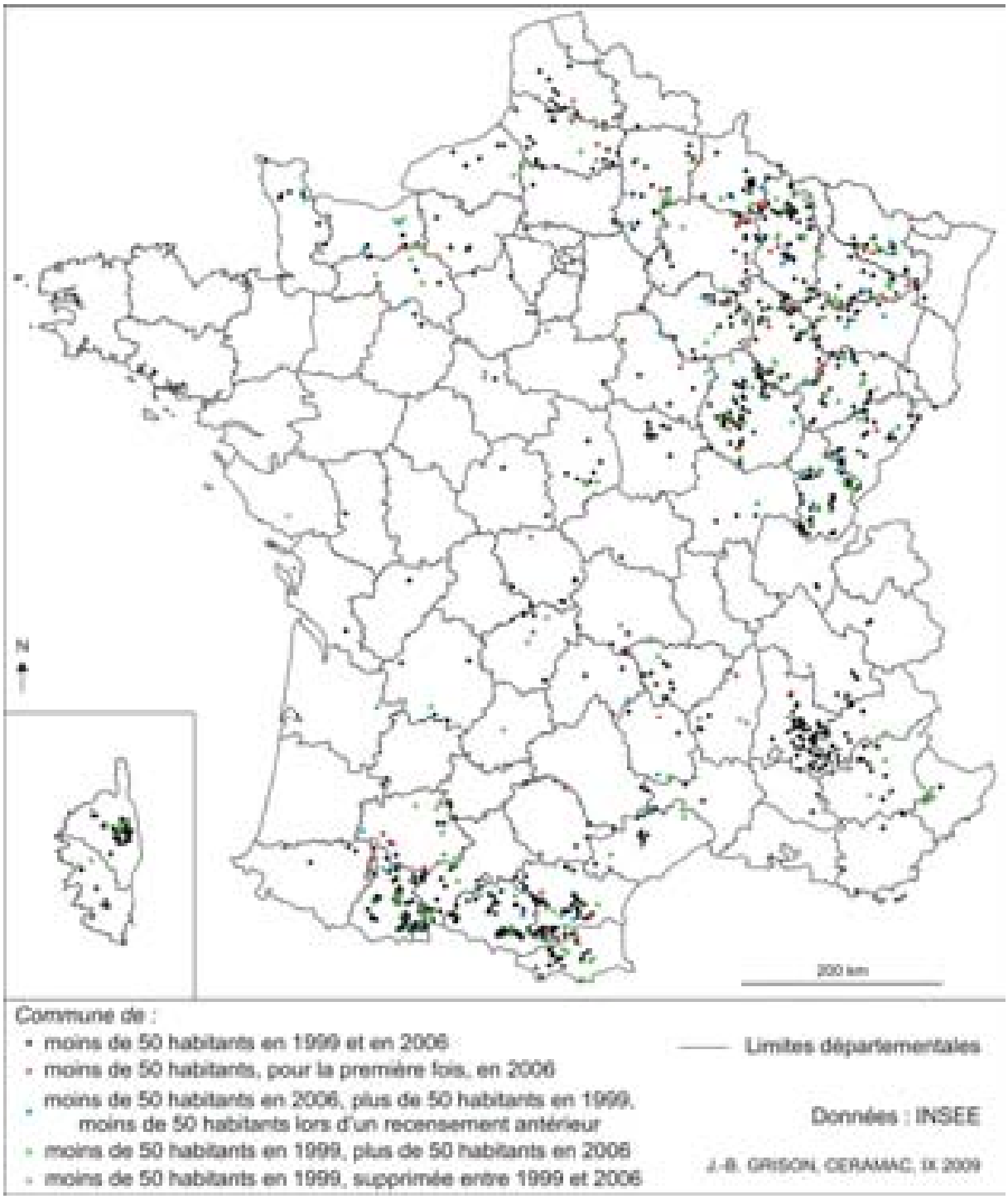
La méthode de recensement de la population a changé radicalement au début de ce vingt-et-unième siècle. La population a été recensée dans sa totalité sur cinq années consécutives, en l'occurrence de 2004 à 2008 pour la première campagne. Un cinquième des communes a été enquêté chaque année, et le résultat intégral, publié en juillet 2009, permet de tirer les conclusions de l'évolution du nombre de très petites communes au cours des années 2000. L'INSEE retient, pour la comparaison des données, l'année 2006, qui correspond à la médiane de la période de dénombrement : pour les municipalités recensées en 2004 ou 2005, une extrapolation prolongeant la courbe d'évolution est réalisée, tandis que, pour celles visitées en 2007 ou 2008, le nombre d'habitants en 2006 est recalculé sur la base du taux d'accroissement annuel.

Avec ces nouvelles méthodes de calcul, l'estimation 2006 donne un nombre de communes de moins de cinquante habitants égal à 955, contre 1 061 en 1999, soit une diminution sensible (-10 %) qui ramène cet effectif en deçà de celui de 1968. Après la légère érosion des années 1990, cette évolution marque à l'évidence l'avènement d'une nouvelle phase dans les dynamiques des très petites municipalités.

L'évolution démographique est de loin le premier facteur de ce changement, puisque seules quatre des localités étudiées ont disparu par fusion. En dehors de ces exceptions, le différentiel d'une centaine d'unités entre 1999 et 2006 résulte, d'une part, de 219 entités ayant retrouvé un nombre d'habitants supérieur à la cinquantaine, tandis que 116 autres ont franchi ce seuil dans l'autre sens. Sur ces dernières, plus de la moitié (63) avaient déjà compté au moins une fois une population aussi faible lors d'un autre recensement, entre 1962 et 1990 ; seules 53 unités n'avaient jamais été aussi dépeuplées. Ce chiffre est plus de deux fois inférieur à celui du dénombrement précédent : en 1999, 108 communes comptaient moins de cinquante habitants pour la première fois.

La répartition des très petites communes en France n'a pas connu d'évolution sensible, et, à l'échelle régionale, il n'y pas de clivages majeurs à relever (figure 24) : les entités ayant repassé le seuil de la cinquantaine d'habitants en regagnant de la population au tournant du vingt-et-unième siècle sont présentes dans toutes les régions concernées par la base d'étude. Il est notamment intéressant de voir que le cœur du Massif central voit le nombre de municipalités très peu peuplées reculer pour la première fois.

Figure 24 – Les très petites communes en 2006



Ces faits semblent prouver que, même dans les territoires encore en difficulté, des petites localités parviennent à un certain renouveau. Le retour de plusieurs dizaines de communes vers des niveaux démographiques inférieurs montre que le regain n'est pas toujours durable, mais traduit au moins une tendance à la stabilisation de l'entité. Sur les plateaux du Nord-Est notamment, un phénomène de « rotation » s'installe, plusieurs localités évoluant sur plusieurs décennies autour de la cinquantaine de résidents. L'ensemble pyrénéen paraît s'amenuiser par les marges, en particulier du côté oriental, ainsi que dans une partie du piémont. C'est un peu le même scénario dans les Préalpes, où les Alpes-de-Haute-Provence ne comptent plus que dix très petites municipalités, après en avoir eu jusqu'à soixante en 1968 (et vingt-trois en 1975, après la campagne de regroupement)…

Les évolutions en cours sont telles qu'il est très probable que le nombre de communes de moins de cinquante habitants diminue encore dans les prochaines années. Parmi celles qui sont encore sous ce seuil en 2006, près de 50 % ont quand même accru leur population ces dernières années. Une bonne part pourrait ainsi sortir de la zone démographique extrême lors d'un prochain recensement. Toutefois, il est indéniable que, en l'état actuel de la trame administrative (ou de bouleversements majeurs et imprévisibles), la France conservera tout au long du vingt-et-unième siècle plusieurs centaines de très petites municipalités, qui resteront une composante structurelle du territoire national.

3. Les très petites communes et les nouvelles évolutions des espaces ruraux français : un essai de corrélation

Dans certaines zones concernées, la progression du nombre de très petites entités se comprend assez aisément : alors qu'elles sont de plus en plus nombreuses dans les départements du Massif central où le déclin démographique persiste, elles se sont largement rétractées dans ceux où elles sont en situation périurbaine (Alpes-Maritimes, Doubs). Dans le Bassin parisien, les anciennes communes de moins de cinquante habitants sont sensiblement plus nombreuses que les localités actuellement sous ce seuil.

Un peu plus loin de la capitale, de la Normandie aux plateaux du Nord-Est en passant par la Picardie, malgré une certaine stabilité, voire une croissance du nombre de très petites municipalités au fil des décennies, les entités ayant connu une dynamique leur permettant de refranchir notre seuil d'étude ne sont pas rares. Alors même que, globalement, ces campagnes ne connaissent pas de progression démographique particulièrement favorable, la cinquantaine d'individus constituerait-elle un niveau de stabilisation pour les plus petits villages ? La même observation peut être conduite dans le Piémont pyrénéen : dans un département comme le Gers, ou encore les zones de piémont du nord de l'Ariège et du nord-ouest de l'Aude, où les évolutions d'ensemble sont loin d'un repeuplement généralisé, une part assez importante des plus petites communes regagne des habitants. Pour expliquer ces tendances, pourrait-on émettre l'hypothèse que les très petites localités parviendraient plus aisément à capter les nouveaux arrivants dans un contexte d'amorce de revitalisation ou de renaissance rurale ?

Dans les arrières-pays méditerranéens, du Roussillon à la haute Provence, la régression du nombre d'entités de moins de cinquante habitants est sensible. Mais, contrairement aux cas évoqués précédemment, il s'agit là de régions où la croissance démographique globale est elle aussi significative. De ce fait, le regain est probablement plus durable, y compris au-delà des limites de l'espace qualifié « sous influence urbaine » par

l'INSEE. En effet, même en dehors du périmètre des aires urbaines, certaines localités anciennement très peu peuplées ont désormais dépassé 80, voire 100 habitants permanents ou quelquefois davantage, ce qui rend très peu probable un retour à la faiblesse extrême des peuplements des décennies précédentes.

A l'inverse, le Massif central constitue la zone où le nombre de très petites entités connaît, jusqu'à ce jour, la progression la plus franche, en particulier dans le Limousin et le sud de l'Auvergne, là où l'exode rural est encore présent et le vieillissement de la population important. A l'échelle nationale, ces régions font bien partie de celles où l'évolution démographique est la plus préoccupante. En outre, des municipalités aussi peu peuplées n'existaient pas au XIXe siècle : elles sont par conséquent un pur produit de la déprise rurale persistante, et ne correspondent pas à la configuration originelle du maillage, qui privilégiait plutôt des finages vastes, regroupant parfois de nombreux lieux-dits et davantage d'habitants. Ainsi, la rareté des cas de franchissement vers le haut du seuil d'étude est sans doute à mettre en relation avec le caractère récent de leur apparition dans la catégorie inférieure : ces localités n'en sont pas encore à une phase de stabilisation aussi généralisée que dans d'autres régions. Cependant, les données du dernier recensement laissent percevoir un début de transition. En Corrèze et dans le Puy-de-Dôme en particulier, le nombre de très petites communes est en régression.

La diversité des héritages et trajectoires démographiques qui ont produit la carte actuelle des très petites communes en France a été soulignée. On peut ainsi opposer les régions où leur présence est déjà ancienne à celles où elles sont apparues beaucoup plus récemment ; les régions où leur présence est directement liée à l'importance de l'exode rural et celles où elles apparaissent aussi de manière « structurelle », car dues à la configuration du maillage et de l'habitat. A l'intérieur de cette typologie, au sein des grands zonages, plusieurs formes de trajectoires sont à distinguer, du fait de l'impact des guerres, et des décalages dans le déclenchement des grandes vagues de déprise démographique. Enfin, le renversement historique de l'évolution de leur nombre, déclenché dès les années 1960 dans certaines zones et observé à l'échelle nationale à partir des années 1990, semble devoir se poursuivre, voire s'amplifier, ce qui ouvre aux trajectoires locales de nouvelles perspectives et dessine progressivement une nouvelle géographie de la répartition de ces petites localités.

III. La récurrence du débat et les tentatives de réformes

A. La création des municipalités : controverses et aléas de la mise en place du système

1. A l'origine de la trame communale française : débats et tergiversations

L'instauration d'un maillage d'unités politiques et administratives locales s'est faite, pendant la période révolutionnaire, dans un climat de tensions. C'est par la loi du 14 décembre 1789 que chaque paroisse est dotée d'un maire, partout en France. Ces édiles locaux sont élus au suffrage universel (masculin) pour la première fois en 1792. Dans un premier temps, les débats ont abouti à une trame communale très dense, fondée sur la base de communautés locales plus ou moins autodéterminées, correspondant le plus souvent aux anciennes paroisses, et justifiées par un discours de Thouret devant l'Assemblée Nationale

Constituante mettant en valeur le caractère confiné de l'action municipale : *« Le pouvoir municipal n'a trait qu'à l'intérêt privé »*, dit-il alors (cité par Alliès, 1997). N'ayant pas vocation à mener des politiques d'intérêt général, il semble naturel qu'elle se forme au plus près des affaires quotidiennes des populations.

Mais cette situation de départ n'a pas duré, puisque dès l'année suivante, l'Assemblée Constituante établit les *municipalités de canton* : toutes les communes de moins de 5 000 habitants n'élisent plus qu'un *agent municipal*, lequel participe ensuite à l'élection du président de son canton qui détient l'essentiel du pouvoir local. Ainsi, pendant quelques années, une expérience de gestion locale basée sur des étendues plus importantes a été tentée. Cependant, les troubles de cette période n'ont pas, par la suite, penché en faveur d'une puissance locale trop forte, susceptible de nuire au pouvoir central (Chandernagor, 1993) : en l'An VIII, par la loi du 28 pluviôse (17 février 1800), les 38 000 maires ont été rétablis, mais cette fois nommés par le pouvoir central. Le suffrage universel (toujours masculin) ne sera définitivement réhabilité dans les communes que sous la Troisième République (loi du 28 mars 1882).

En réalité, dès les débuts, les Révolutionnaires ont été très partagés sur les contours à donner aux entités du maillage local, et les hésitations des premières années ne sont que le reflet des débats relatifs aux différents projets soumis à l'Assemblée Constituante. Il est finalement probable que le projet de Thouret était le plus réaliste, dans la mesure où c'est celui qui s'appuyait le plus sur des structures déjà existantes, alors que les plans proposant des divisions plus larges relevaient davantage d'utopies territoriales.

2. Une trame communale inégalement constituée

La volonté des protagonistes de la Première République a été de faire coïncider les nouvelles municipalités au plus près des communautés locales. L'institution a pris forme à partir de la base, puisque ce sont les populations qui décidaient, ou non, de se constituer en municipalités. Des incohérences sont apparues rapidement, avec des groupes municipaux ne comptant parfois que deux ou trois habitations (Motte *et al*., 2003), et des regroupements ont rapidement eu lieu, mais on comptait encore plus de 40 000 municipalités en 1801, date à partir de laquelle la situation commence à se stabiliser. Nous avons vu précédemment que cet effort de stabilisation s'est poursuivi pendant près d'un demi-siècle.

Le tissu paroissial a constitué, dans la plupart des cas, la base du nouveau maillage civil. Cependant, à la marge, une certaine diversité est à relever : *« Les communautés d'habitants qui ont donné naissance aux communes correspondaient tantôt à des paroisses fiscales, tantôt à des paroisses ecclésiastiques, tantôt à des regroupements plus informels »*. Et c'est ainsi que *« quelques hameaux ou succursales religieuses prétendirent au rang de communautés »* (Motte *et al*., 2003). On note par exemple, dans certains départements, la présence courante de communes érigées à partir d'anciennes *collectes fiscales*, c'est-à-dire un niveau infra paroissial (Edelblutte, 2000). Il s'agit notamment de départements du Nord-Est, où justement les très petites unités sont relativement nombreuses. On en trouve ainsi plusieurs dizaines, dans ces régions, qui n'ont sur leur territoire ni église, ni cimetière, ces équipements étant partagés dès le départ avec une municipalité voisine.

Nous avons vu précédemment que, pour une part d'entre elles, ces localités ont disparu après quelques décennies d'existence (cf. figures 19 et 20). Cependant, aujourd'hui

encore, de nombreuses localités de Franche-Comté et de Lorraine ont hérité de cette situation. Par exemple, la municipalité de Silly-en-Saulnois, 36 habitants en 1999, une quinzaine de kilomètres au sud de Metz, n'a jamais possédé aucun titre de propriété : elle paie des droits à la commune voisine de Liéhon (les deux villages sont distants de 1 200 mètres) pour l'usage de son église, son cimetière et son école primaire, et loue une pièce chez un habitant pour y tenir les permanences de la mairie. Les localités étudiées dans quelques thèses de droit de la première moitié du vingtième siècle, en Franche-Comté (notamment Montmarlon, R. Brun, 1919 ; Reculfoz et Rondefontaine, J. Richard, 1928), renvoient aussi à ce type de situation ; elles existent toujours actuellement.

Ailleurs, au contraire, des entités municipales ont englobé dès cette période plusieurs villages (voire plusieurs paroisses). Dans le Massif central, cette pratique a été très régulière, si bien que, aujourd'hui, malgré des densités de population très faibles, les unités de moins de cinquante habitants y sont relativement peu nombreuses. Dans ces régions, la section de commune, outil juridique permettant à une fraction de la population communale de détenir collectivement des biens, a été très fréquemment pratiquée, constituant alors une alternative à l'émiettement du maillage. Et, dans ces cas, il n'était pas, rare, à la fin du dix-neuvième siècle, de trouver dans une même municipalité plusieurs églises en activité, plusieurs cimetières, plusieurs écoles… De son côté, l'Église catholique a sensiblement contracté son maillage paroissial durant le règne napoléonien : on dénombrait environ 29 000 paroisses en 1814, contre plus de 40 000 en 1789 (Boutry, 1992).

Cet héritage diversifié est donc lié à des différences d'échelle dans le regroupement des populations en communautés locales ; l'appréciation des responsables en charge de la mise en œuvre de la nouvelle institution a aussi été, dans certains cas, déterminante. Ainsi, les tractations de la période révolutionnaire sont en partie à l'origine de la répartition précédemment observée des municipalités les moins peuplées, avant que le dépeuplement important de la plupart des régions rurales ne contribue à accentuer les contrastes. La situation du département de l'Aveyron en est révélatrice.

3. Le cas de l'Aveyron, une trame marquée par les débats révolutionnaires

L'exemple de l'Aveyron, développé dans une publication récente (Motte *et al*., 2003), mérite d'être repris dans le cadre de notre problématique. Aujourd'hui ce territoire, pourtant rural dans sa majeure partie et à faibles densités de population, ne contient, en 1999, qu'une seule entité de moins de cinquante habitants, laquelle est en deçà de ce seuil depuis peu de temps. Dans son ensemble, ce vaste département compte aujourd'hui environ 300 communes (304 pour le recensement de 1999) pour 8 735 kilomètres carrés, soit une superficie moyenne de 2 873 hectares, près de deux fois la moyenne nationale. Le maillage actuel est de fait plutôt lâche, y compris par rapport aux départements voisins.

Ce nombre relativement restreint de collectivités a une origine assez singulière. Au moment du rétablissement de l'administration communale, en 1800, après l'épisode des *municipalités de canton*, l'Aveyron aurait dû compter 585 municipalités (celles qui avaient été définies en 1790). Mais le premier préfet, chargé de nommer les maires, en a décidé autrement, jugeant trop difficile de trouver des personnes capables de remplir la fonction dans toutes ces localités : par un arrêté, il ordonne alors un plan de fusions aboutissant à 191 entités. Ce projet est refusé par le gouvernement, comme ceux que d'autres préfets avaient pris dans le même but, mais celui-ci ne se résigne pas et prend l'initiative de ne

nommer que 191 maires, provoquant une situation originale faisant que de multiples communes se retrouvent administrées par une autre.

Après de multiples tensions et un changement de préfet, la situation est progressivement régularisée entre 1820 et 1840 par une importante vague de fusions validant les seules mairies administrantes, avant que certaines communes déchues ne retrouvent leur statut, dans les décennies suivantes, pour aboutir au nombre actuel d'entités. Cet épisode n'est probablement pas sans conséquence dans l'individualisation, jusque dans la période contemporaine, d'un « modèle aveyronnais » mis en valeur par certains travaux, notamment pour l'équipement des communes en milieu rural (Diry, 1992) : plusieurs dizaines de petits villages, qui ailleurs auraient hérité d'un statut municipal, sont rattachés au bourg voisin, si bien qu'ils n'apparaissent pas dans les statistiques à l'échelle communale.

B. Les mouvements de la trame communale : de l'inertie globale aux transformations locales

La volonté de réforme de la trame administrative est aussi ancienne que la trame elle-même, puisque, dès 1789, des discussions avaient eu lieu sur la taille à donner aux mailles de base. Cependant, malgré la persistance des débats, l'inertie de ce maillage a toujours prédominé jusque dans la période contemporaine, sans être pour autant totalement figé, puisque chaque année quelques modifications, fusions ou créations d'entités sont enregistrées, le plus souvent de manière marginale. Pourtant, dans certains secteurs, des réformes restées peu importantes à l'échelle nationale ont pu avoir des répercussions localement intéressantes.

1. L'évolution globale du nombre de municipalités : des modifications peu sensibles

Une fois passée la période révolutionnaire et les mouvements qu'elle a engendrés dans le maillage local, le nombre de municipalités s'est à peu près stabilisé autour de 37 000. On peut néanmoins distinguer plusieurs phases. Dans la première moitié du dix-neuvième siècle, on enregistre plusieurs centaines de fusions, en particulier sous la période napoléonienne. Elles correspondent essentiellement à l'ajustement d'une trame qui venait alors d'être mise en place, et les entités supprimées sont souvent trop petites pour conserver une autonomie. La majorité des municipalités créées en 1789 avec moins de 50 habitants disparaît ainsi avant 1850.

Dans les décennies suivantes et jusqu'aux années 1950, les mouvements de la trame communale sont très limités, et globalement équilibrés entre fusions et créations. Une part significative de ces mutations concerne les agglomérations urbaines (absorption de communes de banlieue par la ville-centre), et, en milieu rural, quelques municipalités, généralement très peu peuplées, disparaissent.

Enfin, depuis les années 1960, la période contemporaine a vu d'abord une vague importante de fusions de communes, en particulier aux marges nord et surtout est du Bassin parisien, mais également dans les Alpes du Sud, suite au dépeuplement des campagnes d'une part, et à une forte volonté politique, d'autre part. En revanche, dans les années 1980 et 1990, le mouvement est inversé : le nombre total de municipalités augmente de nouveau, essentiellement suite à l'échec d'un certain nombre de regroupements des années 1970, notamment celles liées à la loi Marcellin. Depuis, on retrouve une plus grande stabilité de la

trame locale, avec moins d'une dizaine de fusions et créations ou rétablissements chaque année.

2. Les problématiques des années 1960 et 1970 : des changements localement importants

Globalement, on l'a dit, les regroupements communaux ont peu influé sur l'évolution globale du nombre total d'entités et donc sur la situation française en matière d'émiettement municipal. Cependant, dans certains départements (car c'est principalement à ce niveau que les mutations ont été perceptibles), la trame a changé significativement à la faveur des vagues de fusions des années 1960 et 1970.

La législation a été plus incitative à partir de la fin des années 1950, après une période de grande stabilité du maillage. En 1959 (loi du 5 janvier), on assouplit la procédure de fusion ; puis, en 1964 (loi du 27 août), une majoration des subventions est accordée aux communes fusionnées. Cette nouvelle ambiance législative entraîne des modifications dans certains départements, notamment dans l'ouest de la France (Basse-Normandie et Bretagne), ainsi que dans les Alpes-de-Haute-Provence, où nous avons vu que le nombre de très petites entités a été drastiquement réduit.

En 1971, la loi dite Marcellin amplifie ce mouvement, par la création du principe des « fusions-associations » (les listes électorales des localités regroupées restent distinctes, et chacune conserve une représentation officielle – maire délégué – au conseil municipal). Des plans de fusions validés par les préfets sont établis dans chaque département par des groupes de travail, proposant au total 3 682 fusions concernant 10 143 communes (Calmès *et al.*, 1979). Seulement, aucun critère clair n'ayant été donné par la loi, la conception des regroupements (seuil de population, nombre de municipalités par nouvelle entité, continuité territoriale…) a été très variable suivant les départements. De même, l'ambition des différents projets est diverse, les plus importants se situant dans le nord-est du pays.

En pratique, cette tentative de réforme se solde par un échec global, tant quantitatif que qualitatif : d'une part, le nombre de regroupements est loin des objectifs initialement fixés, et d'autre part, la cohérence résultant des opérations réalisées est souvent douteuse (enclaves formées par des municipalités ayant refusé la fusion, absence générale de stratégie spatiale guidant les projets…). Par ailleurs, l'acceptation ou le refus des plans proposés n'est souvent pas étrangère à la couleur politique des conseils généraux (Calmès et al. 1979). En dehors de cet élément, la carte des réalisations reste très aléatoire.

Au total, après la promulgation de la loi Marcellin, plus d'un millier de conseils municipaux ont entériné leur rattachement à une entité voisine[13]. Mais les véritables changements de trame ne sont intervenus que très localement, les fusions étant le plus souvent concentrées, à l'intérieur même d'un département, sur un arrondissement, voire un ou deux cantons. Les mouvements les plus significatifs interviennent quand la majorité des entités d'un canton s'est rattachée à son chef-lieu, comme ce fut le cas à Val-de-Meuse (Haute-Marne), Castellane et Banon (Alpes-de-Haute-Provence), ou encore Bressuire (Deux-Sèvres).

[13] Entre 1971 et 1999, nous avons dénombré 1 329 regroupements communaux, dont 1 043 fusions-associations.

De surcroît, ces regroupements ont subi, en contrecoup, une vague de rétablissements de communes, qui a culminé dans les années 1980. Même si, globalement, une minorité des entités fusionnées a rompu l'union (220 avant 1999, soit 17 %), le constat de l'échec de cette loi est aujourd'hui partagé par l'essentiel des acteurs du territoire. Parmi ces municipalités procédant à la reconquête de leur autonomie, les localités de moins de cinquante habitants ne sont pas rares, ce qui montre qu'elles ne se sont pas montrées plus enclines que les autres à se conformer aux objectifs de la loi. Plus fondamentalement, les associations plus ou moins autoritaires sont accusées de ne pas résoudre les difficultés majeures de l'administration locale, le degré de rationalisation de la gestion courante et de capacité supplémentaire d'investissement dégagée n'étant que marginal. Certains protagonistes parlent même d'un *« perfectionnement de l'émiettement »*.

En définitive, les très petites communes ont été un peu plus soumises aux évolutions, marginales à l'échelle nationale, du maillage administratif. Toutefois, le nombre d'entités de moins de cinquante habitants a augmenté constamment jusque dans les années 1980, ce qui signifie que l'impact des réformes est resté limité. Il faut retenir avant tout que la forme conceptuelle de la trame municipale a résisté, jusqu'à ce jour, aux débats pourtant récurrents sur son efficacité et sa pertinence.

*

La très petite commune en France se présente finalement comme le produit d'une histoire dans laquelle de multiples paramètres ont interféré. Le dépeuplement intense des espaces ruraux français reste évidemment la cause essentielle d'un effectif aussi important de municipalités de moins de cinquante habitants. Toutefois, d'autres éléments historiques ont contribué à la formation et à la répartition actuelle de ces entités. Tout d'abord, les irrégularités de la mise en place du maillage administratif local, elles-mêmes liées, conjointement, à des critères locaux dérogeant ponctuellement à la norme générale d'adéquation des nouvelles collectivités à la trame des paroisses, et à l'hétérogénéité de la répartition des lieux d'habitat sur laquelle le semis ecclésial s'est implanté, ont engendré dans certaines régions l'indépendance de localités déjà peu peuplées. Ensuite, les réformes de la structure de l'administration, au fil des deux derniers siècles, ont contribué à des modifications, marginales mais sensibles dans certaines zones, tout particulièrement en ce qui concerne les fusions. Ces éléments ont accentué la régionalisation du phénomène étudié, si bien que, malgré le rôle majeur de l'exode rural dans leur apparition, leur répartition spatiale actuelle n'a qu'un lointain rapport avec les densités de population.

Conclusion de la première partie

La géographie des communes de moins de cinquante habitants fait appel à de multiples références. Elle permet de balayer plusieurs courants de la discipline en mobilisant conjointement des traitements généraux d'ordre nomothétiques et des analyses locales : dans le choix d'un seuil comme dans l'étude de leur répartition ou de leurs trajectoires passées, les très petites municipalités sont appréhendées tantôt au travers de cartographies nationales permettant de déceler des tendances régionales, tantôt par l'interprétation d'exemples ponctuels approfondis. Cet ancrage méthodologique reflète un double référentiel : la localité périphérique est indissociable du système territorial régional dans lequel elle s'insère, mais son appartenance à une catégorie démographique extrême lui confère des caractéristiques qui doivent être comparées à un niveau global. En somme, ce travail permet d'intégrer des questions relatives à la marginalité dans une problématique transversale, au travers d'une catégorie administrative spécifique à des positionnements périphériques.

Les approches nationales évoquant la répartition des très petites communes ont montré une implantation régionale originale, permettant de revisiter avec un nouvel angle de vue les clivages et zonages traditionnels de la France rurale. Plusieurs facteurs se combinent ainsi pour expliquer la présence contemporaine de ces unités administratives extrêmement peu peuplées, en relation, principalement, avec le maillage municipal et les densités de population. L'éclairage apporté par la situation des autres pays de l'Union Européenne expose aussi l'influence déterminante, outre les densités de population et la répartition de l'habitat, de la conception du maillage élémentaire du pouvoir exécutif.

La hiérarchie des lieux et l'importance du statut juridique des localités traduisent enfin le caractère primordial de la dimension temporelle du phénomène. On comprend alors que l'entité municipale n'est pas seulement une donnée ponctuelle parmi des milliers d'autres qui lui seraient comparables, mais bien un périmètre organisé et bénéficiant d'héritages particuliers, qui puisent leurs origines dans différentes périodes de l'histoire. L'époque médiévale et la mise en place progressive d'une occupation humaine presque intégrale de la France métropolitaine, la Révolution Française et ses débats au moment de la généralisation de l'institution communale, le tournant de la société paysanne à partir du milieu du dix-neuvième siècle et les réformes plus récentes de l'administration territoriale placent les entités étudiées dans une perspective longue, de leurs évolutions passées à leurs dynamiques actuelles.

Deuxième partie

La diversité des très petites communes

La définition des très petites communes, par le biais de leur répartition et du patrimoine historique qu'elles représentent, a déjà permis de relever, au-delà des irrégularités de positionnement, une certaine variété de contenu. La poursuite de l'approche géographique aboutit logiquement à l'approfondissement de la diversité des localités de moins de cinquante habitants, à la fois au travers de leur insertion dans les territoires auxquels elles appartiennent, et par leurs évolutions particulières.

En effet, les dynamiques locales représentent un thème central de l'analyse des très petites entités, dans la mesure où elles relèvent de constructions humaines et d'organisations sociales nécessairement évolutives. En croisant des méthodes de traitement transversales de l'ensemble des communes étudiées, et des investigations locales approfondies, l'évaluation de la diversité des situations rencontrées débouche sur un essai de typologie, à partir duquel il faut se poser la question de l'existence de modèles.

Chapitre 4

Les dynamiques des très petites communes dans leurs contextes territoriaux

Une des hypothèses centrales de notre démarche tient à l'existence de dynamiques spécifiques aux plus petites entités municipales. Ce qui signifie que, au sein des contours territoriaux de niveau supérieur qui les comprennent, elles peuvent se différencier, au moins en partie, par une évolution singulière.

Il a été vu, dans la partie précédente, que les communes que nous étudions sont très inégalement présentes d'une région à l'autre au sein du territoire français. On peut en déduire que leur fréquence dépend de mécanismes propres à certains ensembles spatiaux. Des éléments liés aux contextes géographiques et historiques régionaux ont déjà permis de tenter quelques explications, mais les dynamiques concernant l'évolution des espaces comprenant des entités très peu peuplées doivent être interrogées dans une perspective plus large. La première démarche de ce chapitre vise ainsi à mettre en relation la situation des municipalités de notre base d'étude et celle des territoires auxquels elles se rattachent, à différentes échelles.

Dans un deuxième temps, il faut s'interroger sur l'originalité locale de chacune des collectivités étudiées, par rapport à leur environnement territorial immédiat : leurs dynamiques sont-elles toujours voisines de celles des territoires de référence, ou la très petite commune propose-t-elle, y compris localement, un modèle différent ? Et si cette divergence est vérifiée, dans quel sens les plus petites unités administratives se distinguent-elles ? Peut-on dire que la faiblesse démographique d'une localité accentue, contredit ou modifie les orientations moyennes de son contexte régional ? Il faudra en outre poser la question de l'existence éventuelle de seuils dans ces processus de singularisation : existe-t-il des ruptures dans les dynamiques municipales observées qui pourraient être liées à leur taille ? Ou, au contraire, peut-on mettre en évidence une progression, qui alors pourrait commencer au-delà, mais aussi se poursuivre en deçà du seuil de la cinquantaine d'habitants ?

I. Eléments et conditions de la mesure du dynamisme

A. Mesurer le dynamisme : le choix des indicateurs

Les caractéristiques des plus petites entités doivent en premier lieu être appréhendées par les indicateurs élémentaires de mesure du dynamisme local retenus dans de nombreuses études. Leur comparaison avec les territoires de référence supposent le choix de données qui ne se rapportent pas à la taille, démographique ou spatiale, des périmètres considérés, en raison des différences d'échelle. Les statistiques disponibles offrent un panel de variables dont l'analyse est susceptible de révéler un comportement particulier des localités relevant de notre base d'étude. Outre la démographie et les indicateurs de situation, déjà en partie étudiés dans les chapitres précédents et qui doivent être pris en compte, une série d'éléments socio-économiques permettent d'affiner les tendances. Nous avons ainsi retenu onze variables pour

ces premières analyses, qui tiennent compte de ces exigences et peuvent être collectées au niveau communal pour l'ensemble de la France.

En premier lieu, l'évolution démographique des espaces considérés est un élément fondamental de l'analyse des dynamismes locaux, dans la mesure où elle reflète, à moyen et long termes, la capacité d'un lieu à attirer ou retenir les populations. Concernant les dynamiques récentes, deux pas de temps différents ont été choisis : 1990-1999 et 1962-1999. Le premier donne une idée des tendances récentes, tandis que le second, couvrant plus largement la période contemporaine, permet de rendre compte d'une vision de plus long terme, s'affranchissant des aléas conjoncturels qui engendrent des variations particulières d'un recensement à l'autre.

La composition de la population est aussi un révélateur important des potentiels locaux. Ainsi, les parts respectives, fournies dans les bases de l'INSEE, des personnes de plus de 60 ans, de moins de 20 ans et de la population active nous intéressent : plus les premières sont nombreuses, plus la population d'un espace s'avère fragile et risque une érosion prochaine si les tendances actuelles persistent ; à l'inverse, plus les actifs sont bien représentés, plus un éventuel regain démographique récent est susceptible de se pérenniser dans la période suivante. Dans le même ordre d'idée, le nombre moyen d'occupants par résidence principale sera lui aussi pris en compte : il donne une idée de la composition des ménages, un rapport faible étant révélateur d'une population vieillissante.

Dans les communes rurales, la part des résidences secondaires est particulièrement intéressante quant à l'état du parc de logement et du potentiel qu'il représente. Lorsque leur pourcentage est élevé, cela signifie que la localité considérée est susceptible d'accueillir beaucoup plus d'habitants que ne le laisse paraître le chiffre de la population sans doubles comptes qui sert de référence dans l'établissement de notre base d'étude. Il donne l'idée de l'existence d'un autre ensemble démographique agissant sur l'espace local. La variable suivante, à savoir le rapport entre le nombre d'électeurs inscrits sur les listes électorales et le nombre d'habitants, constitue à nouveau une indication d'une éventuelle population différente de celle avancée par les chiffres officiels de l'INSEE. En effet, lorsque celle-ci est supérieure au nombre d'habitants (ou même légèrement inférieure, compte-tenu des tranches d'âge qui n'accèdent pas au droit de vote), cela signifie qu'une part de population non résidente à l'année participe à la vie politique locale. Les données électorales sont disponibles auprès du ministère de l'Intérieur, et nous avons retenu, pour des raisons de commodité de collecte, le nombre d'inscrits à l'occasion de l'élection présidentielle de 2002, que nous considérons comme comparable avec les populations INSEE de 1999.

Dans le domaine des indicateurs de l'activité économique locale, l'INSEE propose la variable « emplois au lieu de travail », discrétisée à l'échelle de chaque municipalité. Afin de gommer l'effet de la taille des entités, nous avons calculé cette donnée en relation avec la population active résidente. La variable que nous retenons est ainsi le rapport entre le nombre d'emplois localisés sur l'espace étudié, et le nombre d'actifs résidant dans cet espace. Ce chiffre représente la balance entre les migrations alternantes entrantes et sortantes. En revanche, compte tenu de la rareté de la présence de commerces et services dans les très petites communes, nous avons choisi de ne pas considérer ce critère : les localités équipées se réduisent à des cas d'exception, ce qui rend inintéressantes les moyennes générales.

L'autre indicateur socio-économique de référence privilégié est le revenu moyen des foyers fiscaux. Cette données, mise à disposition par le ministère des Finances (base IRCOM,

collecte effectuée pour l'année 2001, c'est-à-dire avec les déclarations des revenus de l'année 2000), est très intéressante dans la mesure où elle donne une bonne idée des clivages sociaux entre territoires. Néanmoins, une difficulté majeure pour les entités étudiées est liée au secret statistique, qui rend non disponible les données des « communes ayant moins de 11 foyers fiscaux imposés, ou celles pour lesquelles une seule imposition dépasse 85 % de la matière imposable ou de l'impôt de la commune ». Du fait de cette disposition, 140 des 1 633 unités du total de notre base n'ont pas de données disponibles, soit environ 8,6 %. Malgré cette lacune, les données disponibles donnent, le cas échéant, des résultats intéressants.

Enfin, une dernière variable tente de s'intéresser au degré d'isolement des localités. L'inventaire communal de 1998 propose plusieurs critères sur ce thème. Nous avons retenu celui de la distance moyenne aux équipements de référence désignés par l'INSEE. Cette donnée est calculée en fonction de la commune déclarée dans la fiche municipale pour le recours à chaque équipement considéré, en prenant en compte à chaque fois les distances entre les centres des municipalités d'origine et de destination. Le caractère subjectif de cette enquête diffusée auprès des mairies, fondée sur les impressions et la bonne foi de la personne qui y répond, est atténué par le nombre relativement important d'équipements considérés, si bien que la distance moyenne conserve une certaine signification.

Tableau 9 – Variables retenues pour la comparaison entre les très petites communes et leurs contextes territoriaux

1. Nombre moyen d'habitants par résidence principale (1999).
2. Part des résidences secondaires (1999).
3. Evolution démographique 1990-1999.
4. Evolution démographique 1962-1999.
5. Part des plus de 60 ans (1999).
6. Part des moins de 20 ans (1999).
7. Rapport entre les emplois au lieu de travail et la population active résidente (1999).
8. Part de la population active occupée (1999).
9. Revenus moyens des foyers fiscaux (2000).
10. Rapport entre le nombre d'électeurs et le nombre d'habitants (2002/1999).
11. Distance moyenne aux équipements de référence (1998).

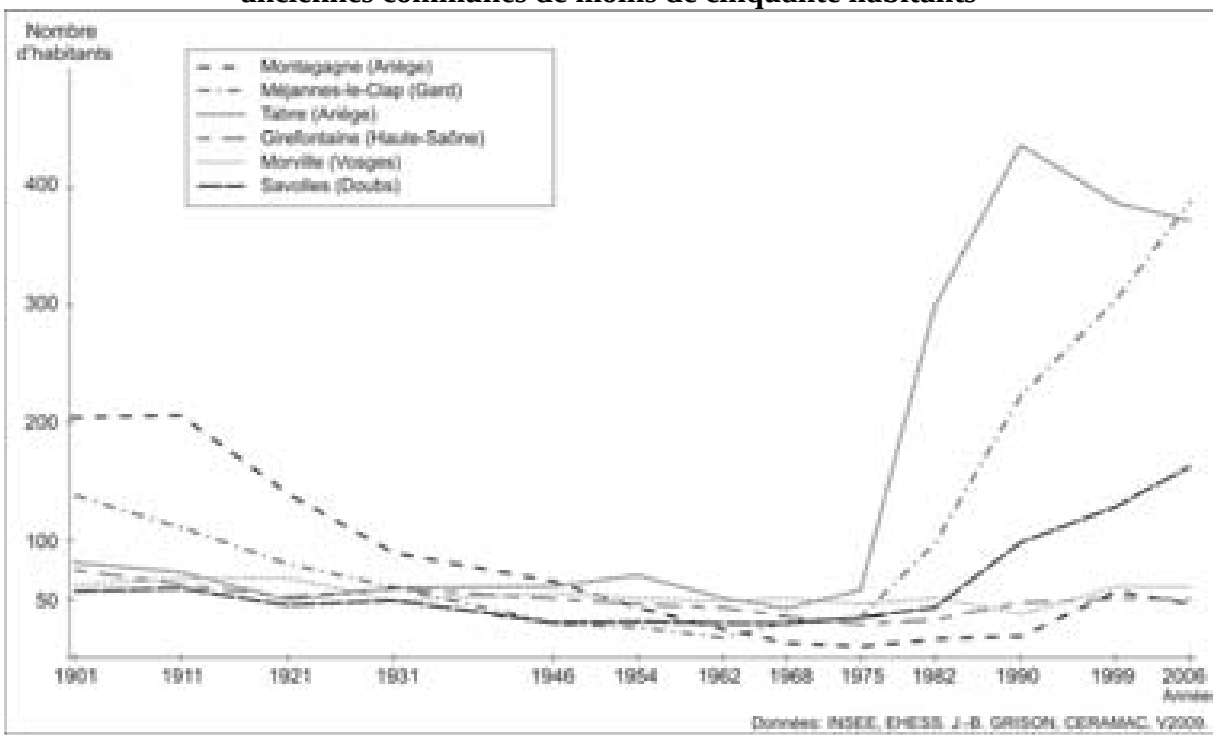
Il apparaît toujours un peu réducteur de ramener le dynamisme communal à quelques statistiques, car, même si elles balaient plusieurs domaines différents, elles ne permettent pas d'avoir une vision complète des réalités locales. L'approfondissement de quelques études de cas, en s'appuyant sur des enquêtes de terrain plus développées, est toujours nécessaire pour confronter les tendances issues des traitements quantitatifs.

B. Un élargissement de la base de données : l'intégration des anciennes communes de moins de cinquante habitants

Il a été souligné, au cours du chapitre précédent, que l'héritage démographique des très petites municipalités actuelles présente des différenciations territoriales intéressantes. Ainsi, le nombre des entités de moins de cinquante habitants évolue dans le temps, et une partie d'entre elles, en regagnant des habitants, repassent au-delà de notre seuil d'étude. Dans la mesure où la présente partie s'attache à montrer le dynamisme des plus petites communes, il est logique de s'intéresser à celles qui aboutissent à un regain significatif de population.

Dans cette optique, nous devons intégrer dans notre base d'étude les entités ayant compté moins de cinquante habitants par le passé, et qui ont quitté cette catégorie lors du recensement de 1999 : dans les analyses suivantes, les localités recensées à moins de 50 habitants lors d'au moins un dénombrement entre 1962 et 1990 sont aussi prises en compte. On en dénombre 572, ce qui porte à 1 633 le nombre total de municipalités étudiées.

Figure 25 – Évolution démographique au cours du vingtième siècle de quelques anciennes communes de moins de cinquante habitants

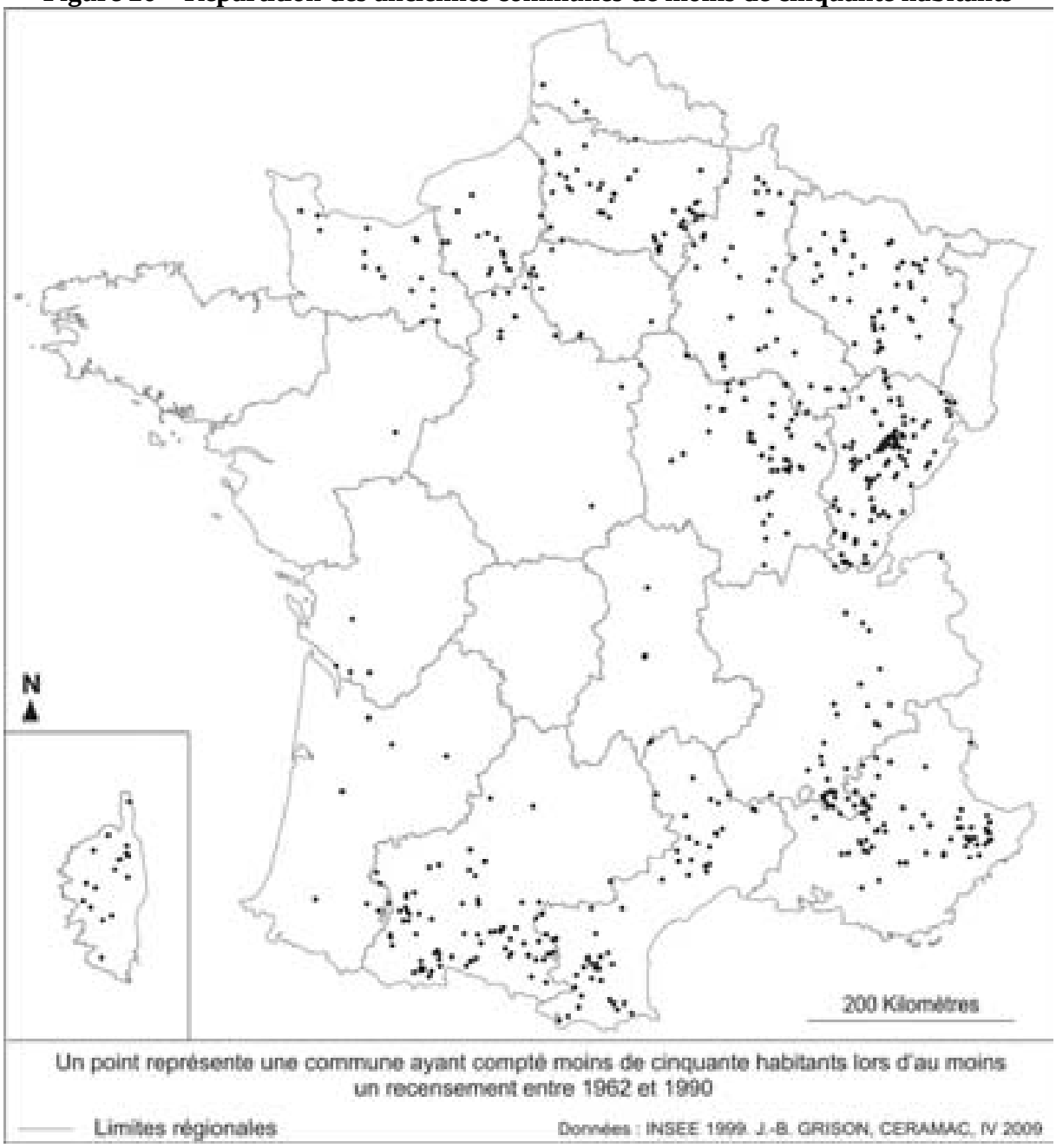


Les anciennes communes de moins de cinquante habitants révèlent en effet différents types de dynamisme démographique qui témoignent des scénarios possibles dans l'évolution des très petites municipalités actuelles vers une sortie de la catégorie extrême (figure 25). Les rebonds les plus spectaculaires s'observent à Méjannes-le-Clap (Gard) : 17 habitants en 1962, 304 en 1999 ; Tabre (Ariège) : 42 habitants en 1968, 436 en 1990… Mais dans d'autres localités où l'évolution est moins franche, la population peut aussi osciller sur toute la période autour de la cinquantaine, comme à Girefontaine (Haute-Saône) ou Morville (Vosges) qui ne connaissent probablement pas des dynamiques très éloignées de celles des municipalités dont la population de 1999 est restée légèrement inférieure à notre seuil d'étude. En Côte-d'Or, Savolles, après avoir oscillé autour du seuil d'étude pendant de longues décennies, a vu ses effectifs s'envoler à partir des années 1980, pour dépasser la centaine de résidents dans les années 1990. Enfin, Montagagne (Ariège) émerge en 1999 après avoir connu un effondrement significatif jusqu'en 1975…

A petite échelle, les aires de répartition des anciennes communes de moins de cinquante habitants sont les mêmes que celles de la première partie de la base (figure 26). Cependant, des nuances significatives apparaissent quant à leur fréquence, qui n'obéit pas aux mêmes principes que celle des entités qui se maintiennent dans la catégorie inférieure. Tout d'abord, on en trouve très peu dans le Massif central, où nous avons vu, par ailleurs, que l'apparition de municipalités sous notre seuil d'étude était relativement récente. Ainsi, rares sont celles qui l'ont déjà repassé. A l'inverse, les régions de plus forte présence de ces unités sont avant tout le département du Doubs, en particulier autour de l'agglomération bisontine ;

les Alpes du Sud, avec, d'une part, l'arrière-pays niçois, d'autre part les Baronnies (région de Nyons) ; les pourtours de l'aire urbaine de Paris, où elles sont moins nombreuses, mais largement majoritaires en proportion ; le piémont Pyrénéen, où elles ne sont pas toujours majoritaires mais néanmoins assez nombreuses. En dehors de ces grands ensembles, de petites localités ayant regagné des habitants en 1999 apparaissent de manière diffuse.

Figure 26 – Répartition des anciennes communes de moins de cinquante habitants



En somme, cette extension de la base d'étude ne change pas fondamentalement ses caractéristiques générales de répartition spatiale, mais élargit le spectre des scénarios possibles d'évolution des très petites communes. Il reste que cet ajout devra quand même, dans certains cas, être compté à part, les résultats statistiques pouvant faire l'objet de variations intéressantes avec ou sans son intégration aux calculs.

II. Les écarts entre les très petites communes et leur environnement territorial : une démarche d'analyse statistique

L'emploi de méthodes quantitatives, en particulier de techniques d'analyse factorielle, pour mettre en évidence l'éventuelle spécificité des municipalités les moins peuplées par rapport à leurs territoires de référence, présente un certain nombre de risques à éviter. Le principal serait de vouloir faire traduire par les données des clivages, des différenciations nettes qui ne correspondent à aucune réalité de terrain, ou, à l'inverse, d'associer des entités qui n'ont *a priori* rien à voir entre elles. Cela implique de rester vigilant en gardant le recul critique nécessaire face à l'information produite, qu'il faut toujours chercher à comprendre et à expliquer. Pourtant, en tenant compte de ces limites, le passage par cette étape de travail quantitatif s'impose, dès l'instant où nous souhaitons susciter une approche globale du phénomène des très petites communes en France.

Dans les analyses qui suivent, les informations relatives aux entités de la base sont comparées aux moyennes que nous avons établies à l'échelle des espaces ruraux français, puis à celles des communes rurales de chaque département. L'enjeu est avant tout de montrer ce que représentent les municipalités les moins peuplées au sein de ces espaces, et avec quelles nuances régionales.

A. A l'échelle nationale : principales lignes de divergence entre les très petites communes et l'ensemble de la France rurale

Les inégalités régionales dans la répartition des collectivités locales de moins de cinquante habitants au sein du territoire français laissent supposer que leurs dynamiques diffèrent des logiques générales des espaces ruraux. Ainsi, dans un premier temps, la comparaison des données produites par les onze indicateurs retenus au sujet des entités de notre base et les moyennes nationales caractérisent la nature et le sens de ces divergences (tableau 10).

Pour la majorité des variables retenues, la moyenne des communes de moins de cinquante habitants s'éloigne sensiblement de celle de l'ensemble des municipalités rurales. La déprise démographique et le vieillissement de la population sont les éléments les plus marquants : au regard de la croissance globale, l'effondrement de la population entre 1962 et 1999 est considérable, les plus de 60 ans sont sur représentés, alors que la population active et les classes d'âge les plus jeunes sont moins nombreuses. En outre, elles sont sensiblement plus isolées, et les résidences secondaires tiennent une large place dans le parc de logements, les revenus y sont plus faibles… En somme, les données d'ensemble portent inéluctablement au constat d'une crise relative des plus petites municipalités, présentant des perspectives peu favorables.

Mais ce sombre tableau doit être analysé sous plusieurs aspects. Tout d'abord, les premiers chiffres étudiés concernent les communes comptant moins de cinquante habitants lors du dernier recensement pris en compte (1999), et la faiblesse extrême de ce seuil tend à exclure les très petites localités qui connaissent un développement, et ont tôt fait de le franchir. Ainsi, il semble opportun, dans cette analyse, d'intégrer également la situation des municipalités relevant de l'extension de la base définie plus haut. En effet, il s'avère que, pour ces dernières, les données observées sont très différentes. Si la part des résidences secondaires, le rapport entre le nombre d'électeurs et le nombre d'habitants, ainsi que

l'éloignement des équipements de référence sont toujours sensiblement supérieurs à la moyenne nationale rurale, les autres indicateurs sont à l'opposé des résultats des entités situées sous le seuil d'étude en 1999. Le constat est particulièrement clair pour les variables démographiques : forte croissance de la population, part modérée des plus de 60 ans, tandis que celle des moins de vingt ans est au-dessus de celle de l'ensemble des communes rurales.

Tableau 10 – Les très petites communes et les ensembles de référence : données essentielles

	France rurale (1999)	Communes de moins de 50 habitants en 1999	Anciennes communes de moins de 50 habitants (1962-1990)	Ensemble de la base d'étude	Communes rurales des aires urbaines (1999)	Communes rurales hors aires urbaines (1999)
Evolution démographique 1990-1999	+4,16 %	-4,25 %	+16,81 %	+6,21 %	+7,54 %	+0,50 %
Evolution démographique 1962-1999	+9,78 %	-42,23 %	+22,44 %	-18,80 %	+38,98 %	-11,76 %
Nombre d'habitants par logement	2,61	2,29	2,60	2,45	2,73	2,48
Part des résidences secondaires	19,24 %	43,94 %	35,31 %	39,94 %	10,88 %	26,23 %
Part des plus de soixante ans	23,97 %	32,21 %	21,84 %	27,00 %	19,67 %	28,96 %
Part des moins de vingt ans	24,61 %	18,50 %	25,40 %	22,27 %	26,56 %	22,34 %
Rapport emplois / actifs	0,59	0,76	0,48	0,60	0,46	0,76
Part des actifs occupés	39,86 %	36,20 %	39,96 %	38,25 %	42,07 %	37,29 %
Revenus moyens des foyers fiscaux en 2000 (€)	13 583	10 778	13 571	12 223	14 948	12 737
Rapport électeurs / habitants (2002)	0,80	1,25	0,98	1,10	0,77	0,83
Distance aux équipements (km)	5,77	9,23	8,24	8,89	5,17	6,12

Données : INSEE 1999 ; INSEE 1998 (Distance aux équipements) ; Ministère des Finances, IRCOM 2001 (revenus des foyers fiscaux) ; Ministère de l'Intérieur (nombre d'électeurs).

Il a été noté dans la partie précédente (chapitre 2) que les municipalités de moins de cinquante habitants étaient situées dans leur grande majorité dans l'espace rural « hors influence urbaine », c'est-à-dire en dehors des aires urbaines. Il paraît donc judicieux de comparer les valeurs issues des onze indicateurs pour les plus petites localités avec celles des 17 182 communes rurales exclues par les critères de l'INSEE du giron des pôles urbains. On constate alors que les résultats se rapprochent : stagnation démographique entre 1990 et 1999, baisse entre 1962 et 1999 ; plus forte part des plus de 60 ans, avec pour conséquence moins d'actifs et de jeunes de moins de 20 ans ; revenus plus faibles, moins d'emplois à l'extérieur de l'espace rural, fort taux de résidences secondaires… Cependant, là encore, les plus petites entités conservent des valeurs extrêmes.

Par ailleurs, la croissance démographique étant avant tout observée dans les zones périurbaines, on peut se demander si les anciennes unités de moins de cinquante habitants, qui

ont regagné de la population depuis, connaissent des tendances proches de celles de l'espace rural « sous influence urbaine », c'est-à-dire des parties rurales des *espaces urbains*[14]. Cette deuxième série de localités est d'ailleurs bien mieux représentée que la première dans ces espaces, où se trouvent 44 % d'entre elles. On remarque que les moyennes pour cette extension de la base d'étude se rapprochent de celles du périurbain, sans toutefois les égaler, dans la majorité des cas : seule la croissance démographique des années 1990 fait exception (plus de deux fois plus forte dans les petites unités). Par ailleurs, l'importance de la résidence secondaire, le rapport entre le nombre d'électeurs et le nombre d'habitants ainsi que le niveau d'isolement des équipements restent élevés pour toutes les communes qui nous intéressent, ce qui semble *a priori* et globalement pouvoir signifier ces paramètres comme des marqueurs de la spécificité des petites cellules administratives.

Il est donc possible de conclure que les très petites communes représentent bien, à l'échelle nationale, une situation sensiblement différente des dynamiques globales des collectivités locales rurales, avec un déclin démographique, un isolement et une pauvreté relative plus marqués, y compris au sein des espaces ruraux situés en dehors de l'influence urbaine. Mais l'extension de la base d'étude aux localités ayant repassé le seuil de 50 habitants depuis 1962 permet aussi de montrer que la situation de crise apparente des plus petites entités n'est pas une fatalité, et que les évolutions sont susceptibles de prendre une direction opposée, du moins dans certaines circonstances.

B. Les contextes départementaux : l'insertion des très petites communes dans des territoires différenciés

Les écarts entre les dynamiques des très petites municipalités et la situation d'ensemble de la France rurale aboutissent aussi à poser les questions suivantes : sont-ils dus à la localisation, très irrégulière, de ces entités sur le territoire national, ou sont-ils également visibles à l'échelle des espaces régionaux ou départementaux ? Les résultats statistiques des communes de notre base reflètent-ils ceux des territoires dans lesquels elles se trouvent, ou conservent-ils un caractère d'exception y compris face à leur environnement proche ? Pour répondre à ces interrogations, la démarche suivante impose de régionaliser les profils territoriaux produits par nos indicateurs, d'une part au niveau des territoires de référence, d'autre part pour les localités étudiées.

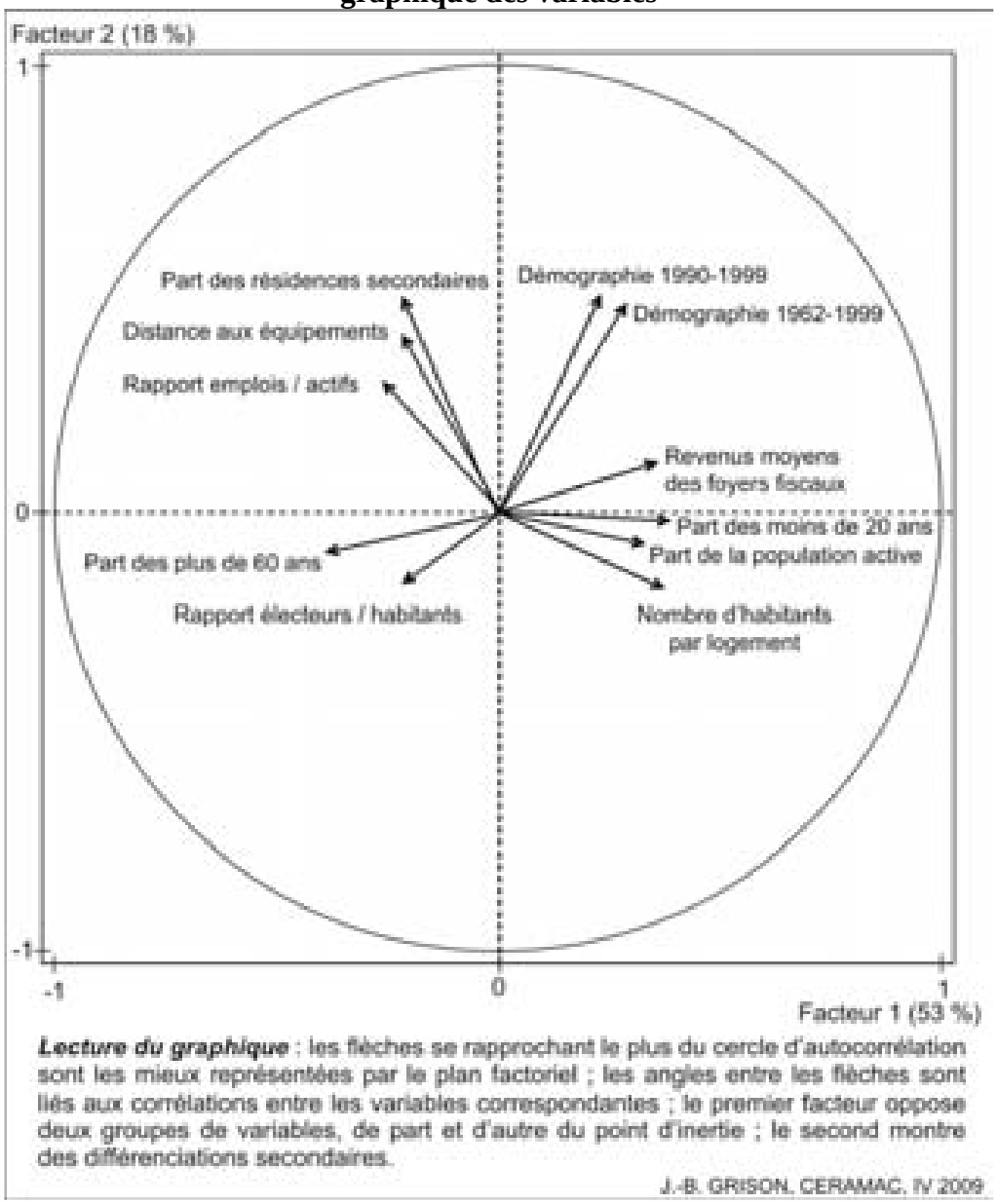
Nous avons pris le parti de considérer le niveau départemental comme référence territoriale. Le département est bien entendu un niveau arbitraire, qui a cependant l'avantage de présenter une trame relativement homogène à l'échelle nationale. Il n'est pas utilisé ici pour sa signification territoriale, qui peut par ailleurs être discutée, mais comme unité statistique intermédiaire qui permet de produire une différenciation régionale, ce qui facilitera par la suite la reconnaissance d'ensembles spatiaux plus cohérents. En outre, ont été retenus ici, comme références, les seules parties rurales (communes n'appartenant pas à des unités urbaines au sens de l'INSEE, recensement 1999) de chaque département, afin de rester en phase avec l'hypothèse de départ : la singularité des très petites communes au sein des espaces ruraux.

[14] Dans les définitions de l'INSEE, les *espaces urbains* regroupent les *aires urbaines* et les *communes multipolarisées*.

1. La typologie des départements : tendances dominantes des espaces ruraux français

La typologie résultant du croisement des onze variables retenues est réalisée dans un premier temps au niveau des départements. Le nombre important de données impose de synthétiser les tendances, en utilisant les méthodes d'analyse factorielle. Le tableau des corrélations entre les variables prises deux à deux (tableau 11) indique une liaison significative pour l'essentiel des coefficients. Par conséquent, et malgré le nombre déjà important d'indicateurs, le premier plan factoriel de l'Analyse en Composantes Principales (ACP) résultant du croisement des données est assez représentatif, puisqu'il rend compte de plus de 70 % de la variance globale. La représentation graphique de ce plan (figure 27) présente dès lors un certain intérêt[15].

Figure 27 – Les dynamiques des espaces ruraux départementaux : graphique des variables



[15] Se reporter à l'annexe 3 pour une explication plus détaillée de la technique de l'ACP.

Tableau 11 – Corrélations entre les variables intégrées à l'analyse des profils départementaux

	Nombre d'habitants par logement	Part des résidences secondaires	Evolution démographique 1990-1999	Evolution démographique 1982-1999	Part des plus de soixante ans	Part des moins de vingt ans	Rapport emplois / actifs	Part des actifs occupés	Revenus moyens des foyers fiscaux en 2000 (€)	Rapport électeurs / habitants (2002)	Distance aux équipements (km)
Nombre d'habitants par logement	1										
Part des résidences secondaires	-0,52	1									
Evolution démographique 1990-1999	0,29	0,18	1								
Evolution démographique 1982-1999	0,43	0,02	0,86	1							
Part des plus de soixante ans	-0,85	0,37	-0,55	-0,88	1						
Part des moins de vingt ans	0,84	-0,46	0,46	0,55	-0,95	1					
Rapport emplois / actifs	-0,61	0,51	-0,21	-0,21	0,5	-0,54	1				
Part des actifs occupés	0,69	-0,29	0,35	0,39	-0,73	0,66	-0,5	1			
Revenus moyens des foyers fiscaux en 2000 (€)	0,67	-0,34	0,5	0,71	-0,78	0,69	-0,47	0,72	1		
Rapport électeurs / habitants (2002)	-0,42	0,32	-0,28	-0,46	0,52	-0,47	0,01	-0,2	-0,45	1	
Distance aux équipements (km)	-0,49	0,55	-0,09	-0,06	0,33	-0,43	0,49	-0,46	-0,32	0,09	1

Lecture du tableau : plus le coefficient se rapproche de l'unité, plus les variables sont fortement liées l'une à l'autre. Par exemple, la part des moins de vingt ans est fortement liée au nombre moyen d'habitants par logement.

Lorsque le coefficient est négatif, plus sa valeur absolue est élevée, plus les deux variables sont significativement anti-corrélées (la première croît dans la mesure où la seconde décroît).

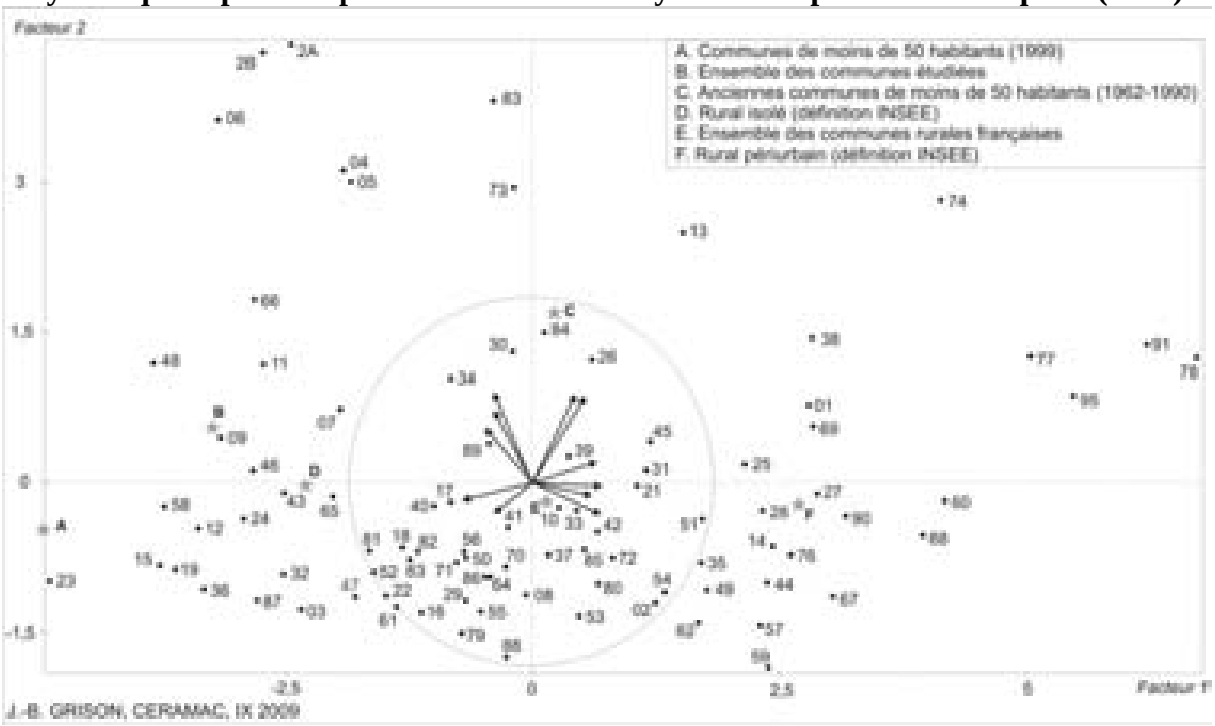
Les plus fortes corrélations ou anti-corrélations apparaissent en caractères gras (valeur absolue supérieure à 0,6).

Concernant les variables, le graphique oppose nettement deux groupes, rassemblant chacun des indicateurs positivement corrélés entre eux et montrant une liaison négative avec ceux de l'autre groupe. Au plus près du premier axe factoriel, l'opposition logique entre la part des moins de 20 ans et celle des plus de 60 ans constitue la liaison la plus influente dans la répartition des individus. Les variables reliées à la représentation des jeunes sont aussi la part de population active, le niveau de revenus, le nombre moyen d'occupants par logement et l'évolution démographique pour les deux périodes prises en compte (1990-1999 et 1962-1999). Les liaisons positives entre ces indicateurs indiquent qu'ils évoluent généralement dans le même sens, ce qui évoque, quand ils sont tous à des niveaux élevés, un certain dynamisme. A l'opposé, la part des classes d'âge supérieures est corrélée positivement aux rapports entre nombre d'électeurs et nombre d'habitants, entre les emplois locaux et la population active résidente, à la distance moyenne aux équipements ainsi qu'à la part des résidences secondaires. Les liaisons au sein de ce second groupe sont moins fortes que dans le premier (coefficients de corrélation plus faibles), ce qui signifie que les exceptions sont plus nombreuses. En particulier, la corrélation entre la distance aux équipements et la part de résidences secondaires, d'une part, et la croissance démographique, d'autre part, n'est pas significative.

Ce constat global ne fait en soi que confirmer les grandes lignes bien connues des espaces ruraux français. D'une part, les espaces gagnés par la périurbanisation ont connu une forte croissance démographique, et comptent aujourd'hui une part relativement importante de jeunes et d'actifs, lesquels travaillent majoritairement à l'extérieur de leur commune, et le plus souvent en ville. D'autre part, les espaces ruraux les plus isolés (éloignement des équipements de référence) ont une part plus importante d'habitants de plus de 60 ans, de résidences secondaires, davantage d'électeurs que d'habitants, et un rapport entre les emplois locaux et le nombre d'actifs qui se rapproche de l'unité (moins de résidents travaillant à l'extérieur).

L'objectif de l'analyse est maintenant de rapprocher la régionalisation produite par les indicateurs, de celle des très petites communes. Pour cela, nous pouvons utiliser la répartition graphique des individus (départements) sur le premier plan factoriel (figure 28). Ce plan reproduit bien le gradient de dynamisme observé pour les variables : de la Creuse aux Yvelines, le premier facteur, avec 53 % de la variance, est celui qui synthétise le mieux les caractéristiques socio-économiques des espaces ruraux français. Mais, en outre, on relève que le deuxième facteur, même si son poids sur la différenciation d'ensemble des individus est bien plus faible (18 %), présente aussi une progression intéressante : dans la partie supérieure apparaissent exclusivement des départements du Sud-Est, appartenant aux régions alpines et méditerranéennes à l'est du Rhône (y compris la Corse). La spécificité des territoires correspondants est de combiner un fort taux de résidences secondaires et un relatif éloignement des équipements de référence, avec une croissance démographique significative. On peut dire que ces régions contribuent en bonne partie à anéantir l'idée d'une liaison, à l'échelle nationale, entre la part des résidences secondaires et la croissance démographique. La vocation touristique de ces espaces ruraux est vraisemblablement déterminante. Cette particularité est telle que nous ne pouvons pas nous satisfaire d'une distinction des individus sur le seul gradient proposé par le premier facteur, et qu'il nous faut au minimum isoler le groupe précédemment décrit.

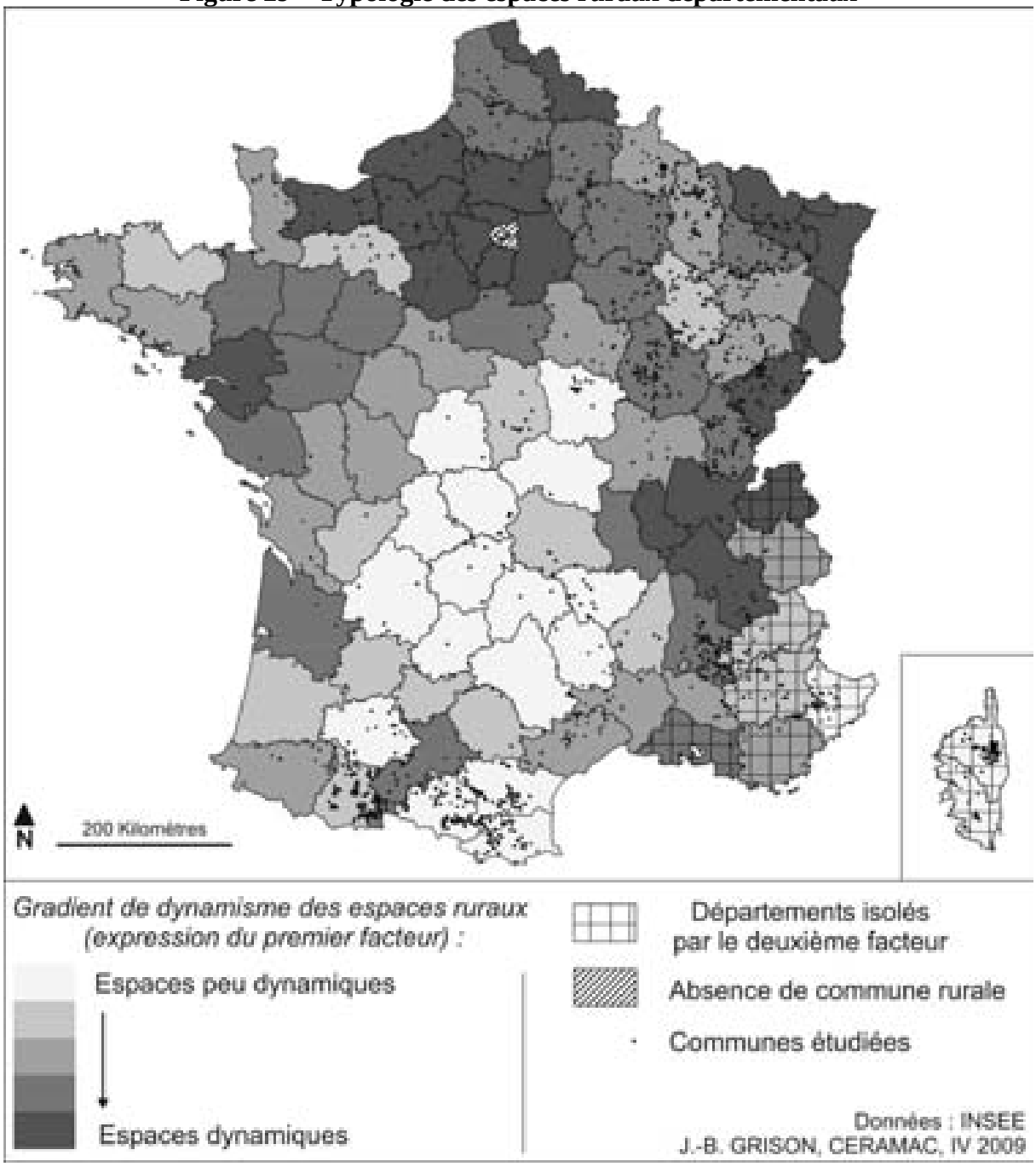
Figure 28 – Positionnement des espaces ruraux départementaux par rapport à leurs dynamiques : premier plan factoriel de l'Analyse en Composantes Principales (ACP)



On obtient ainsi la carte synthétique des dynamiques des espaces ruraux par département, à laquelle est surimposée, dans un premier temps, la localisation des entités de notre base d'étude (figure 29). Mais il n'y a aucune corrélation visuelle entre les deux données : la localisation des très petites communes échappe aux clivages dynamiques majeurs, de même qu'elle échappait aux grands découpages de la France rurale abordés dans la première partie. Par ailleurs, sur la figure 28, on remarque que, si on intègre les ensembles de municipalités qui nous intéressent en tant qu'*individus illustratifs* (ils sont placés en fonction de leurs valeurs, mais celles-ci n'interviennent pas dans le calcul des composantes principales), on retrouve les entités de moins de cinquante habitants en 1999 à l'écart du graphique, au-delà des espaces ruraux départementaux les plus sinistrés. En revanche, les localités recensées en deçà de notre seuil d'étude lors d'un recensement précédent (entre 1962 et 1990) tendent à rejoindre le groupe des régions du Sud-Est.

Il reste encore, néanmoins, une question non résolue parmi celles posées en début de chapitre : dans quelle mesure les caractéristiques de ces entités sont-elles influencées par leur contexte territorial régional ou local ? Pour y répondre, l'étape suivante de l'analyse consiste à ne plus considérer les composantes statistiques d'un seul bloc pour toutes les municipalités de moins de cinquante habitants : il importe maintenant de s'intéresser aux variations pouvant exister d'une région à l'autre, et de constater jusqu'où ces nuances suivent celles des départements.

Figure 29 – Typologie des espaces ruraux départementaux

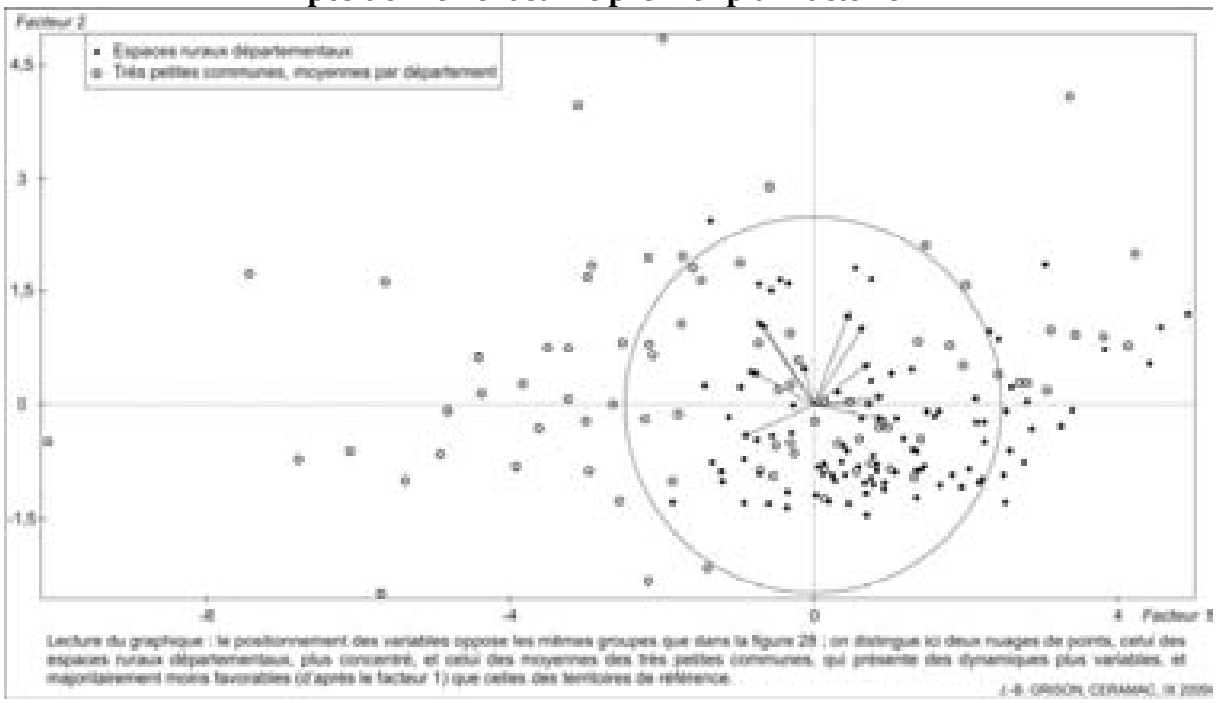


2. Les très petites communes dans les départements français et leur rapport avec les dynamiques générales des espaces ruraux

La volonté de comparaison des dynamiques respectives des très petites communes et des espaces ruraux nous conduit à intégrer, dans notre analyse, les moyennes départementales, pour les onze variables, des entités étudiées. On peut ainsi réaliser une seconde ACP, avec deux individus par département : la moyenne rurale générale et celle des plus petites localités. Le premier plan factoriel résultant de ce second traitement est très proche du premier : les axes des variables se répartissent de manière similaire, tandis que la part de variance de la première composante principale est presque identique : 54 %, contre 53 % précédemment ; le

deuxième facteur prend un peu moins d'importance, avec seulement 12 % d'explication de la différenciation des individus.

Figure 30 – Espaces ruraux départementaux et très petites communes : positionnement sur le premier plan factoriel



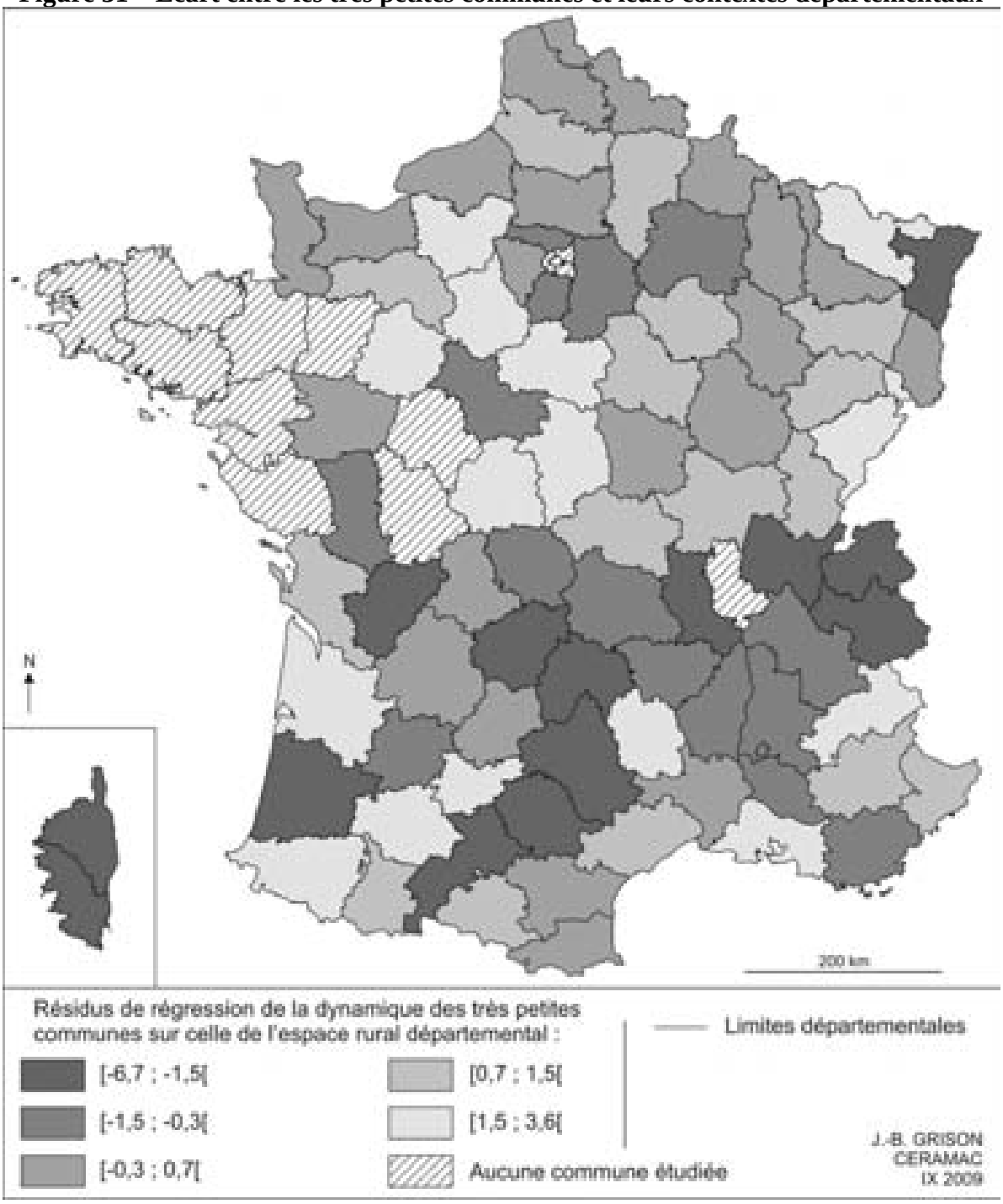
Ces résultats signifient avant tout que la liaison entre les dynamiques des très petites municipalités et celles de leurs territoires est incontestable. Sur le graphique (figure 30), les deux nuages de points correspondant à ces deux séries d'individus présentent deux répartitions internes proches : dans l'ensemble, lorsque l'indice de dynamisme (que représente encore une fois le premier facteur) est élevé pour le département, il l'est aussi pour ses communes les moins peuplées. Ce sont aussi les mêmes unités qui se détachent sur le deuxième facteur, traduisant un accent touristique plus prononcé des espaces ruraux. Cependant, on observe un décalage, qui montre que les évolutions des localités de la base sont en moyenne inférieures à celles des territoires de référence. La plus grande ampleur du « nuage » des très petites entités est liée, quant à elle, à la plus grande variabilité des données les concernant, les bases de calcul étant évidemment plus réduites.

En somme, on peut dire que les dynamiques des communes les moins peuplées sont soumises à une double influence : celle des tendances de l'espace rural régional d'une part, et celle de leur taille d'autre part, qui les décroche légèrement, en moyenne, de l'évolution du territoire. Cependant, une observation un peu plus attentive des positions relatives des « couples » d'individus formés par les très petites entités et leur département de référence montre clairement que ce léger décrochement est loin d'être une norme absolue. On trouve en effet des cas où les municipalités étudiées ont un indice plus élevé que celui de la division de rattachement, et d'autres où l'écart entre les deux est très important.

Pour prendre la mesure de ces écarts, la méthode la plus efficace consiste à passer par une régression linéaire des dynamiques des très petites communes sur celles de leur département de référence, afin de répondre à la question : dans quelle mesure les situations locales se conforment-elles à la norme générale de relation entre les dynamismes locaux et

départementaux ? L'opération est ainsi effectuée avec les deux séries d'indices de dynamisme, et le résultat graphique doit d'abord être caractérisé en fonction de deux chiffres : premièrement, l'indice de fiabilité du modèle, très favorable, validant la pertinence de la liaison ; deuxièmement, le coefficient de détermination, relativement modéré (0,43), indiquant qu'un certain nombre de départements s'écartent significativement de ce modèle : soit les très petites entités y sont sensiblement plus dynamiques que ne le supposerait la relation moyenne, soit elles le sont beaucoup moins. Autrement dit, dans le premier cas, elles accentuent le dynamisme territorial ou contredisent son déclin, dans le second, elles appuient ses difficultés ou s'opposent à sa croissance. Ainsi, cette analyse confirme l'observation faite sur le graphique précédent.

Figure 31 – Écart entre les très petites communes et leurs contextes départementaux



En pratique, le véritable intérêt de la régression linéaire est qu'elle permet de donner une mesure des écarts au modèle, dans la relation entre les dynamiques communales et départementales. Ces écarts, appelés *résidus de régression*, peuvent être cartographiés et présenter une nouvelle typologie, différente de la précédente caractérisant les espaces ruraux, et intéressante sur la variabilité du comportement particulier des plus petites entités (figure 31). En croisant les deux répartitions, on peut distinguer la tendance des municipalités les moins peuplées, en fonction des caractéristiques de leur territoire.

Quatre grands types peuvent ainsi être dégagés : d'une part, dans les espaces ruraux plutôt dynamiques d'après nos critères de mesure, ceux pour lesquels les plus petites municipalités connaissent une évolution allant dans le même sens et dans des proportions plus importantes encore, et ceux où elles connaissent une évolution plus modérée, voire franchement à contre-courant de la tendance générale du territoire ; d'autre part, pour les zones plus fragiles, on distingue les départements où les entités comptant ou ayant compté moins de cinquante habitants tendent à exacerber ces tendances, et ceux où la situation est relativement plus sereine, voire représente un îlot de dynamisme. Outre ces quatre catégories bien marquées, un certain nombre de secteurs présentent des situations moyennes, dont l'interprétation immédiate est rendue plus délicate.

Les deux premières catégories s'appliquent ainsi aux régions dont les espaces ruraux sont relativement dynamiques. Ces territoires concernent avant tout les pourtours de l'Ile-de-France et l'ouest du Bassin parisien, ainsi qu'une bonne partie de la Normandie ; d'une manière générale, les zones caractérisées par un réseau urbain dense (Alsace, Moselle, Nord, une grande partie de la région Rhône-Alpes, Doubs ; et, secondairement, les pays de Loire, la Picardie, la Champagne…). Dans une partie de ces secteurs, les plus petites municipalités tirent les moyennes vers le haut, c'est-à-dire sont supérieures dans la première composante principale de l'ACP à l'ensemble de l'environnement rural départemental : il s'agit d'abord des marges sud-ouest du Bassin parisien (Loiret, Eure, Eure-et-Loir), puis de la Moselle, du Doubs et du Territoire de Belfort, des Bouches-du-Rhône, de la Gironde et de la Sarthe. Dans les autres espaces dynamiques, d'après ce premier facteur, les très petites communes entrainent les moyennes vers le bas, de manière plus ou moins importante ; elles sont clairement à contre-courant des tendances de leurs territoires respectifs dans le nord de la région Rhône-Alpes, et de manière significative également en Seine-Maritime, dans le Val-d'Oise, la Seine-et-Marne, l'Essonne, la Marne, la Côte-d'Or, le Bas-Rhin, la Haute-Garonne, le Var.

Parmi les territoires moins bien classés par le premier facteur, on remarque des tendances globalement opposées entre la moitié nord et la moitié sud du pays. Dans les espaces méridionaux, les très petites communes sont le plus souvent bien plus mal placées que leur département de référence, tout particulièrement dans la majeure partie du Massif central et en Corse, mais aussi dans la Drôme et l'Ardèche. Dans la moitié nord, la Haute-Marne rejoint cette catégorie. On est tenté d'émettre l'hypothèse que, dans ces régions, les municipalités les moins peuplées correspondent aux lieux où la déprise rurale atteint son paroxysme. A l'opposé, quelques territoires plutôt fragiles offrent de très petites localités qui s'en sortent mieux que les tendances départementales : on peut citer tout particulièrement la Lozère, le Gers, l'Indre et le Cher, ainsi que le Tarn-et-Garonne et les Pyrénées-Atlantiques, bien que ce dernier soit déjà un peu mieux positionné sur le premier axe. Le reste des départements se trouve dans une situation intermédiaire, c'est-à-dire que les entités de notre

base sont légèrement moins dynamiques, en moyenne, d'après notre analyse factorielle, que les territoires ruraux auxquels ils appartiennent.

Cette analyse revêt un double intérêt : d'abord, elle confirme l'idée que, dans une partie significative des régions françaises, les très petites communes ne se comportent pas de la même manière que le territoire qui les environne ; ensuite, elle permet de montrer que leurs particularités ne sont pas les mêmes partout, puisque d'après les résultats de l'ACP, elles évoluent dans des directions variables, ce qui signifie que ce ne sont pas toujours les mêmes indicateurs qui les isolent. Ces observations posent des questions qui doivent permettre d'approfondir encore la spécificité de notre base d'étude. D'une part, il est important de caractériser davantage, sans en rester nécessairement à l'échelon départemental, la nature des territoires qui permettent tel ou tel comportement des très petites municipalités ; d'autre part, il apparaît nécessaire d'approfondir l'influence de chacune des variables étudiées dans la mise à l'écart plus ou moins prononcée de la strate inférieure du maillage des entités administratives locales.

Dès lors, il nous faut expliquer, en fonction des types précédents, le positionnement des unités locales étudiées au sein des ensembles départementaux, en particulier lorsque ceux-ci peuvent être découpés en plusieurs types d'espace bien différents. Le premier type, qui correspond aux espaces où les plus petites communes sont encore mieux placées sur notre échelle de dynamisme que des moyennes rurales environnantes déjà valorisantes, est à l'évidence marqué par les dynamiques périurbaines. Des entités restées peu peuplées jusque dans la période contemporaine se sont finalement intégrées à une dynamique de croissance résidentielle plus ou moins importante, ou au moins à un changement social favorisant le renforcement de la part des actifs et des jeunes, les migrations de travail vers l'extérieur, et des revenus plus élevés. Dans de tels cas, le point de départ démographique très bas explique en partie des bonds en avant brutaux et des dynamiques démographiques accélérées.

L'exemple du Doubs est particulièrement intéressant à ce sujet (c'est d'ailleurs le département qui compte le plus de municipalités concernées par notre étude, parmi ceux de ce premier type) : dans un rayon de trente kilomètres autour de Besançon, plusieurs dizaines de localités, très peu peuplées, ont connu une mutation radicale en faveur de logiques urbaines et périurbaines. La plupart ont d'ailleurs repassé le seuil de la cinquantaine d'habitants, et pour une partie d'entre elles, sont plus peuplées aujourd'hui qu'au dix-neuvième siècle. Cependant, la structure de la trame administrative et la volonté de maîtrise du foncier sont telles qu'elles conservent une taille modérée. Dans les périphéries sud-ouest du Bassin parisien, les communes peu peuplées rencontrent généralement des territoires dominés par des grandes cultures déjà sources de revenus importants ; dans une logique d'extension de l'influence urbaine (aires urbaines de Paris, Evreux, Dreux, Chartres et Orléans), ces villages ont connu une croissance récente suite à la diminution du nombre d'exploitations agricoles, libérant des emprises parfois importantes dans les villages et à leur proximité immédiate. Dans la Sarthe, les entités concernées se trouvent à proximité d'Alençon, avec des logiques territoriales *a priori* comparables. Il en est encore de même en Gironde, tandis que, au voisinage d'Aix-en-Provence, l'emprise de la ville a métamorphosé la petite localité de Saint-Antonin-sur-Bayon. Restent enfin à citer la Moselle et le Territoire de Belfort, caractérisés également par un réseau urbain dense qui, même s'il n'est pas très dynamique, exerce une certaine influence sur les espaces ruraux interstitiels.

Dans les départements du deuxième type, les très petites communes ont tendance à se placer en marge du dynamisme global de l'espace rural. Il s'agit majoritairement de poches

périphériques, qui ne parviennent pas à profiter du développement impulsé par le réseau urbain et / ou par les grands centres touristiques. La région Rhône-Alpes est typique de cette situation : dans l'Ain, l'Isère, la Loire ou la Drôme, les entités de moins de cinquante habitants sont souvent voisines des limites départementales, et sont par ailleurs assez isolées, dans des zones de montagne où les communications sont plus difficiles, l'agriculture moins lucrative, sans que le tourisme connaisse un développement suffisamment important pour engendrer des profits locaux significatifs. On trouve en particulier, dans cette région, deux ensembles importants de concentration de très petites municipalités (*niveau 4* dans le chapitre 2), dans les montagnes drômoises (Diois et Baronnies) et la vallée du Drac (autour de Corps). Ailleurs, on discerne une situation assez proche en Haute-Garonne, avec un clivage manifeste entre le nord et le sud du département, les localités concernées par notre étude se localisant essentiellement dans la partie montagneuse du sud, isolée et relativement marginalisée par rapport à la dynamique de l'aire urbaine de Toulouse. Dans le Bas-Rhin, une seule commune est concernée (en haute vallée de la Bruche), suivant la même logique. En dehors des zones de montagne, des écarts du même ordre entre moyennes départementales rurales et moyennes des municipalités les moins peuplées sont observables dans la Marne, en Côte-d'Or ou encore en Seine-Maritime, ces dernières se trouvant sur les plateaux les plus isolés et les moins densément peuplés.

Reste dans cette deuxième catégorie une situation plus rare mais qui mérite d'être soulignée. Dans le Val-d'Oise et en Seine-et-Marne, de très petites communes, insérées dans des territoires périurbains (en l'occurrence ici l'aire urbaine de Paris) et entourées de villages dont le développement a souvent été considérable au cours des dernières décennies, suivent des logiques inverses, et continuent parfois à perdre des habitants. Dans de tels cas, des facteurs particuliers, exclusivement municipaux, sont à l'œuvre, et devront être analysés dans les études locales qui suivront. A noter que ces anomalies peuvent aussi, ponctuellement, être relevées en périphérie d'autres agglomérations, mais leur caractère exceptionnel ne leur permet pas de ressortir dans les moyennes départementales.

Parmi les départements dont les parties rurales sont relativement dynamiques, les très petites municipalités présentent, à plusieurs reprises, un positionnement intermédiaire de leurs plus petites municipalités (classement légèrement moins favorable en moyenne que celui des espaces ruraux correspondants), ce qui ne permet pas d'en rattacher l'ensemble à des phénomènes précis parmi ceux décrits précédemment. Plusieurs hypothèses peuvent se vérifier : soit, plusieurs types de territoires sont présents dans le département ; soit, les très petites entités se comportent de différentes manières dans une situation territoriale donnée ; ou encore, la situation est réellement intermédiaire entre les deux types précédemment étudiés. D'après nos observations, le premier cas se vérifie en Picardie, Pas-de-Calais, ainsi que dans l'Aube et le Jura ou encore le Calvados, où les collectivités départementales rassemblent des secteurs dominés par quelques agglomérations, et d'autres espaces un peu plus isolés, les localités de la base d'étude étant présentes dans ces deux environnements. La deuxième hypothèse est valable dans les Yvelines ou en Meurthe-et-Moselle, où dans un contexte de réseau urbain dense, certaines communes suivent la dynamique générale, tandis que d'autres restent en marge de ces évolutions, à l'instar des cas remarqués plus haut. Quant aux quelques unités concernées dans le Nord ou l'Essonne, on peut dire qu'elles correspondent à la troisième situation.

La situation des très petites municipalités relativement dynamiques insérées dans un espace réputé fragile est particulièrement intéressante, dans la mesure où il est susceptible de révéler une capacité spécifique de certaines entités de taille réduite à accueillir un renouveau

avant que l'environnement territorial y parvienne dans son ensemble. Parmi les départements concernés, les Pyrénées-Atlantiques sont un peu à part, puisque les huit localités étudiées sont toutes localisées dans le nord-est du Béarn, à l'intérieur ou à proximité de l'aire urbaine de Pau, tandis que les montagnes plus isolées sont dépourvues de ce type d'entité. Dans le Cher également, l'aire urbaine de Bourges en englobe quelques-unes. En revanche, dans le Gers, le Tarn-et-Garonne et la Lozère, les aires urbaines sont déjà plus éloignées. Il est possible que, ici, l'image du petit village ou hameau joue un rôle dans l'attractivité, sachant que plusieurs de ces départements (Gers et Lozère en particulier) ont reçu très tôt des « néo-ruraux » réinvestissant l'espace rural (ces espaces sont cités par exemple dans l'essai de H. Mendras en 1979 : *Le Pays de l'utopie rustique*, qui exprime bien quelques réalités observées à cette époque).

Dans les espaces ruraux fragiles où, au contraire, les plus petites communes reflètent une crise rurale poussée à l'extrême, ces dernières sont en effet souvent dans des lieux parmi les plus isolés, ayant connu un déclin démographique particulièrement important. La composition de la population y est souvent très défavorable aux jeunes et aux actifs, et il n'est pas rare que les plus de 60 ans soient majoritaires. Cette catégorie assez homogène laisse cependant apparaître un cas particulier avec les Alpes-Maritimes : les villages concernés sont mal classés selon le premier facteur, alors que la croissance démographique y a été significative, tant depuis les années 1960 que dans les années 1990 ; toutefois, tous les autres indicateurs font pencher la balance de l'autre côté : l'isolement, le développement de la résidence secondaire, et surtout la composition de la population, dans la mesure où l'essentiel des nouveaux arrivants sont déjà retraités. Le même phénomène est observable dans le Var et le Vaucluse, avec, en toile de fond, des moyennes rurales départementales un peu moins dégradées. On retrouve là l'influence de la deuxième composante principale (facteur F2) de la première ACP, qui met en évidence le comportement particulier des régions du Sud-Est.

On note aussi, parmi les territoires ruraux plutôt fragiles, quelques départements en situation intermédiaire : les Hautes-Alpes et les Alpes-de-Haute-Provence, l'Ariège et les Hautes-Pyrénées, l'Allier et l'Orne. Si, dans les deux derniers, la situation semble être réellement dans une sorte d'entre-deux pour les communes concernées, dans les autres, on observe assez clairement des contrastes internes, entre des secteurs clairement isolés et défavorisés, d'autres où le développement touristique a favorisé un regain de dynamisme, ainsi que certains territoires, même isolés, davantage gagnés par des mouvements d'installation de jeunes porteurs de projets en milieu rural, et qui ont pu profiter aux plus petites entités, comme on le voit par exemple en Ariège, dans certaines vallées.

La dernière catégorie à mentionner est celle des espaces ruraux départementaux dont la position sur le premier axe synthétisant les indicateurs de dynamisme est moyenne, et pour lesquels, dans la plupart des cas, les très petites communes sont elles aussi en situation intermédiaire. On retrouve ces espaces avant tout dans le Nord-Est, où, comme nous l'avons vu précédemment, les municipalités peu peuplées existent de manière diffuse dans plusieurs types d'espaces, du périurbain au rural plus isolé. Les itinéraires et dynamiques de ces entités sont par conséquent multiples, sans qu'une tendance dominante ne se dégage. Citons dans ce cas les Ardennes, la Meuse, les Vosges, la Haute-Saône, l'Yonne ; en allant vers le Sud, ajoutons la Saône-et-Loire, le Gard et l'Hérault, et à l'Ouest, la Charente-Maritime ainsi que la Manche.

Pour terminer ce tour d'horizon, qui constitue une étape supplémentaire dans l'analyse des divergences entre les dynamiques des plus petites communes, et celles des territoires dans

lesquels elles s'insèrent, on peut rappeler plusieurs facteurs déterminants. Avant tout, la diffusion urbaine et le mouvement de « rurbanisation » amorcé dans les années 1960 modifient considérablement les caractéristiques des territoires concernés ; les très petites entités qui s'y trouvent sont elles aussi touchées par de nouveaux paramètres, et leurs spécificités s'affirment de manière singulière. A l'inverse, l'ampleur de la déprise rurale, avec ce qu'elle implique en matière de vieillissement de la population et de délestage démographique (qui se traduit souvent par une croissance du parc de résidences secondaires), laisse une empreinte forte sur les territoires qui ont connu les dépopulations les plus importantes, au sein desquels les municipalités les moins peuplées sont souvent celles qui ont payé les plus lourds tributs de l'exode rural. Enfin, les revalorisations contemporaines de certains espaces ruraux, notamment du fait d'un développement d'activités touristiques, contribuent à modifier les dynamiques territoriales, et, dans ces conditions, les localités de moins de cinquante habitants peuvent parfois connaître des évolutions originales, soit dans le sens des cas particuliers du Sud-Est distingués par leur position sur le deuxième facteur de l'ACP, soit dans celui des espaces du type du Gers ou de la Lozère, qui se singularisent pour d'autres raisons.

3. Une situation particulière des zones de forte fréquence des très petites communes ?

Nous avons déjà remarqué qu'il n'y avait pas un rapport clair entre la répartition globale des communes de notre ensemble d'étude et le niveau de dynamisme départemental. Après les analyses auxquelles nous venons de nous livrer, il est bon de rappeler comment se situent les ensembles de concentration de très petites municipalités tels que définis au chapitre 2, par rapport aux types de positionnement de ces entités dans les dynamiques territoriales.

Le premier réflexe est de regarder la situation des ensembles de forte concentration des entités de moins de cinquante habitants, soit ceux auxquels nous avons attribué le *niveau 4* dans la première partie. En l'occurrence, il semble que, dans la plupart des cas, ils se situent dans des territoires en général peu dynamiques, et au sein desquels les plus petites unités présentent des moyennes encore moins favorables. Concernant la Corse, l'est des Pyrénées (Aude et Pyrénées-Orientales), la Haute-Marne, un tel constat est visible à l'échelle du département, tandis que, pour les autres ensembles repérés à ce niveau de fréquence, il apparaît évident qu'ils en occupent la partie la moins dynamique : le Diois et les Baronnies dans la Drôme, la moyenne vallée du Drac en Isère, la haute vallée de l'Ariège et le Vicdessos en Ariège, le sud du Comminges en Haute-Garonne et Hautes-Pyrénées, les Plateaux de Bourgogne en Côte-d'Or, l'Argonne ardennaise dans les Ardennes sont généralement les secteurs les plus isolés et les plus fragiles de leurs départements respectifs, étant établi par ailleurs que la majorité de ces départements ont été classés dans le deuxième type de la dernière analyse factorielle, c'est-à-dire avec un décalage négatif entre la moyenne des communes rurales et celle des municipalités de moins de cinquante habitants. La situation est plus nuancée dans le massif du Jura et ses bordures (départements du Jura et du Doubs) où les plus petites collectivités se concentrent aussi dans des espaces ruraux relativement dynamiques, aussi bien en zone périurbaine que sur les hauts plateaux (plateau de Nozeroy par exemple). Il est ainsi évident que cette région concentre des entités relevant d'un modèle particulier, ce qui confirme d'ailleurs des observations déjà faites à d'autres occasions, notamment concernant leur passé démographique et les conditions de la création des municipalités.

En revanche, les fréquences globalement faibles de présence de localités de moins de cinquante habitants proposent à peu près tous les cas de figure : si, en Normandie et dans le Sud-Ouest, leur position vis-à-vis du dynamisme rural départemental est plutôt favorable, c'est la situation opposée qui prévaut dans le Massif central. Et dans les régions où les très petites communes se font un peu plus présentes, le Piémont pyrénéen se trouve *a priori* dans une situation intermédiaire, tandis que les régions du nord et de l'est de la France se déclinent en de multiples scénarios.

La position spécifique des anciennes communes de moins de cinquante habitants, c'est-à-dire de celles qui ont regagné des habitants en 1999, doit aussi être évoquée. Tout d'abord, il est évident que leur secteur de plus forte fréquence, de part et d'autre de la vallée du Doubs aux alentours de Besançon, contribue largement à une différenciation positive des municipalités étudiées par rapport au contexte départemental. Il en est vraisemblablement de même dans l'ouest du Bassin parisien (Eure, Eure-et-Loir). A l'inverse, les départements où l'individualisation des plus petites entités est la plus négative sont généralement peu concernés, en proportion, par l'extension de la base, exception faite de l'Ain où sur six localités concernées, seules trois sont encore sous notre seuil démographique en 1999.

Ailleurs, les espaces ruraux dont les entités en croissance démographique sont relativement fréquentes sont souvent en position intermédiaire dans la typologie précédente. De même que précédemment, on peut faire appel, pour expliquer leur répartition, aux sous-ensembles existant dans les organisations territoriales départementales, en avançant cette fois l'idée que le regain de population d'unités peu peuplées marque un dynamisme un peu plus affirmé : même si les espaces où elles sont présentes ne sont pas toujours les plus développés du département, on observe souvent un décalage spatial avec la concentration des municipalités qui conservent les nombre d'habitants les plus bas. Il en est ainsi dans les régions pyrénéennes (anciennes communes de moins de cinquante habitants plus nombreuses dans le piémont), dans la Drôme (plus fréquentes dans les Baronnies), en Côte-d'Or (plus proches de Dijon en moyenne)…

Ces constats permettent de confirmer l'idée que, lorsqu'elles sont concentrées en grand nombre sur un territoire, les très petites communes traduisent, à l'exception du massif du Jura, une déprise rurale prononcée. En revanche, lorsque leur présence est plus ponctuelle, elle peut traduire des situations plus diverses. Ces observations montrent que la crise rurale est à l'origine de la plupart des entités de moins de cinquante habitants, comme le traduisaient déjà les trajectoires démographiques longues (chapitre 3). Toutefois, elles ne sont pas épargnées par les nouvelles perspectives des espaces périphériques, et peuvent même, dans certains cas, bénéficier plus rapidement des dynamiques qui en résultent.

4. Des contributions variables : les influences respectives des différents indicateurs dans l'individualisation des très petites communes

Une fois que l'étude des composantes principales proposées par l'analyse factorielle a permis de dégager les principaux clivages résultant de la conjonction d'un ensemble de facteurs intervenant dans les dynamiques territoriales, il est intéressant d'observer plus en détail les rôles spécifiques de chaque indicateur intégré dans notre démarche quantitative. En effet, nous avons noté les contributions des variables aux deux premiers facteurs de l'ACP, cependant, une fois que les formes de différenciation entre très petites communes et territoires

ont été approfondies, on peut se demander si, d'une région à l'autre, les paramètres qui séparent le plus les deux parties ne connaissent pas eux aussi des divergences.

Pour chaque variable, nous avons calculé la différence, par département, entre les moyennes rurales et celles des très petites communes. La comparaison est possible dans la mesure où ces différences sont centrées et réduites[16], ce qui gomme les effets de taille liés aux unités de mesure et à la nature de chaque variable. Tout d'abord, on remarque que le tableau des corrélations relatives aux différences mesurées montre que, dans l'ensemble, les liaisons entre les indicateurs sont beaucoup moins déterminantes, autrement dit que ces derniers sont plus indépendants que dans les analyses précédentes. Cela signifie que les contributions de chaque variable à la différenciation des plus petites unités administratives ne suivent pas une logique convergente à l'échelle nationale, mais que des combinaisons de facteurs se démarquent de manière différente d'un département à l'autre. Nous avons retenu dans les paragraphes suivants les profils les plus remarquables.

Tout d'abord, les très petites communes connaissant une évolution favorable dans un contexte départemental rural dynamique se différencient avant tout de ce dernier par les variables démographiques : nombre moyen d'occupants par logement, part des plus de 60 ans, part des moins de 20 ans. On se souvient ainsi que la démographie est bien le premier facteur de dynamisme. Des effets de génération peuvent conduire les plus petites entités à bénéficier de structures par âge particulièrement favorables : il n'est pas rare, par exemple, qu'une croissance périurbaine soit intervenue par la création d'un lotissement doublant la population locale, et où tous les logements auraient été livrés à la même période : les ménages arrivants ont alors, logiquement, des caractéristiques proches. Les villages du grand ouest parisien ou des aires métropolitaines du Nord-Est répondent bien à cette idée. En revanche, le rapport entre électeurs et nombre d'habitants, le degré d'isolement ne sont pas des éléments de divergence significatifs. Les résidences secondaires sont globalement aussi peu nombreuses que dans les municipalités plus importantes. Dans certains cas, le revenu par habitants apparaît sensiblement plus élevé dans les plus petites localités étudiées : il y a ainsi l'exception des Bouches-du-Rhône (c'est-à-dire la commune de Saint-Antonin-sur-Bayon), mais aussi le département de l'Eure et la Gironde. La vague de renouvellement démographique aurait alors ciblé prioritairement l'installation de ménages aisés.

Lorsque les municipalités les moins peuplées d'un département plutôt bien classé sur notre indice de dynamisme présentent des évolutions sensiblement opposées à l'espace rural environnant, les facteurs de rupture se trouvent en priorité dans l'isolement, la part des résidences secondaires, le revenu par habitants et l'évolution démographique (1962-1999 surtout). Les parties concernées en région Rhône-Alpes sont particulièrement marquées par ce type de tendance (Ain, Drôme, Loire, Savoie, Haute-Savoie) : les très petites communes seraient tenues à l'écart de l'influence urbaine par un isolement trop accentué et une immobilisation du parc de logements, en bonne partie conservé par des non résidents ; la modestie des habitants contrastant de fait avec les salaires plus élevés des actifs périurbains, dominants sur la plus grande partie de ces espaces départementaux. Il semble que, dans cette région, les campagnes (du moins celles où se localisent les villages étudiés) ne parviennent pas à mettre en œuvre un développement endogène généralisé, et sont trop souvent dépendantes des grandes agglomérations.

[16] Données centrées et réduites : on soustrait à chaque donnée sa moyenne (qui devient alors égale à zéro), et on la divise par l'écart type de la série (qui prend la valeur de l'unité). Ainsi, les séries statistiques peuvent être comparées quelle que soit leur unité de mesure : seules sont conservées les distances relatives entre les valeurs.

Pour la catégorie suivante, celle des départements où les espaces ruraux sont mal classés et où les plus petites entités le sont encore plus, les accentuations du profil moyen en faveur de certaines variables concernent surtout, d'une part la Corse, d'autre part le sud du Massif central (Haute-Loire, Cantal, Aveyron, Tarn, Lot, Corrèze). Dans ces deux ensembles, ce sont avant tout les indicateurs de répartition par âge de la population (parts des plus de 60 ans, des actifs, des moins de 20 ans) qui font la différence. En plus de ces facteurs, on retiendra en Corse le nombre important d'électeurs par rapport au nombre d'habitants, et, dans le Massif central, la déprise démographique encore prononcée au cours des années 1990. En clair, les communes les moins peuplées de ces massifs montagneux sont encore plus marquées que les autres par le vieillissement de la population, qui tient à la persistance de l'exode : nous avons déjà souligné (chapitre 3) qu'il s'agit de régions où les petites localités ne parviennent pas encore, pour la plupart, à la stabilisation démographique souvent observée ailleurs.

Les cas où, dans un environnement rural défavorable, les très petites communes sont moins affectées que les autres, correspondent à des facteurs plus disparates. Dans le Sud-Ouest (Gers, Tarn-et-Garonne, Pyrénées-Atlantiques) et le Cher, les entités recensées au moins une fois à moins de cinquante habitants se distinguent par une plus forte occupation des résidences principales (nombre moyen d'occupants par logement) ; le Cher et la Lozère ont des structures démographiques particulièrement favorables (moins d'habitants de 60 ans et plus, plus de jeunes de moins de 20 ans). Ces écarts signifient que les plus petites municipalités parviennent, globalement, à accueillir une population plus jeune, plus familiale, que les collectivités environnantes. Cela peut être dû à un effet de génération : une série de changements d'occupants sur une période réduite aurait tourné à l'avantage de ménages plus nombreux (ce qui suppose que la localité et le territoire auraient trouvé des ressources pour les accueillir).

Parmi les départements classés en situation intermédiaire, quelques-uns ressortent encore avec des profils particuliers dans la différenciation des plus petites municipalités vis-à-vis de l'espace rural environnant. Tout d'abord, plusieurs départements méditerranéens se distinguent par une croissance démographique significative des très petites communes entre 1962 et 1999 (Alpes-Maritimes, Gard, Hérault), et/ou une part plus importante de résidences secondaires (Gard, Var) : les petites localités, souvent très isolées, y sont passées en quelques décennies d'une situation d'abandon à une large reconquête, tant pour la résidence principale que secondaire, dans des contextes d'arrière-pays qui les rendent désormais attractifs.

A l'autre extrémité du territoire national, la composition de la population est plus favorable aux actifs dans la Manche, l'Orne et le Nord-Pas-de-Calais. Dans le premier de ce petit groupe, on peut noter un « effet Mont-Saint-Michel » évident en ce qui concerne le rapport entre les emplois au lieu de travail et les actifs résidents (beaucoup d'emplois référencés dans cette petite entité très particulière) ; sinon, on peut considérer que ces départements conservent une population agricole importante, travaillant sur place, dans des localités moins concernées que les autres par l'installation de migrants pendulaires.

Dans les Hautes-Alpes et la Charente-Maritime, la part des résidences secondaires est moindre dans les localités de moins de cinquante habitants (ce sont des départements où l'habitat saisonnier est très développé, sous forme de stations touristiques situées en général dans des communes plus importantes). Les revenus par habitant y sont sensiblement moins élevés, de même que dans les Yvelines (où le niveau général est très haut dans ce domaine). Autre exception, les deux communes concernées par notre étude dans le département de

l'Allier, qui ont connu une augmentation démographique significative dans les années 1990, mais avec d'autres indicateurs bien moins favorables, en particulier le faible pourcentage d'actifs : leur position en bordure nord-ouest de la Limagne leur permet de bénéficier d'une influence lointaine de l'agglomération clermontoise, éventuellement combinée à un effet périurbain de la petite ville, plus proche, de Gannat. L'isolement y est moindre que la moyenne départementale rurale, de même qu'en Dordogne, dans la Meuse ou la Somme. Il s'agit, là aussi, de franges intermédiaires, atteintes par une diffusion urbaine faible, ou inscrites dans une trame de bourgs-centres plus étoffée que dans les périphéries départementales les plus profondes.

Dans les départements non cités, les écarts entre les plus petites communes et la situation des espaces ruraux environnants est plus proche des divergences moyennes observées au niveau national et commentées précédemment : le niveau départemental ne permet pas de distinguer les vecteurs de la différenciation des entités étudiées vis-à-vis de leurs territoires.

Finalement, la situation spécifique des très petites communes relève bien d'un double processus : d'une part, les territoires auxquels elles appartiennent exercent une influence réelle sur leur évolution ; d'autre part, leur taille démographique leur confère quelques singularités. Ces distinctions, si elles suivent une tendance générale allant dans le sens de localités en position de « décrochage » vis-à-vis de leur territoire, ne sont pas homogènes pour autant d'une région à l'autre, et des situations particulières se dégagent. Les vecteurs d'originalité sont tantôt liés à l'indice de dynamisme qui se distingue parfois dans un sens opposé, tantôt expliqués par certaines variables qui se comportent différemment. Cette analyse aboutit ainsi à la délimitation de plusieurs tendances régionales, observables à des échelles diverses.

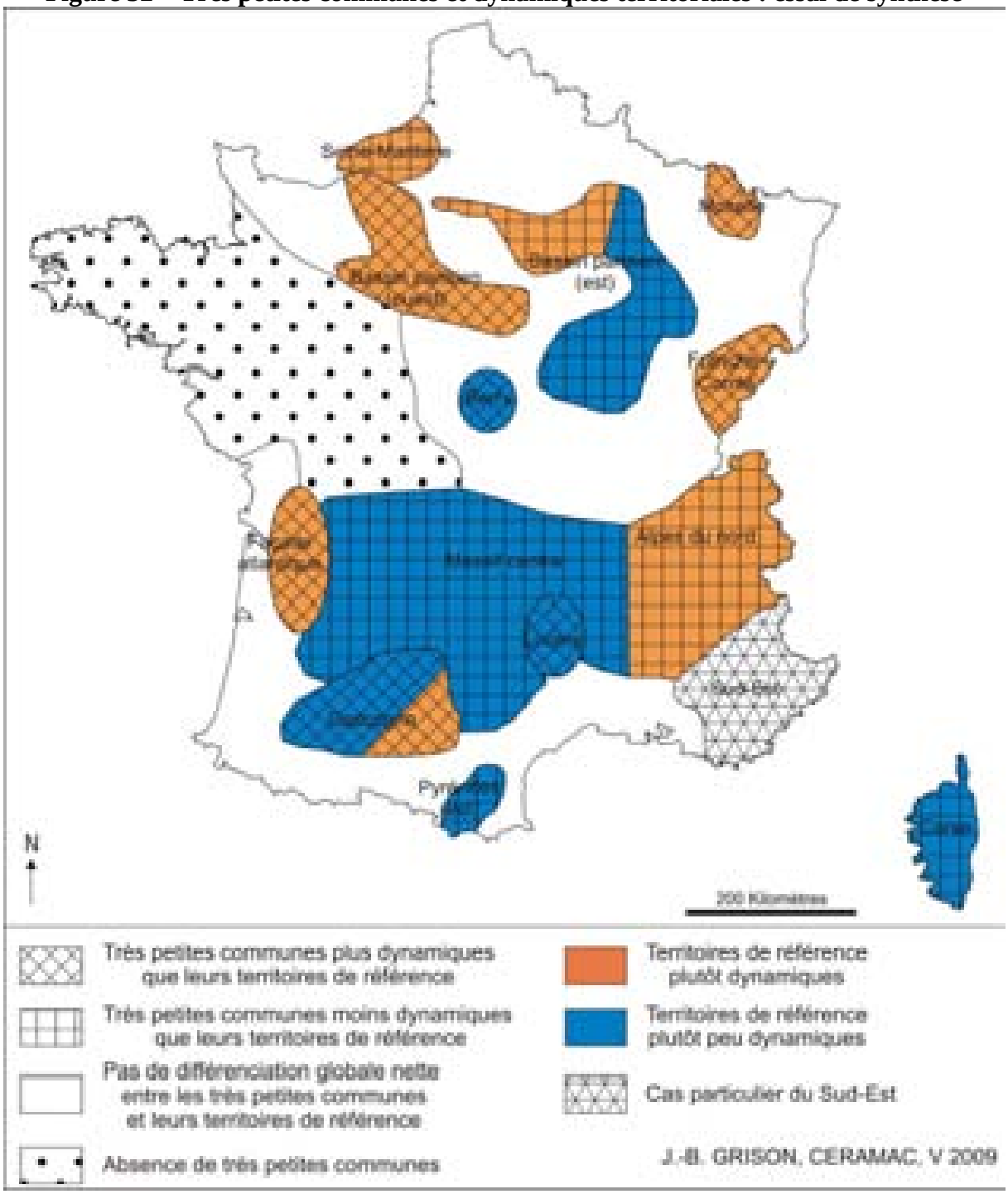
III. Des tendances régionales aux cas particuliers : quelques approfondissements

Nous avons déjà rappelé le caractère arbitraire et limité du cadre départemental dans l'analyse de la situation des très petites municipalités. Ce cadre nous a certes permis de mettre en évidence une série de tendances régionales intéressantes, mais il faut ensuite aller plus loin dans la précision des ensembles spatiaux liés aux faits géographiques étudiés. Dans cette perspective, deux directions peuvent être suivies. La première consiste à redessiner, en fonction des observations précédentes, des ensembles régionaux plus cohérents des localités de notre base, en particulier en s'attaquant aux inégalités quantitatives de la représentation départementale (les moyennes statistiques des entités étudiées par département représentent 1 à 101 individus selon les cas). La seconde consiste à montrer plus en détail les relations immédiates entre les cellules administratives les moins peuplées et leurs voisines, ce qui ne peut se faire que par le biais d'un choix d'exemples locaux. En particulier, se pose la question de la nature de la singularité des plus petites entités par rapport aux moyennes rurales : le rapport entre la taille de la commune et les dynamiques locales est-il progressif, ou peut-on noter une rupture en deçà d'un certain seuil, ou pour une certaine catégorie de localités incluant les moins peuplées ?

A. Vers une carte synthétique de l'insertion territoriale des très petites communes

La carte synthétique (figure 32) est un essai, suite aux constations précédentes, de généralisation des grandes tendances relatives à l'insertion territoriale des très petites communes. On y retrouve les principales zones où les très petites communes sont relativement plus dynamiques que l'ensemble des espaces ruraux, les régions, plus vastes, où elles le sont moins, et le cas particulier du Sud-Est, principalement provençal. Ces tendances, croisées avec l'indice de dynamisme départemental, résument les distinctions régionales les plus remarquables.

Figure 32 – Très petites communes et dynamiques territoriales : essai de synthèse



En effet, à ce stade de la réflexion, des modèles originaux commencent à émerger. Nous avons constaté la spécificité des très petites municipalités franc-comtoises, incontestablement entraînées dans un développement soit périurbain, soit relié au dynamisme agro-touristique des hauts plateaux. Cet essor fait suite à une histoire démographique particulière, partie d'une création révolutionnaire fondée sur un groupe d'habitations qui ne prétendait même pas au titre paroissial, et qui a connu une relative stabilité pendant de longues décennies. Ce schéma semble également rejoindre, notamment, certaines entités du pourtour du Bassin parisien, en particulier dans sa périphérie occidentale, ainsi que celles du nord de la Lorraine et quelques villages de l'ouest du pays (en Gironde et Charente-Maritime). Les communes étudiées en Gascogne (Gers, Tarn-et-Garonne, et vraisemblablement une partie de la Haute-Garonne) connaissent aussi un certain développement, mais dans le cadre de territoires plus éloignés des influences métropolitaines. Ce modèle montre clairement la capacité des communes les moins peuplées à prendre à contresens, dans certaines conditions, les évolutions environnantes.

On oppose à ces premiers modèles les localités étudiées dans le cœur du Massif central (sud de l'Auvergne et Limousin surtout), qui résultent presque toujours d'un dépeuplement contemporain, en extrême marginalité d'espaces dont la situation globale est déjà difficile. La Corse pourrait correspondre à une évolution similaire. Dans les autres montagnes méditerranéennes, les villages (qui ne sont parfois que des groupes de mas sans véritable agglomération), vidés par l'abandon des activités agricoles, suivent des évolutions plus contrastées, mais souvent assez tranchées, entre une reconquête rapide de leur patrimoine (Alpes-Maritimes) et un difficile maintien (Préalpes drômoises et certaines parties de l'est des Pyrénées). Les marges orientales du Bassin parisien ainsi que la Bourgogne, mais aussi le nord de la Normandie, ont encore une majorité de communes en situation de décrochage par rapport aux dynamiques territoriales, ces dernières étant très variables d'un espace à l'autre. Leur localisation, dans la plupart des cas, sur des plateaux agricoles à faibles densités de population, est en contraste, à l'échelle régionale, avec des aires périurbaines occupant des surfaces importantes. Avec un relief différent, les Alpes du Nord rejoignent cette problématique.

Mais, finalement, une part importante du territoire national reste dans une situation intermédiaire, ou difficile à cerner à l'échelle de ces analyses. Cela confirme que, pour mieux comprendre les particularités des plus petites entités au sein de leurs territoires locaux ou régionaux, les approches plus locales, plus proches de l'observation du terrain restent indispensables : ce début de typologie, s'il a permis d'avancer dans la réponse à notre problématique d'étude, appelle d'autres approfondissements.

B. L'intérêt de l'approche locale : quelques exemples

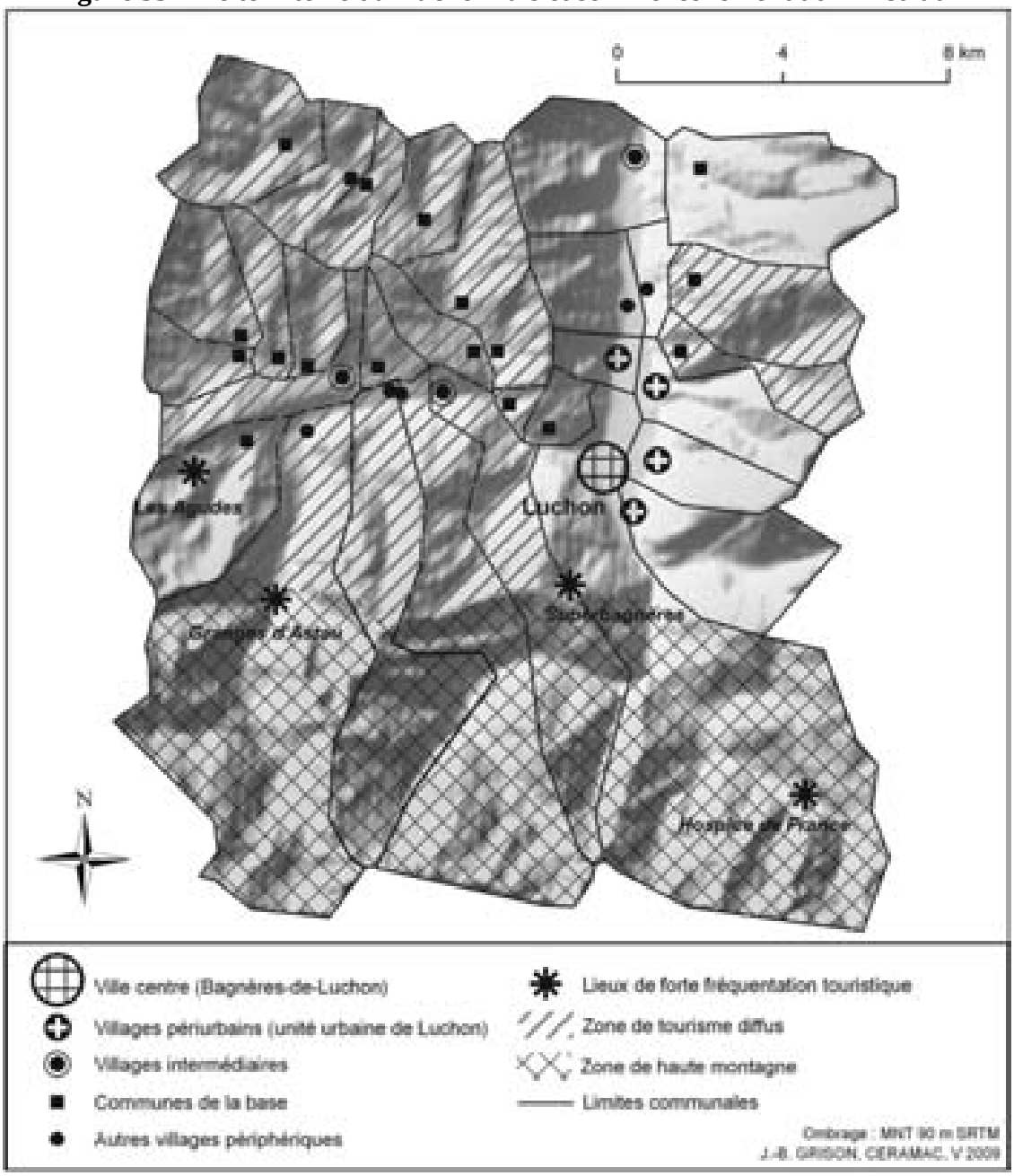
Dans le but de comprendre les réalités locales traduites par la démarche synthétique nationale, trois exemples locaux ont été choisis, correspondant à des zones classées dans des catégories différentes. Le cas du Luchonnais (sud de la Haute-Garonne) s'inscrit parmi les territoires des Pyrénées occidentales dont les orientations en matière de distinction des très petites communes ont été mal définies au niveau départemental. Au nord de l'aire urbaine de Paris, les villages étudiés dans le Val-d'Oise illustrent un clivage net avec les évolutions régionales, tandis que la Lomagne, dans le Tarn-et-Garonne, doit apporter des éléments

d'explication sur le modèle particulier que les entités les moins peuplées, relativement dynamiques dans un environnement moins favorable, y représentent.

1. Les très petites communes dans un territoire où elles sont majoritaires : l'exemple du Luchonnais (sud Comminges)

Avec dix-huit communes dans notre base d'étude, dont seize avaient encore moins de cinquante habitants en 1999, le canton de Bagnères-de-Luchon, qui occupe le sud de la Haute-Garonne et la partie centrale de la chaîne pyrénéenne, fait partie de ceux qui ont le plus d'entités concernées par les problématiques qui nous préoccupent. Par conséquent, les très petites municipalités occupent une place importante dans l'organisation territoriale locale de la montagne (figure 33).

Figure 33 – Le territoire du Luchonnais et son morcellement administratif



Le découpage administratif local est très lié à la répartition traditionnelle de l'habitat, et à l'organisation sociale qui régissait les vallées selon le système agro-sylvo-pastoral traditionnel. Ainsi, la vie locale était centrée, jusqu'au milieu du vingtième siècle, sur des villages groupés de taille globalement réduite, si bien que certains d'entre eux n'ont jamais dépassé la centaine d'habitants. La grande majorité d'entre eux n'avaient déjà plus que quelques dizaines d'habitants dès la fin de la Première Guerre mondiale. A l'opposé de la hiérarchie des lieux, Bagnères-de-Luchon fait office de centre local, dans un site de carrefour des différentes vallées du canton. Quelques villages à proximité immédiate de la petite ville ont connu un développement assimilable à des dynamiques périurbaines (l'INSEE recense quatre villages formant agglomération avec le chef-lieu). A quelques kilomètres, certaines localités assurent un rôle de relais dans les logiques de centralité (carrefour routier, quelques commerces). Ces derniers n'étaient pas forcément beaucoup plus peuplés que les autres au dix-neuvième siècle, mais la dépopulation massive des vallées les a moins touchés proportionnellement, ce qui a accru en leur faveur la différence de taille.

Aujourd'hui, l'activité agricole a beaucoup décliné et n'est plus présente dans tous les villages. Le dynamisme actuel du territoire, qui ne parvient pas encore à résoudre totalement la question démographique (la population continue de diminuer dans l'ensemble), est presque exclusivement lié à un développement touristique qui s'appuie sur des bases déjà anciennes puisque le thermalisme s'est développé dans la cité luchonnaise dès le dix-neuvième siècle. Parmi les vecteurs de cette nouvelle activité, on retrouve la hiérarchie des lieux expliquée plus haut : Bagnères-de-Luchon attire un tourisme massif, ancien et d'abord tourné vers les thermes ; les petits villages tirent profit de l'activité de la bourgade centrale en offrant des possibilités de sorties aux curistes, mais développent aussi un tourisme vert, lié notamment à l'activité de randonnée, basé sur des petites structures. Les différences très nettes de patrimoine immobilier entre le chef-lieu et les villages impliquent aussi un certain clivage des populations résidentes ou estivantes.

Dans la typologie résultant des analyses de la deuxième partie de ce chapitre, le département de la Haute-Garonne a été classé parmi ceux où, face à des moyennes générales assez positives pour les espaces ruraux dans leur ensemble, les très petites communes ont tendance à connaître des évolutions contradictoires. A l'échelle du département, en effet, ce constat semble assez logique dans la mesure où les entités de moins de cinquante habitants se trouvent dans leur grande majorité au sud, dans sa partie la plus isolée, la plus éloignée de l'influence de la métropole toulousaine. Cette réalité géographique étant évidente, il faut maintenant chercher à savoir si, et dans quelle mesure, au sein de cette partie sud, correspondant aussi à la partie montagneuse de la Haute-Garonne, les écarts entre les entités les moins peuplées et les autres collectivités persistent. L'observation des données relatives aux 32 communes du canton de Bagnères-de-Luchon, dont les 18 faisant partie de notre base d'étude, permet de répondre à cette interrogation.

Tout d'abord, les moyennes générales de l'espace rural cantonal (26 communes sur les 31 du canton) sont sensiblement plus défavorables, au regard des critères que nous avons définis, que celles des espaces ruraux de la Haute-Garonne, ce qui confirme l'idée que le territoire de localisation des très petites communes au sein du département est déterminant pour les tendances observées (tableau 12). En revanche, à l'intérieur des vallées du Luchonnais, on note une différence sensible entre les municipalités de moins de cinquante habitants et les plus peuplées. Ces dernières ont, en effet, des indicateurs allant davantage dans le sens de dynamiques positives : croissance démographique, population plus jeune,

revenus plus élevés, isolement modéré, moins de résidences secondaires… Cela est dû avant tout à la situation des villages de la vallée de la Pique, en aval de Luchon, qui ont connu un certain développement depuis les années 1960. Mais il est aussi intéressant de constater que les plus petites entités ont, par certains aspects, une meilleure évolution que celle de la petite ville locale, avec en particulier une stabilisation démographique dans les années 1990, alors que Bagnères-de-Luchon a continué à perdre des habitants. On peut en conclure que la ville thermale, qui continue à concentrer la plus grande part de l'emploi local, a abandonné une partie de son attractivité résidentielle, davantage au profit de villages relais dynamiques, que des plus petites localités qui se retrouvent en position intermédiaire.

Tableau 12 – Canton de Bagnères-de-Luchon : indicateurs élémentaires des dynamiques communales

	Haute-Garonne (communes rurales)	Canton de Luchon, dont :			
		Communes rurales	Communes étudiées	Autres communes rurales	Ville de Luchon
Evolution démographique 1990-1999	+ 10,94 %	+ 2,19 %	- 0,61 %	+ 3,76 %	- 6,27 %
Evolution démographique 1962-1999	+ 35,69 %	- 14,88 %	- 37,69 %	+ 6,06 %	- 25,41 %
Nombre d'habitants par logement	2,65	2,34	2,23	2,4	2,14
Part des résidences secondaires	13 %	68 %	71 %	65 %	62 %
Part des plus de 60 ans	24 %	28 %	34 %	25 %	35 %
Part des moins de 20 ans	23 %	21 %	18 %	23 %	17 %
Rapport emplois / actifs	0,46	0,61	1,06	0,38	1,77
Part des actifs	41 %	42 %	41 %	43 %	38 %
Revenus moyens des foyers fiscaux	13 913	10 575	10 329	12 304	12 028
Rapport électeurs / habitants	0,82	1,09	1,37	0,95	0,96
Distance aux équipements	5,8	7,7	8,5	6	1,3

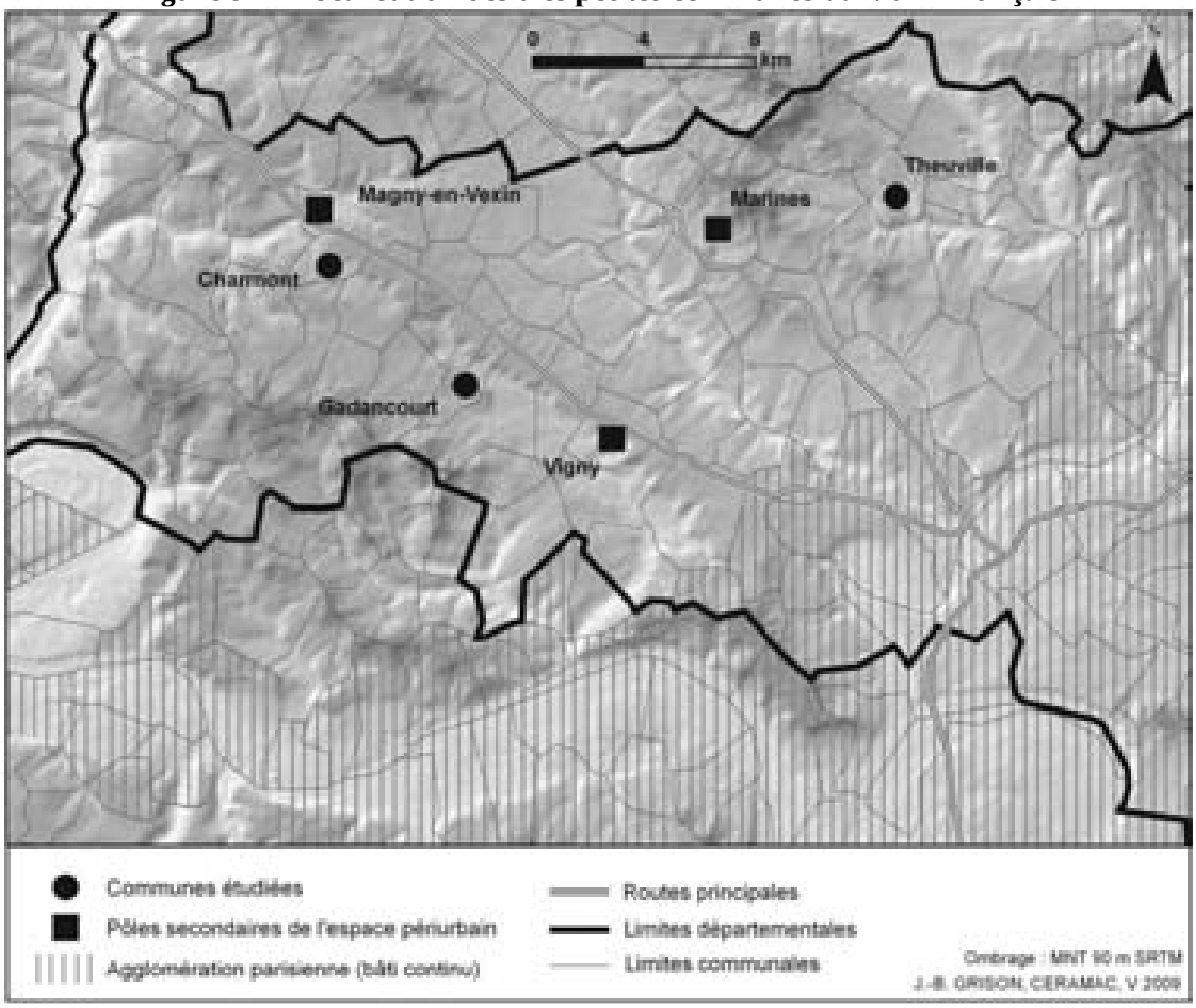
Données : INSEE, RGP 1999, Inventaire Communal 1998 (distance aux équipements) ; Ministère de l'Intérieur (nombre d'électeurs) ; Ministère des Finances (revenus des foyers fiscaux).

Globalement, il ressort que les petites communes de cette microrégion diffèrent, tant par leur physionomie que par leurs dynamiques, de la ville-centre et des quelques villages qui y sont adossés. Ce clivage se traduit aussi au niveau politique par une opposition au sein de l'intercommunalité : le SIVOM local, à la faveur d'une représentation non proportionnelle à la taille des municipalités, est dominé par les plus petites entités (son président est maire d'une commune de 25 habitants), et se retrouve régulièrement en conflit avec la cité thermale. Ainsi, les localités de moins de cinquante habitants s'insèrent dans le territoire local d'une manière particulière, avec des problématiques en parties différentes de celles des unités plus importantes, bien que l'activité touristique soit, dans tous les cas, la ressource économique principale. En outre, leur nombre important fait qu'elles ne sont pas marginalisées dans les structures intercommunales existantes, mais qu'elles peuvent au contraire y prendre une place prépondérante. On soulignera d'ailleurs que les vallées du Luchonnais ne sont toujours pas rentrées dans une démarche d'intercommunalité à fiscalité propre, en partie à cause des clivages qui viennent d'être évoqués, mais aussi en raison de profondes inégalités dans les ressources financières municipales, qui dépendent de l'implantation de quelques grands équipements touristiques (outre les établissements thermaux, deux grands domaines skiables sont exploités) et hydroélectriques dans les secteurs de haute montagne.

2. De très petites communes isolées en milieu périurbain : l'exemple du Vexin

Le département du Val-d'Oise compte deux communes dans notre base d'étude : une (Charmont) abritait encore moins de cinquante habitants en 1999, l'autre (Gadancourt) a déjà regagné de la population depuis les années 1980 ; pour compléter cet exemple, nous pouvons ajouter Theuville, un village qui ne fait pas partie de cette base, mais s'est retrouvé pour la première fois en deçà de notre seuil d'étude lors de son recensement de 2007 (figure 34). Ces trois localités appartiennent au parc naturel régional du Vexin français et à l'aire urbaine de Paris.

Figure 34 – Localisation des très petites communes du Vexin français



Tout d'abord, il faut remarquer que les plus petits villages de cette frange rurale de l'aire urbaine parisienne sont globalement mieux placés sur notre échelle de dynamisme local que la moyenne nationale des communes de notre base : là encore, c'est que l'environnement territorial influe sur ce dynamisme. Cependant, en comparant les résultats statistiques relatifs à ces trois entités et ceux de l'ensemble du rural du Val-d'Oise (tableau 13), on fait exactement le constat inverse : à côté du développement considérable engendré par les dynamiques périurbaines, les trois petites localités, sans être systématiquement à contre-courant, ne vont pas aussi loin : outre des tendances démographiques négatives depuis les années 1960 (malgré un renversement récent) les plus de soixante ans sont plus nombreux, les

jeunes moins bien représentés, les ménages plus réduits, les revenus plus faibles, l'isolement plus important…

Tableau 13 – Val-d'Oise : indicateurs élémentaires des dynamiques communales

	Communes étudiées	Val-d'Oise (communes rurales)
Evolution démographique 1990-1999	+ 14,38 %	+ 9,25 %
Evolution démographique 1962-1999	- 43,96 %	+ 74,79 %
Nombre d'habitants par logement	2,57	2,92
Part des résidences secondaires	13 %	7 %
Part des plus de 60 ans	17 %	15 %
Part des moins de 20 ans	22 %	28 %
Rapport emplois / actifs	0,80	0,65
Part des actifs	51 %	46 %
Revenus moyens des foyers fiscaux	16 465	21 900
Rapport électeurs / habitants	0,80	0,69
Distance aux équipements	5,4	4,4

Données : INSEE, RGP 1999, Inventaire Communal 1998 (distance aux équipements) ; Ministère de l'Intérieur (nombre d'électeurs) ; Ministère des Finances (revenus des foyers fiscaux).

Une fois ces chiffres constatés, il importe de rechercher quelques explications de ces particularités, plus spécifiquement dans la situation et la configuration des entités concernées. On peut distinguer, d'une part, Charmont et Gadancourt, dont la population n'a jamais été très élevée, et d'autre part, Theuville qui a continué à perdre beaucoup d'habitants jusque dans les dernières années, atteignant un minimum démographique historique en 2007. Les deux premières localités ne sont pas très isolées : Charmont n'est qu'à deux kilomètres de la petite ville de Magny-en-Vexin, tandis que Gadancourt est également toute proche du bourg d'Avernes. A l'inverse, Theuville se situe dans un interstice relativement éloigné des axes principaux de communication et de la trame des pôles centraux. La configuration du territoire du Vexin en fait une des deux municipalités les plus isolées du département, d'après le critère d'éloignement des équipements de référence, juste derrière le village de Montreuil-sur-Epte, en limite de la Haute-Normandie. Ainsi, dans cet espace périurbain, deux types d'évolution se côtoient, arrivant en définitive à des résultats comparables : des cellules historiquement très peu peuplées et globalement contenues dans leur périmètre bâti historique, et un village tributaire d'un isolement qui lui fait connaître, à l'inverse des entités voisines, une évolution comparable à celle d'un espace « rural profond », à l'écart des dynamiques urbaines.

Mais, en réalité, derrière ces constats théoriquement liés à la seule situation des plus petites communes de cette partie nord-ouest de l'aire urbaine de Paris, des logiques particulières propres aux acteurs locaux sont, à leur tour, déterminantes dans les dynamiques locales. Ainsi, dans l'évolution du village de Theuville, la situation d'isolement relatif n'intervient, quand on regarde de plus près les mécanismes d'évolution, que de manière indirecte : en réalité, son histoire est très étroitement liée à celle du domaine de Balincourt, grande propriété étalée sur plusieurs municipalités et totalisant plusieurs milliers d'hectares (partagés aujourd'hui entre plusieurs héritiers), et dans laquelle est presque intégralement incluse cette commune. Ainsi, l'immense majorité des logements n'a qu'un seul propriétaire, et les habitants sont essentiellement des locataires, et constituaient, jusque dans les dernières décennies, la main-d'œuvre de l'exploitation agricole liée au domaine, laquelle n'emploie plus aujourd'hui qu'une poignée de personnes. Le propriétaire des lieux n'ayant pas eu, jusqu'à ce jour, le souci (ou les moyens) de repenser la vocation du parc immobilier, celui-ci tombe progressivement à l'abandon. Dans ces conditions, on peut effectivement supposer que

l'isolement relatif contribue à cette évolution par la pression moindre qui s'exerce, dans cette localité, sur le foncier. Cependant, le comportement de quelques acteurs locaux reste la première origine des évolutions observées.

Dans les deux autres municipalités, la question foncière est encore déterminante. A Charmont, les biens fonciers sont aussi tenus par un nombre très réduit d'individus, et toute possibilité de construction nouvelle à vocation résidentielle est aujourd'hui bloquée. A Gadancourt, la situation est un peu différente, dans la mesure où un certain regain a été observé depuis les années 1980, après un minimum démographique à moins de cinquante habitants. Dans les vingt années suivantes, la population a presque doublé, suite à la libération d'une série de terrains en périphérie de village. Cependant, les nouvelles constructions obéissent à un cahier des charges relativement sévère, et toute opération de plus grande ampleur (type lotissement), à l'instar de ce qui a pu se faire dans nombre de villages périurbains, apparaît impossible dans cette commune qui devrait ainsi conserver une taille modérée.

Nous avons observé, dans nos recherches et nos travaux de terrain, qu'un tel type de commune, dont les évolutions constituent une forme d'exception au sein d'espaces périurbains en développement, se retrouve dans d'autres périphéries de l'aire urbaine de Paris, mais aussi d'autres aires urbaines. Dans de tels contextes territoriaux, le seuil de la centaine d'habitants peut être parfois plus pertinent pour retenir ces exceptions (Grison, 2007) : ainsi, les neuf municipalités du Val-d'Oise situées sous ce dernier seuil connaissent des problématiques allant globalement dans ce sens. A titre d'exemple, on peut aussi citer les localités du Tartre-Gaudran (Yvelines), de Mercey ou Champ-Dolent (Eure), de Sigy (Seine-et-Marne), de Leménil-Mitry (Meurthe-et-Moselle)…

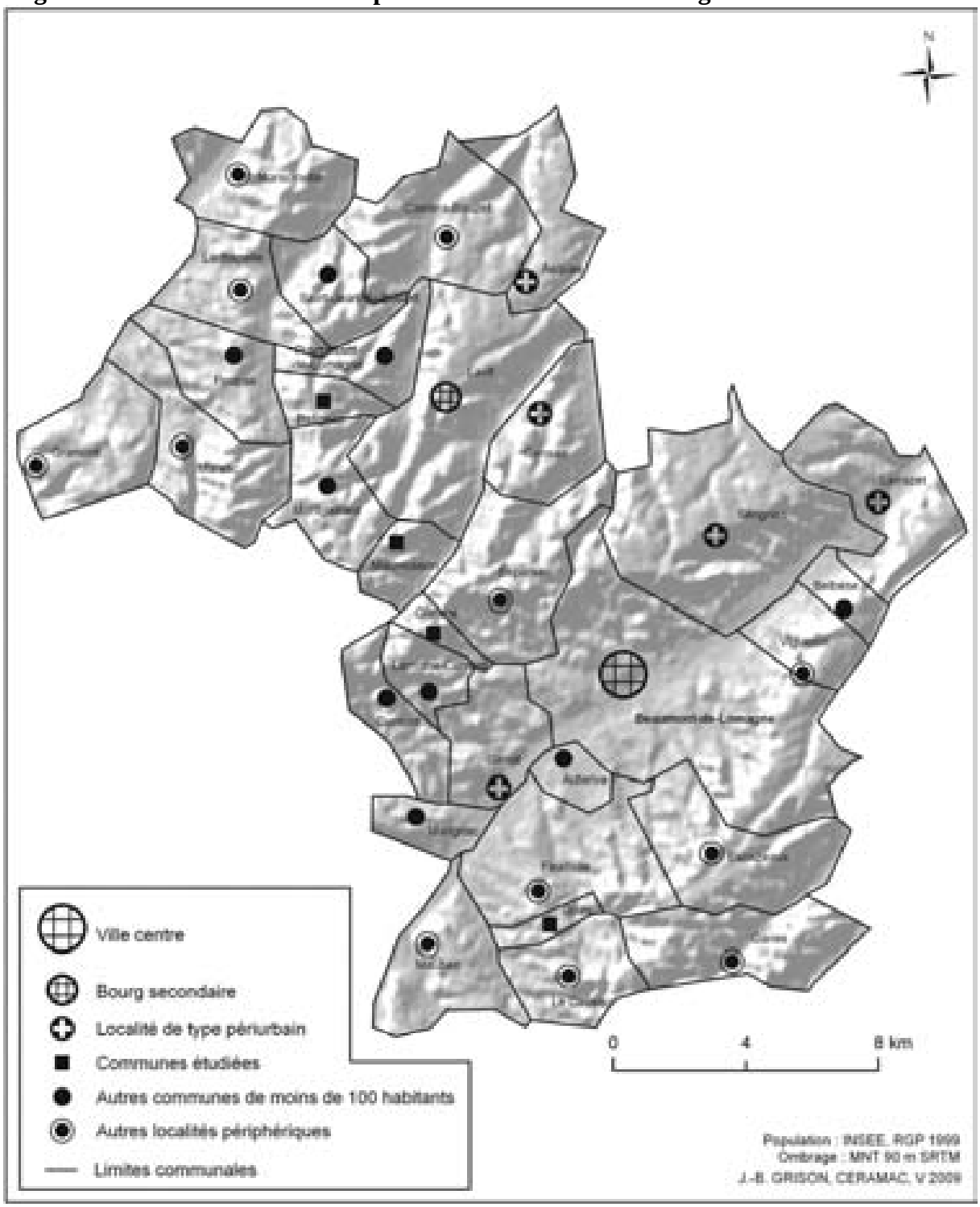
3. De très petites communes plus dynamiques que leurs territoires de référence : le cas du nord de la Lomagne

Au titre des territoires où les très petites entités sont mieux classées dans l'analyse factorielle que les moyennes rurales départementales correspondantes, nous avons choisi d'approfondir le cas du nord de la Lomagne, soit les trente-et-une communes rurales des cantons de Beaumont-de-Lomagne et Lavit (figure 35). Dans cette zone, dont la cohérence territoriale est traduite institutionnellement par l'existence de la Communauté de Communes de la Lomagne tarn-et-garonnaise depuis 1997, se rencontrent quatre localités appartenant à notre base, dont trois (Balignac, Goas et Maumusson) comptaient encore moins de cinquante habitants en 1999, la quatrième (Glatens) ayant repassé ce seuil de peu lors de ce recensement (54 habitants). Par ailleurs, ce territoire est caractérisé par un émiettement relativement important des structures municipales, à tel point que l'on y retrouve la majorité des entités de moins de cent habitants présentes dans le département.

En comparaison avec les moyennes des trente-et-une communes rurales du secteur (la petite ville de Beaumont-de-Lomagne étant exclue de l'analyse) sur les onze variables étudiées, les quatre les moins peuplées ont effectivement des données globalement plus favorables, d'après les gradients liés à la position des indicateurs par rapport au premier facteur de la première analyse en composantes principales (tableau 14). Ainsi, l'écart observé à l'échelle départementale demeure, au niveau de ce territoire, plus restreint, englobant quatre des cinq entités de notre base situées dans le Tarn-et-Garonne. Seuls l'évolution démographique depuis 1962, le rapport entre le nombre d'électeurs et celui des habitants,

ainsi que la distance moyenne aux équipements de référence sont moins bien classés, mais avec des écarts à la moyenne réduits. A l'inverse, la structure démographique est très favorable, les revenus moyens plus élevés, les résidences secondaires peu nombreuses (Balignac et Goas n'en ont aucune), et la population croissante dans les années 1990…

Figure 35 – Localisation des très petites communes de la Lomagne du Tarn-et-Garonne



Ces observations nous entraînent vers un constat différent de celui dressé dans le cas du Luchonnais, où l'on avait observé que la localisation des unités de notre base au sein du département de la Haute-Garonne expliquait pour une grande part les écarts entre leurs

dynamiques et celles des communes rurales prises dans leur ensemble : ici, les moyennes de la Lomagne ne sont pas sensiblement différentes de celles de l'ensemble de l'espace rural départemental. Par ailleurs, il est important de souligner que les quatre très petites municipalités concernées ont toutes une majorité d'indicateurs plus favorables que les moyennes territoriales, ce qui signifie qu'il ne s'agit pas d'une exception qui bouleverserait les moyennes : il y a bien, dans l'organisation du nord de la Lomagne, un avantage aux localités les moins peuplées.

Tableau 14 – Lomagne de nord : indicateurs élémentaires des dynamiques communales

	Communes étudiées	Lomagne (communes rurales)	Tarn-et-Garonne (communes rurales)
Evolution démographique 1990-1999	+ 11,81 %	- 0,22 %	+ 2,71 %
Evolution démographique 1962-1999	- 22,97 %	- 17,72 %	+ 4,30 %
Nombre d'habitants par logement	2,78	2,70	2,60
Part des résidences secondaires	5 %	11 %	12 %
Part des plus de 60 ans	22 %	31 %	28 %
Part des moins de 20 ans	32 %	20 %	22 %
Rapport emplois / actifs	0,73	0,78	0,62
Part des actifs	40 %	36 %	37 %
Revenus moyens des foyers fiscaux	11 209	10 234	10 916
Rapport électeurs / habitants	0,78	0,74	0,79
Distance aux équipements	6,9	6,6	5,8

Données : INSEE, RGP 1999, Inventaire Communal 1998 (distance aux équipements) ; Ministère de l'Intérieur (nombre d'électeurs) ; Ministère des Finances (revenus des foyers fiscaux).

Une fois ce constat établi, nous pouvons évidemment rechercher quelques explications à cette situation qui, comme nous l'ont montré les analyses précédentes, reste minoritaire au niveau national. Tout d'abord, on peut souligner que les entités les moins peuplées ne sont pas parmi les plus éloignées des centres de Beaumont-de-Lomagne et Lavit, seule Goas étant un peu plus reculée. Il est évident, par exemple, que la forte croissance démographique de Glatens est liée à un développement de type périurbain associé à la petite ville, même si la taille de cette dernière est trop réduite pour que l'INSEE retienne ce phénomène (pas de *couronnes périurbaines* pour les pôles de moins de 15 000 emplois).

Mais il faut bien sûr comprendre jusqu'où s'étendent ces particularités : les communes ayant compté moins de cinquante habitants sont-elles les seules à se distinguer par leur dynamisme ? A l'évidence, il y en a d'autres, et nous avons ainsi repéré huit localités plus peuplées dont la majorité des indicateurs sont au-dessus de la moyenne. On trouve parmi elles les trois plus importantes de la zone, et les cinq autres ne correspondent pas à une tranche démographique particulière, mais plutôt à des localisations privilégiées, telles le coteau de la Gimone en périphérie de Beaumont, ainsi que quelques villages proches de Lavit.

En définitive, les éléments strictement géographiques ne suffisent pas à expliquer de manière satisfaisante le dynamisme particulier des plus petites cellules municipales. Certaines singularités ne peuvent s'expliquer que par un jeu d'acteurs et d'opportunités locales spécifiques, qui ont conduit à les favoriser. Cet exemple abonde pleinement l'hypothèse que, dans certains cas, des communes de moins de cinquante habitants peuvent trouver des ressources (même dépendantes d'un contexte extérieur) permettant leur développement.

*

Les analyses menées au fil de ce chapitre constituent une étape supplémentaire dans la compréhension du phénomène des très petites communes en France. L'agrégation des données au niveau départemental et l'emploi de méthodes quantitatives ont permis de déceler la double influence du territoire et de la taille démographique sur les dynamiques municipales. L'émergence de plusieurs modèles de différenciation entre les entités étudiées et les évolutions des territoires de référence donne une amorce d'appréhension de la diversité des municipalités de moins de cinquante habitants. Cependant, l'analyse quantitative, tout comme le niveau d'observation retenu, présentent aussi des limites qui nous laissent, pour une part importante des régions françaises, dans l'impossibilité de définir une tendance dominante. Les études locales ont montré que le positionnement des localités les moins peuplées pouvait être mieux compris à des niveaux inférieurs au département. Par ailleurs, l'approfondissement des spécificités des petites entités ne peut pas faire l'économie d'un travail détaillé à l'échelle communale.

Chapitre 5

Les dynamiques originales des très petites communes : traits essentiels et pluralité des tendances

Le chapitre précédent a permis de montrer que, sous des formes différentes suivant les régions, il existe une relation entre la taille et les dynamiques des municipalités, les plus petites d'entre elles étant, dans plusieurs domaines, assez éloignées des moyennes générales. L'objet de la démarche suivante est de caractériser les dynamiques particulières des entités de moins de cinquante habitants : finalement, qu'est-ce qu'une très petite commune ? Les derniers points du chapitre précédent ont commencé à soulever quelques idées relatives à cette question : l'étude des variables responsables de la différenciation des plus petites unités donne déjà quelques représentations des éléments qui guident leurs dynamiques, suivant les régions ; les études de cas présentées mettent en relief, par rapport à des contextes territoriaux particuliers, certaines logiques qui leurs sont propres. Au-delà de ces aperçus, il convient maintenant d'investir en profondeur les caractéristiques des localités de notre base d'étude.

Les enjeux de ces nouvelles analyses se situent à plusieurs niveaux : d'une part, la différenciation interne des entités de notre base doit maintenant passer par l'introduction de variables quantitatives absolues faisant référence directement à la taille des municipalités, s'agissant notamment de la démographie ; d'autre part, indépendamment des territoires abordés au chapitre précédent, il importe maintenant de considérer les très petites communes individuellement, sans passer nécessairement par les moyennes départementales, de manière à mettre en évidence les exceptions, et plus généralement les combinaisons éventuelles de situations locales différentes au sein d'une même région.

En lien avec les objectifs de ce chapitre, la liste des variables prises en compte a été modifiée par rapport à celle du chapitre précédent. Le nouvel ensemble d'indicateurs comprend ainsi treize variables, dont huit sont identiques à la précédente liste, et cinq nouvelles (tableau 15).

Tableau 15 – Variables retenues pour la typologie des très petites communes

12. Population sans doubles comptes (1999).
13. Nombre total de logements (1999).
14. Part des résidences secondaires (1999).
15. Evolution démographique 1990-1999.
16. Evolution démographique 1962-1999.
17. Part des plus de 60 ans (1999).
18. Rapport entre les emplois au lieu de travail et la population active résidente (1999).
19. Revenus moyens des foyers fiscaux (2000).
20. Nombre d'inscrits sur les listes électorales (2002).
21. Rapport entre le nombre d'électeurs et le nombre d'habitants (2002/1999).
22. Distance moyenne aux équipements de référence (1998).
23. Capacité d'hébergement touristique (1998).
24. Recettes municipales rapportées au nombre d'habitants (moyenne annuelle 2002-2006).

I. Des variables à effet régionalisant

Nous avons vu précédemment que les communes recensées à moins de cinquante habitants sont susceptibles de s'individualiser en vertu de plusieurs indicateurs qui relèvent des domaines démographiques, économiques, sociaux, politiques. Ces mêmes thématiques peuvent aussi justifier l'existence de plusieurs types de très petites municipalités. Dans la présente section, l'objectif est de montrer les effets régionaux des différentes variables considérées.

A. Les variables démographiques

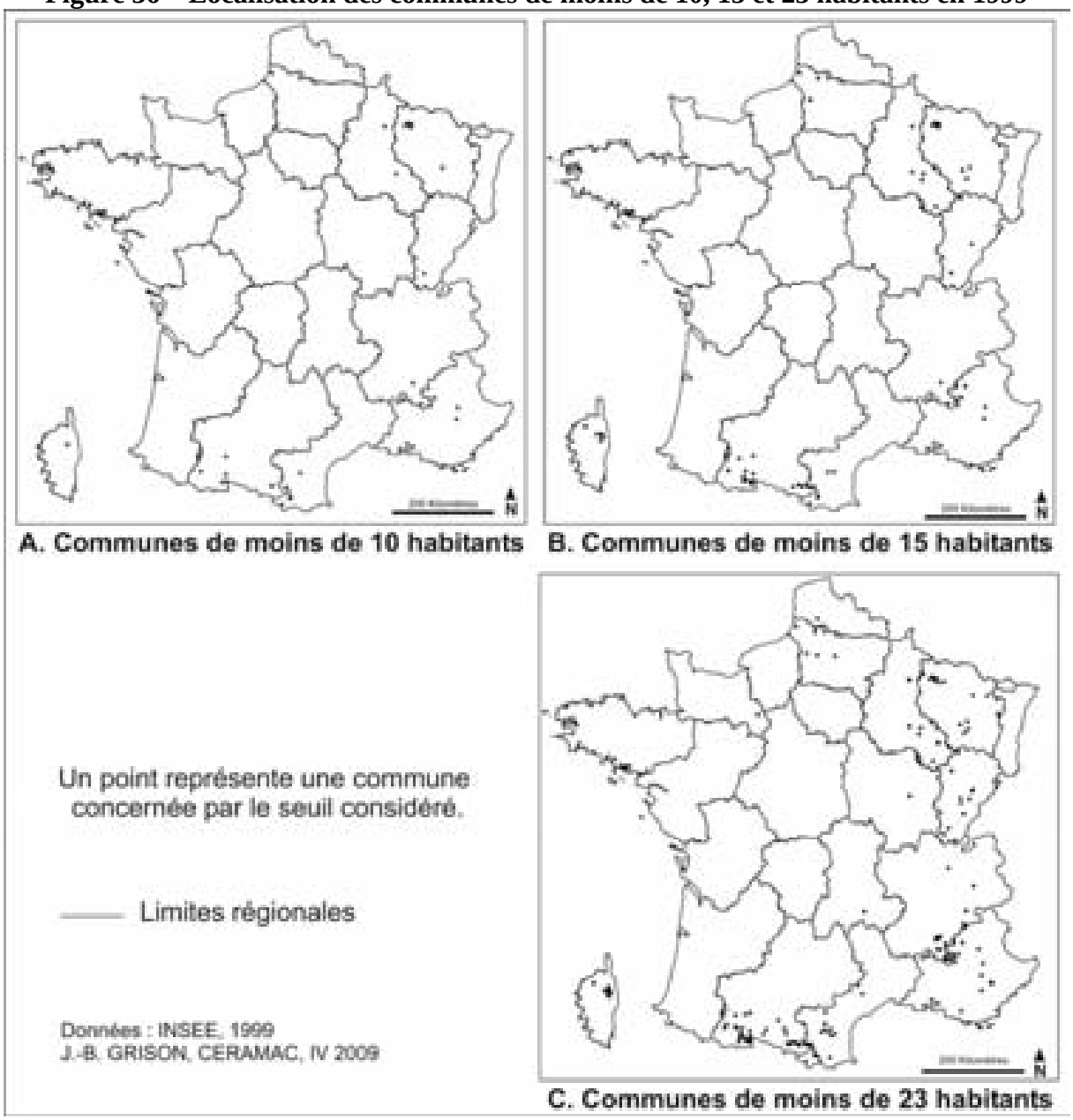
Outre la variable fondamentale de la population des communes au recensement de 1999, la nécessité d'une certaine profondeur temporelle conduit à retenir l'évolution entre 1990 et 1999, permettant d'évaluer les tendances récentes, mais aussi le glissement entre 1962 et 1999, pour une vision plus globale sur l'ensemble de la période contemporaine. Les données concernant l'évolution démographique, déjà mises en avant dans le chapitre précédent, restent les plus couramment mises en valeur pour exprimer le dynamisme local : une diminution sensible de la population est *a priori* synonyme de difficultés, voire de crise, tandis que, à l'inverse, la croissance du nombre d'habitants est souvent le résultat recherché par les acteurs locaux préoccupés par le développement de leur territoire.

En ce qui concerne la population en 1999, nous avons déjà repéré les particularités de la localisation des entités de notre base qui ont plus de cinquante habitants (après en avoir eu moins par le passé). Il est aussi intéressant de s'intéresser aux communes concernées par les populations les plus faibles : par exemple, les localités de moins de vingt habitants obéissent-elles à une répartition régionale différente de celles de moins de cinquante habitants ? L'histogramme de la répartition des très petites municipalités en fonction du nombre d'habitants ne permet pas de distinguer une rupture claire dans les valeurs, puisqu'il suit assez logiquement une distribution en forme de « cloche ». Les bornes inférieures peuvent donc être posées indépendamment de cette répartition, en cherchant jusqu'à quel seuil on peut considérer que la régionalisation des localités diffère sensiblement de celle de l'ensemble de la base.

En partant des populations communales les plus faibles, on rencontre d'abord les six entités inhabitées de la « zone rouge » de la bataille de Verdun, dans la Meuse. Ensuite, sur une trentaine de municipalités de moins de dix habitants, onze appartiennent à la chaîne pyrénéenne et son piémont, cinq aux Alpes du Sud, huit au Verdunois (dont les six sans habitant), quelques autres disséminées en Haute-Corse et dans les départements de la Marne, de la Haute-Marne, de la Meurthe-et-Moselle, du Doubs et du Jura (figure 36). En élevant le seuil à quinze habitants, le poids des Pyrénées est renforcé avec 26 communes sur 67 (environ 40 %), ainsi que la Corse (6 unités en Castagniccia) ; les Alpes du Sud en comptent neuf, la Meuse toujours huit, la Haute-Marne quatre, la Côte-d'Or trois (en limite de la Haute-Marne), les autres sont disséminées entre le Doubs, la Somme, la Meurthe-et-Moselle (deux unités), la Marne, l'Aube, les Vosges et la Haute-Saône. La répartition régionale nous a semblé particulière jusqu'au seuil de 23 habitants, en dessous duquel les Pyrénées restent surreprésentées par rapport à leur poids dans l'ensemble de la base, en particulier dans les hautes vallées commingeoises (Aure, pays de Luchon), la haute Ariège et le Vicdessos, le

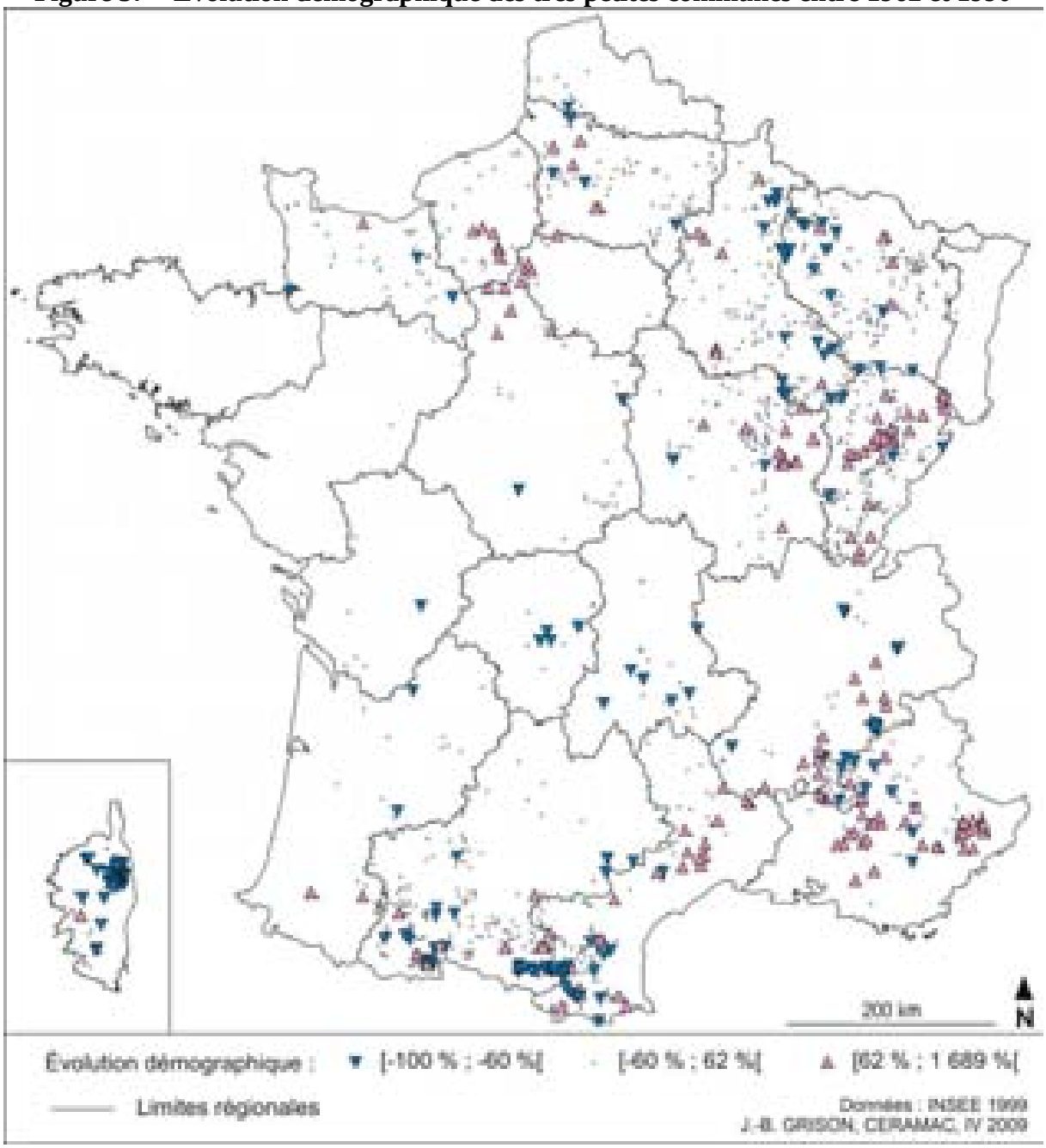
Capcir et les Hautes Corbières ; ces cas extrêmes sont aussi fréquents, proportionnellement par rapport à l'ensemble des entités de moins de cinquante habitants, dans les Baronnies drômoises et une partie du Diois, dans le Var (où les quatre municipalités concernées par notre seuil d'étude ont en fait moins de 23 habitants), en Haute-Corse, dans le Verdunois, le nord des plateaux de Bourgogne et une partie des premiers plateaux du Jura. Elles sont plus dispersées dans le reste des régions du Nord et du Nord-Est, et presque absentes du reste du pays.

Figure 36 – Localisation des communes de moins de 10, 15 et 23 habitants en 1999



Ces cas extrêmes sont intéressants dans la mesure où ils expriment *a priori* un type de municipalité maintenu durablement en deçà du seuil de cinquante habitants, qu'un regain de population propre à les remettre au dessus de ce seuil paraît dans la plupart des cas fort peu probable. Leurs perspectives sont ainsi celles d'une gestion locale dans un contexte démographique très particulier. Cette observation nous rappelle l'importance de considérer l'évolution de la population des entités que nous étudions.

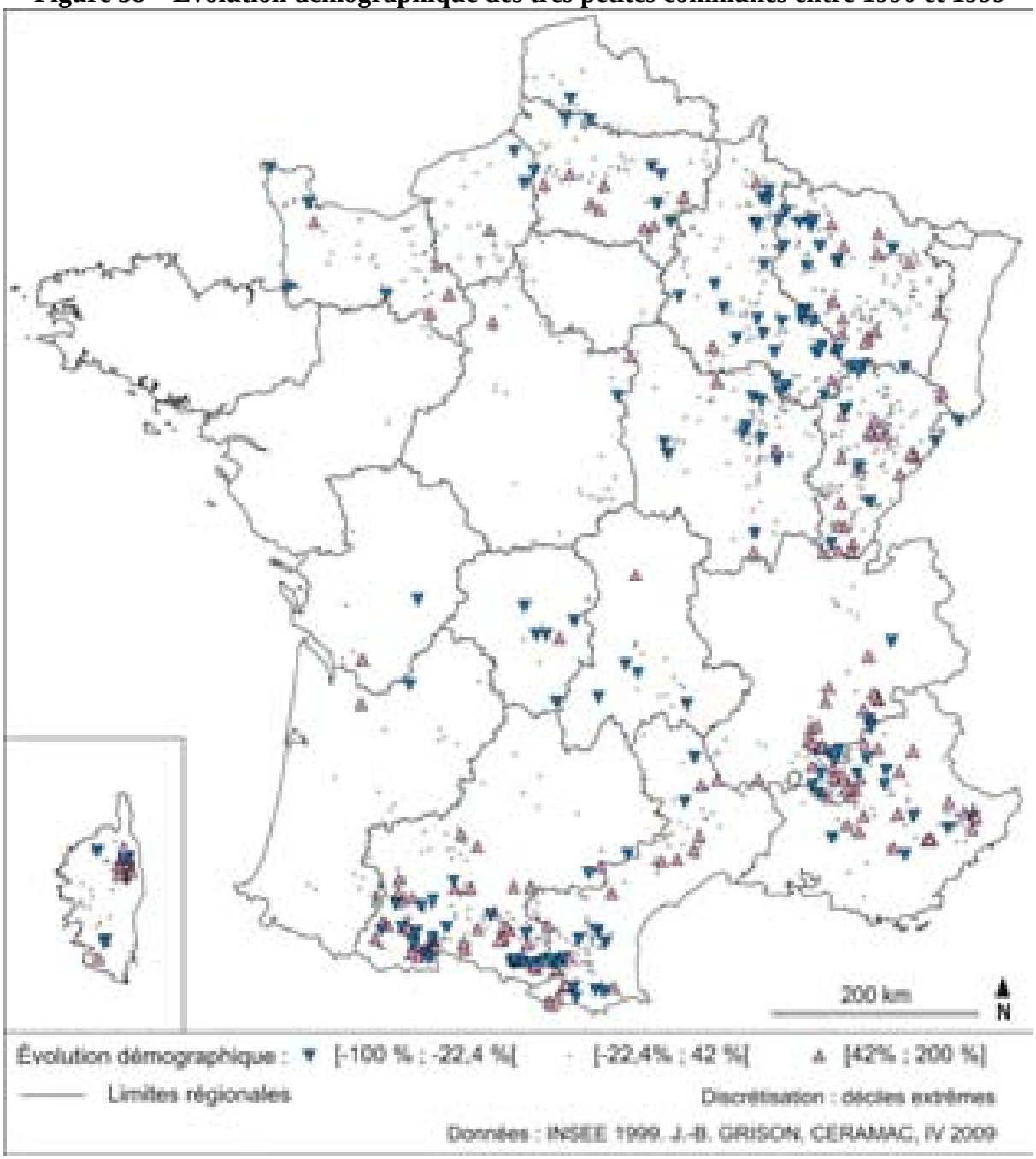
Figure 37 – Évolution démographique des très petites communes entre 1962 et 1990



L'évolution démographique entre 1962 et 1999 permet de dégager des tendances régionales assez claires. Comme pour les effectifs traités plus haut, nous avons cherché à retenir les catégories extrêmes, en s'arrêtant à des seuils qui, tout en concernant une part significative des entités étudiées, présentent une répartition différente de celle de l'ensemble (figure 37). Tout d'abord, les communes qui ont le plus augmenté leur nombre d'habitants durant cette période sont très concentrées : d'une part, dans la vallée du Doubs, en amont et en aval de Besançon ; d'autre part, dans l'arrière-pays niçois et la basse Provence ; enfin, dans les franges occidentales du Bassin parisien ainsi que sur la Côte d'Or, aux abords de Dijon. Dans une mesure un peu moindre, l'arrière-pays montpelliérain est lui aussi bien représenté dans cette catégorie. A l'opposé, les entités ayant perdu plus de la moitié de leurs habitants sont très présentes dans les Pyrénées (en particulier dans la Haute Ariège où les pertes sont les

plus conséquentes), en Corse, dans le Massif central, dans le Verdunois et l'Argonne. On les trouve aussi relativement fréquemment dans les autres régions du Nord-Est, surtout aux limites départementales, ce qui semble confirmer leur caractère particulièrement marginal.

Figure 38 – Évolution démographique des très petites communes entre 1990 et 1999



Les tendances concernant l'évolution démographique dans les seules années 1990 sont plus confuses, montrant que les évolutions lourdes de la seconde moitié du vingtième siècle sont régulièrement infléchies, soit pour des raisons conjoncturelles, soit en marquant un tournant récent dans les dynamiques locales (figure 38). On peut cependant souligner que les pertes significatives sont majoritaires dans le cœur du Massif central (Limousin et sud de l'Auvergne), dans les espaces de plus fortes concentrations de très petites municipalités du Nord-Est (des plateaux de Bourgogne à l'Argonne), ainsi que dans les hautes vallées de l'Aude et de l'Ariège, y compris le Vicdessos. Dans les autres régions, les tendances sont bien

plus contrastées, avec, globalement, une majorité de communes en croissance, contrairement à l'évolution à plus longue échéance abordée précédemment, pour laquelle les situations de déprise étaient largement majoritaires.

La différence d'ensemble entre les évolutions des dix ou des quarante dernières années étudiées montre l'intérêt de conserver les deux indicateurs, qui expriment des faits différents. En effet, nous avons vu au chapitre précédent qu'il existait une liaison significative entre l'évolution démographique et la majorité des autres indicateurs pris en compte, à l'échelle des territoires départementaux. Or, en ne considérant que les très petites entités individuellement, la faible corrélation entre les évolutions pour les deux périodes témoigne d'une certaine indépendance entre ces variables et les autres facteurs de dynamisme, ce qui veut dire que la démographie n'exprime pas à elle seule, de manière pertinente, la typologie des communes que nous étudions.

B. Des indicateurs de situation

La situation des très petites communes au sein des régions françaises a fait l'objet d'un traitement spécifique dans le deuxième chapitre, en termes de répartition. Mais en outre, certaines caractéristiques individuelles de situation des entités les moins peuplées peuvent être révélatrices de spécificités. Au premier rang de cette catégorie de variables figure le degré d'isolement des centres municipaux. L'Inventaire communal de l'INSEE (daté de 1998 pour le dernier à notre disposition) propose plusieurs indicateurs à ce sujet. Celui qui nous a semblé le plus approprié est la distance moyenne aux trente-six équipements de référence retenus par l'institut statistique, déjà utilisée dans le chapitre précédent. Dans ce cas, on peut considérer que le manque de fiabilité lié au mode de collecte de cette enquête statistique est en partie gommé par le nombre des chiffres additionnés pour l'élaboration de cette donnée.

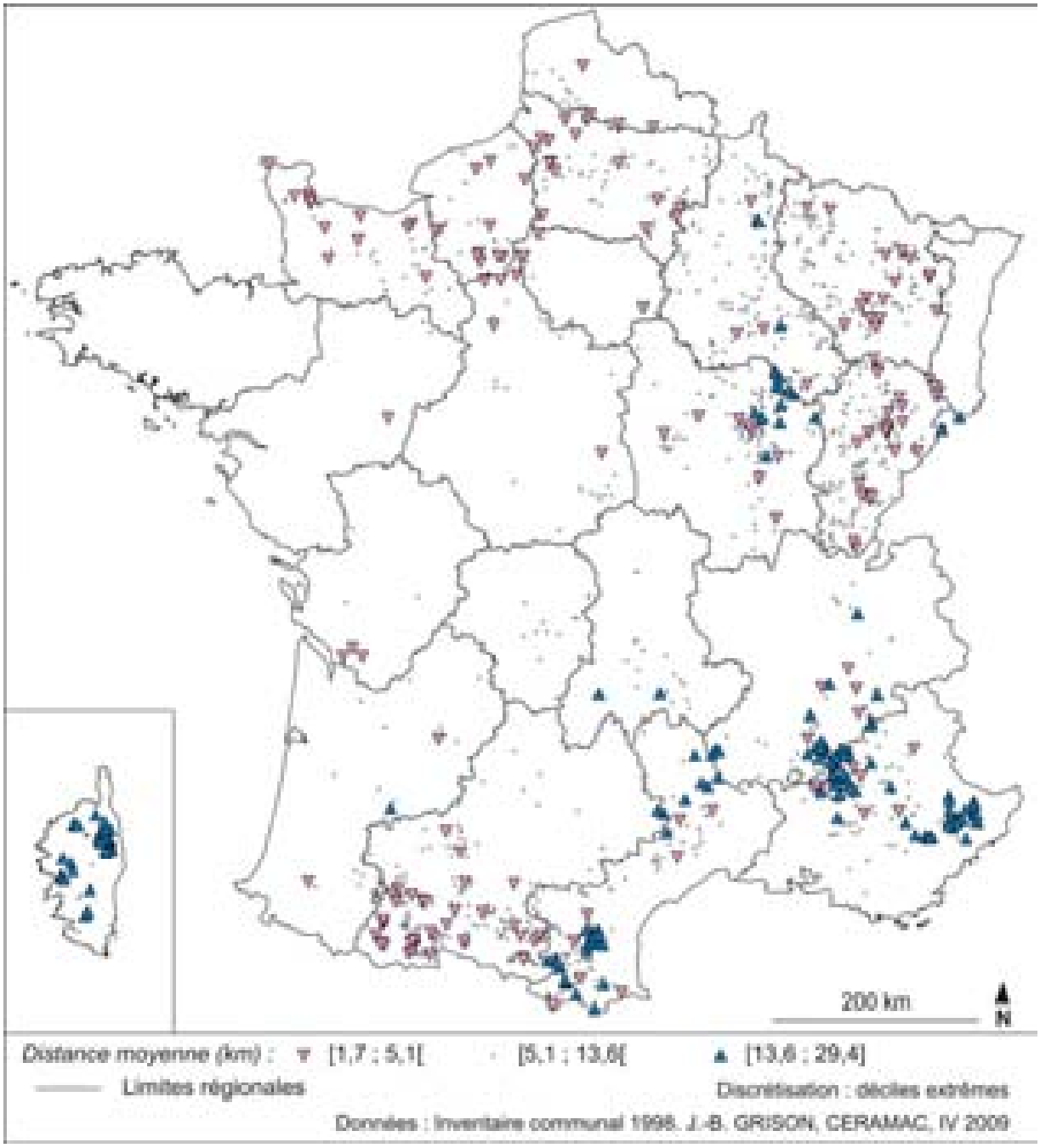
La cartographie de l'isolement des très petites municipalités en fonction de la distance de leur chef-lieu aux équipements de référence (figure 39) est intéressante, dans la mesure où cet éloignement est très variable et présente une régionalisation bien nette. Les régions où les distances sont les plus élevées pour les entités de notre base (Alpes du Sud, est des Pyrénées, Corse, Massif central, plateaux de Bourgogne) correspondent aussi à des départements où les moyennes des communes rurales sont elles-mêmes élevées. A l'inverse, les degrés d'isolement les plus faibles se trouvent plus fréquemment dans le quart nord-ouest (de l'Artois au Cotentin, en passant par la Picardie, l'ouest du Bassin parisien et le reste de la Normandie), dans une partie des régions du Nord-Est (Lorraine, Franche-Comté), dans l'ouest des Pyrénées et leur piémont.

Cette répartition montre que, d'une part, les communes recensées à moins de cinquante habitants subissent un isolement qui varie à la mesure des moyennes de leurs territoires de référence, même s'il reste le plus souvent supérieur à celles-ci. D'autre part, à l'échelle nationale, les très petites municipalités ne sont pas partout un marqueur de l'isolement d'une région, et peuvent être présentes dans des territoires bien desservis. Ainsi, leur situation, telle qu'elle est appréhendée par cet indicateur, dépend à la fois de leur nature propre et du contexte régional dans lequel elles s'insèrent.

Il est difficile d'appréhender plus précisément la situation des très petites communes par des variables quantitatives à l'échelle nationale. Cela explique que, pour cette analyse à

but typologique, nous n'en avons pas retenu d'autre. Les études de cas permettront d'approfondir les différentes problématiques locales.

Figure 39 – Degré d'isolement des très petites communes : distance moyenne aux équipements de référence



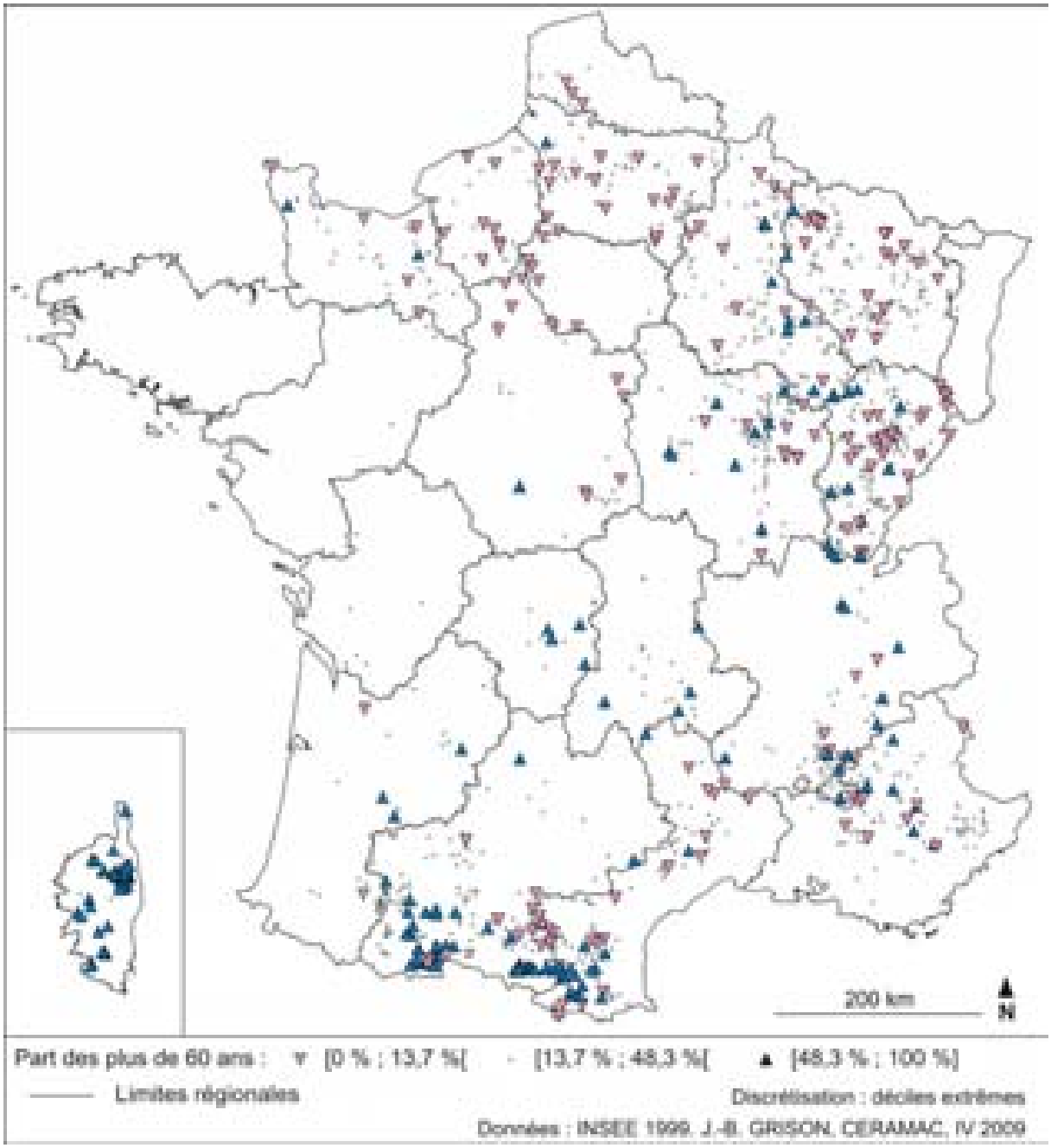
C. Les indicateurs économiques et sociaux

Les dynamiques d'un territoire sont le produit d'une conjoncture liée à des facteurs économiques et sociaux. Parmi ces derniers, la répartition par âge de la population est un élément intéressant de compréhension des contextes locaux ; la part des résidences

secondaires est également un indicateur primordial. En matière économique, nous reprendrons tout d'abord les revenus moyens des foyers fiscaux, qui, malgré des données manquantes pour certaines entités, présentent un réel intérêt géographique.

1. La composition démographique

Figure 40 – Part des plus de 60 ans dans les très petites communes en 1999



Dans les analyses du chapitre précédent, nous avons retenu, sur le thème de la composition démographique des territoires, les parts respectives des populations de plus de soixante ans, moins de vingt ans, ainsi que celle de la population active. Ici, pour tenter de réduire le nombre d'indicateurs afin de faciliter les comparaisons, nous avons réalisé une analyse en composantes principales de ces trois variables : le résultat graphique relatif au positionnement des anciens axes unitaires permet de comprendre que le premier facteur, qui résume plus des deux tiers de l'information, est presque identique au caractère « part des plus de soixante ans », tandis que le second, bien moins important, différencie les poids respectifs des actifs et des moins de vingt ans, tous deux logiquement opposés à la première catégorie. Un essai cartographique de représentation de cette seconde composante ne présente aucun intérêt géographique manifeste : il en résulte que la première composante principale, qui correspond assez bien à la première variable, résume l'essentiel des disparités de composition démographique de la population, et qu'il n'est pas nécessaire de retenir les deux suivantes.

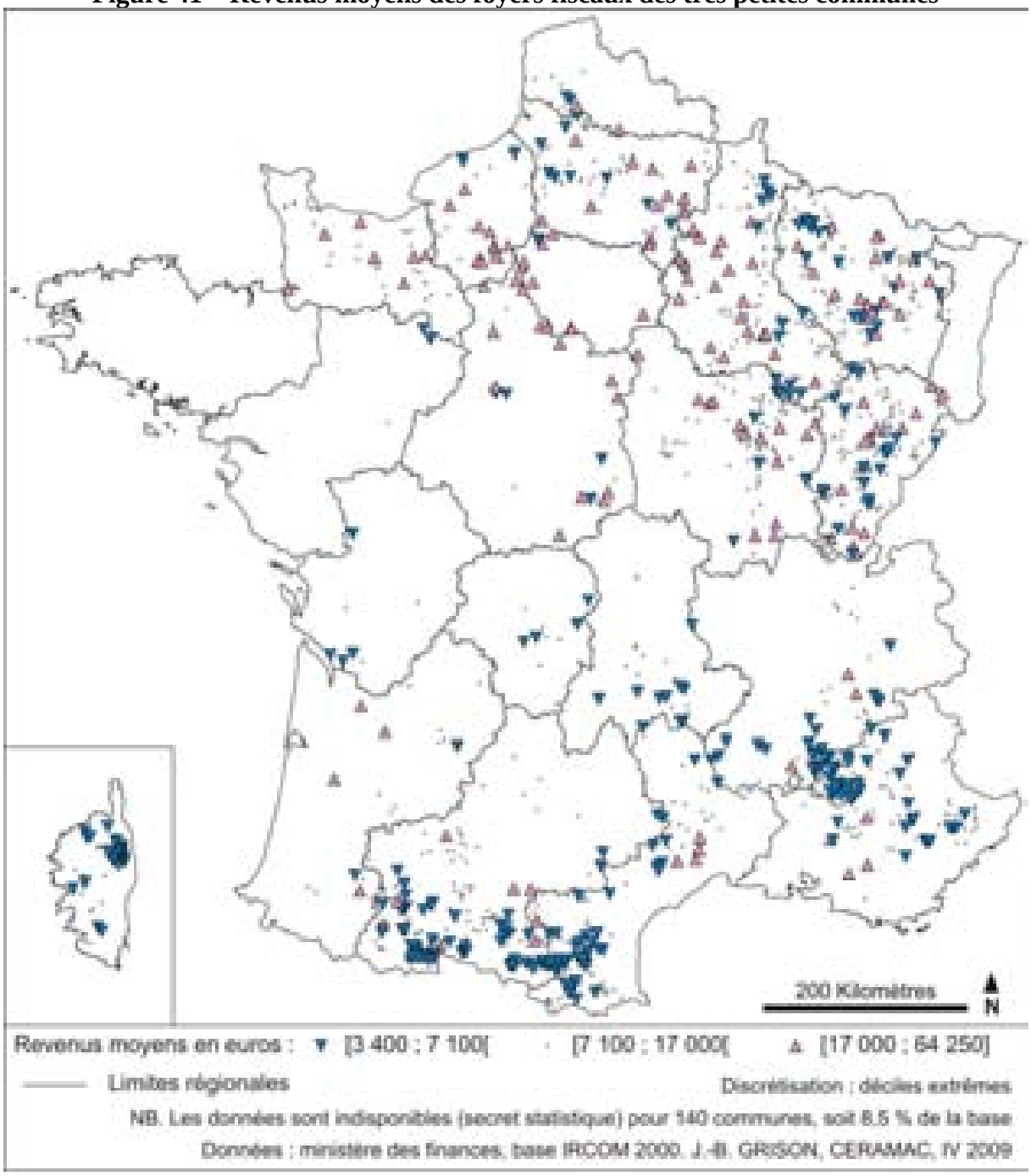
Concrètement, la part des plus de soixante ans est la plus réduite dans les régions du nord-ouest, une partie du nord-est et certains secteurs du sud du pays : piémont pyrénéen, arrière-pays nord-languedocien, aval des Baronnies. A l'inverse, les tranches d'âge supérieures sont très présentes dans les vallées des Pyrénées, de Corse et des Alpes du Sud, le Massif central, les plateaux de Bourgogne et de l'est de la Champagne (figure 40).

2. Les revenus moyens des foyers fiscaux

Les revenus moyens des foyers fiscaux représentent encore une variable dont l'expression, au sein des localités de notre base d'étude, est assez particulière : la répartition des entités où ces revenus sont les plus élevés, d'une part, et celles où ils sont les plus bas, d'autre part, est très nette (figure 41) : les premiers se trouvent presque tous dans la moitié nord du pays, tandis que les seconds sont avant tout dans les régions du sud. En considérant les déciles extrêmes, on relève seulement quelques exceptions à ce clivage, à savoir quelques communes riches dans les arrières-pays périurbains méridionaux, et quelques municipalités à faibles revenus moyens dans des plateaux des régions du Nord-Est, du Jura au Verdunois. Ce clivage majeur fait de cet indicateur une variable particulièrement intéressante dans la mise en évidence des différents types de très petites communes.

Cette opposition renvoie à d'autres éléments déjà mis en valeur précédemment : d'une manière générale, la composition démographique des petites municipalités de la moitié nord du pays est plus favorable à des revenus imposables plus élevés, avec, en particulier, une part plus importante du nombre d'actifs. Par ailleurs, l'agriculture, qui occupe dans ces entités une part encore souvent significative de l'activité, est globalement plus lucrative dans les régions du nord de la France, par rapport aux régions méridionales comportant des très petites communes. En outre, leur situation par rapport au degré d'isolement et plus généralement à la diffusion urbaine (*espaces urbains* de l'INSEE) semble être déterminante et plus favorable au Nord.

Figure 41 – Revenus moyens des foyers fiscaux des très petites communes

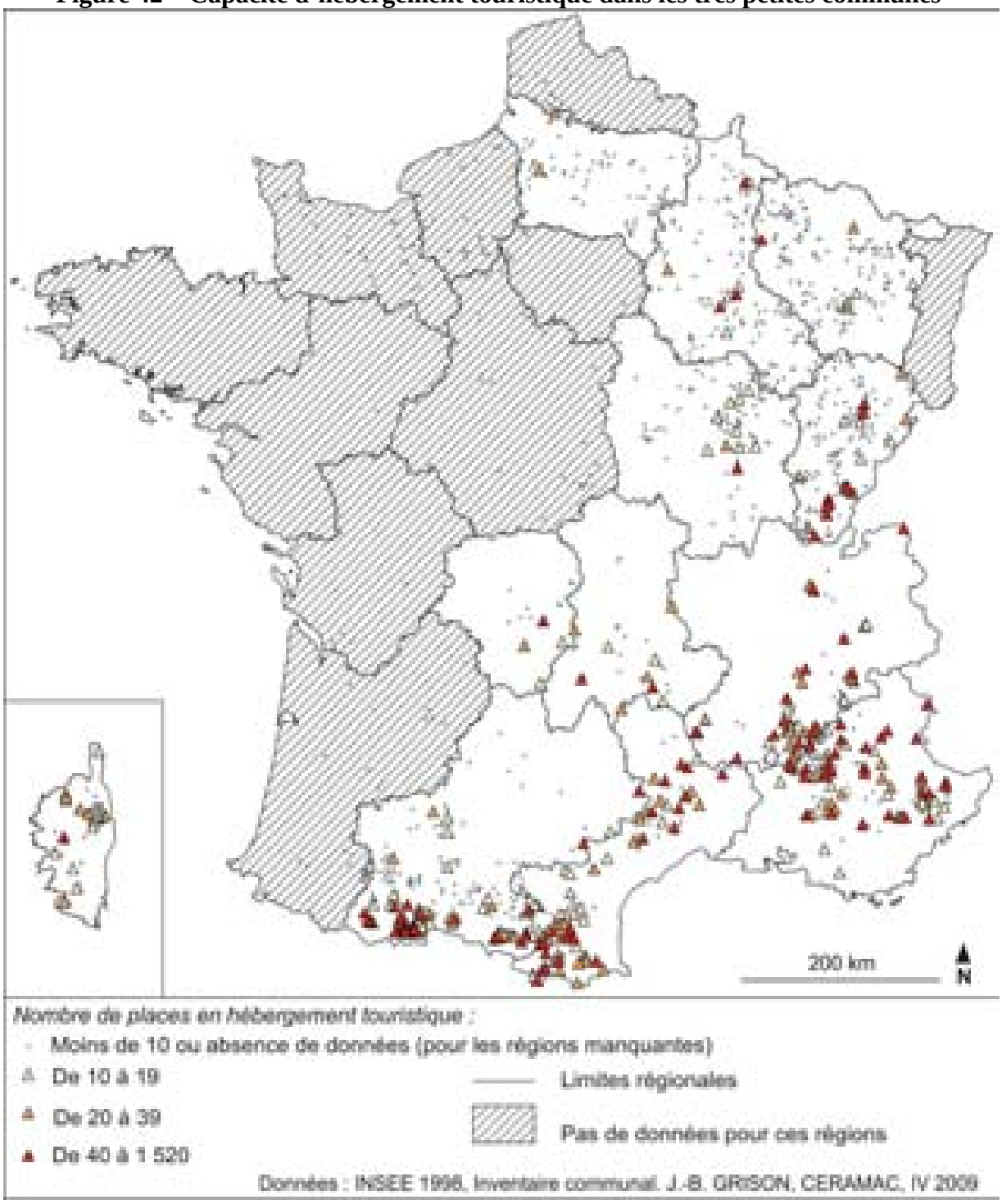


3. La capacité d'accueil touristique

Les données de l'Inventaire Communal de 1998 recensent, pour chaque commune, la capacité des différents types de structures d'accueil touristique. Pour des raisons de coût de cette information, nous avons renoncé à leur collecte pour plusieurs régions comprenant un nombre réduit d'entités concernées par notre étude. Néanmoins, au total, nous disposons des chiffres pour 1 477 communes, soit plus de 90 % du total, ce qui permet de mettre en évidence les principales tendances (figure 42).

Assez logiquement, les entités pourvues d'une capacité d'accueil touristique significative se situent avant tout dans des régions montagneuses de la moitié sud, où le développement touristique est plus affirmé. On les retrouve en particulier dans les Pyrénées, les Alpes et l'arrière-pays languedocien, le cœur du Massif central et la Corse étant moins représentés. Cependant, il existe, au sein de ces régions, une certaine hétérogénéité, les très petites localités dépourvues de structure d'accueil pouvant se rencontrer y compris dans les régions où elles sont pourtant fréquentes.

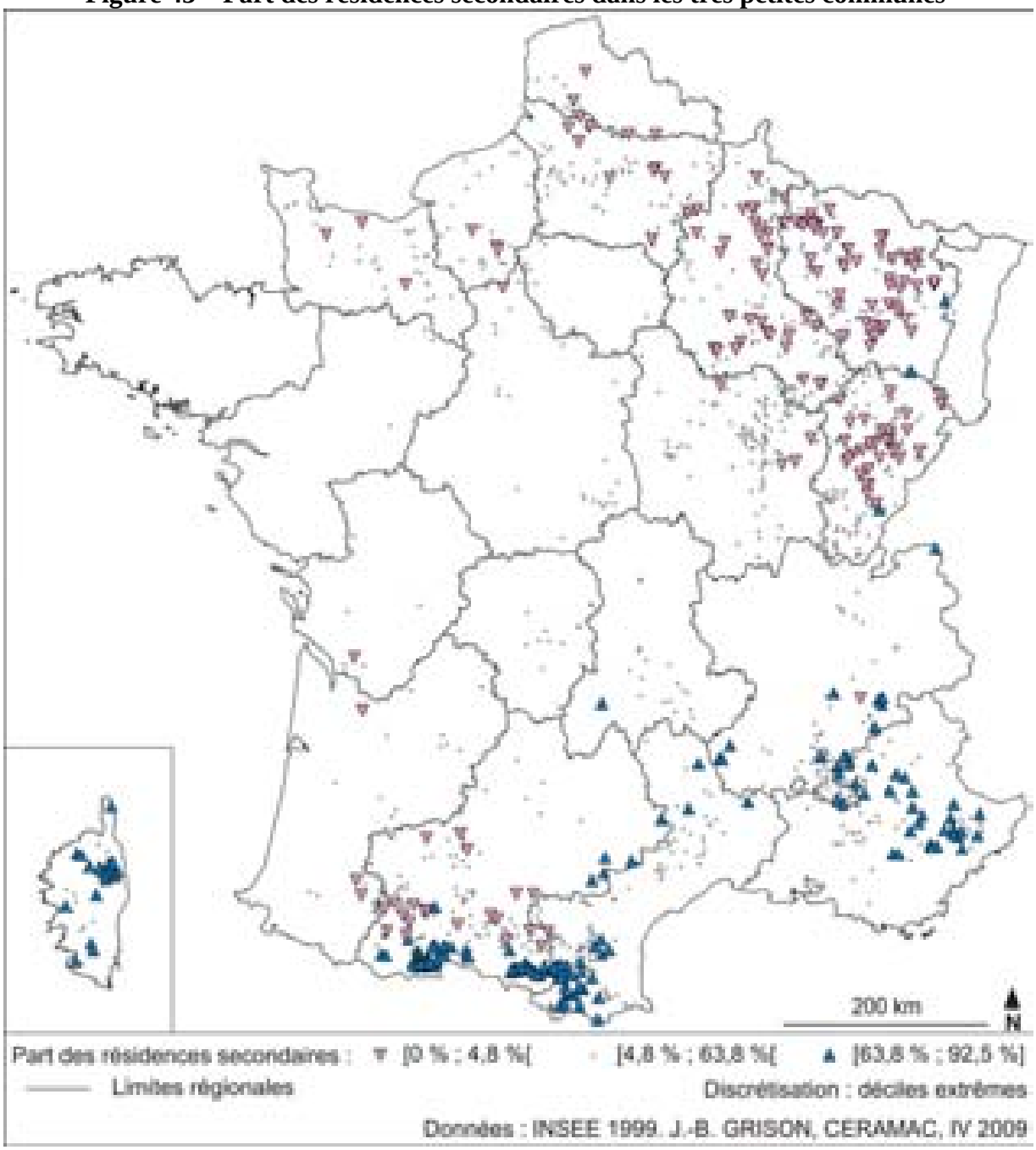
Figure 42 – Capacité d'hébergement touristique dans les très petites communes



4. Les résidences secondaires

Dans les communes très peu peuplées, la part des résidences secondaires est une donnée essentielle à prendre en compte, dans la mesure où elle peut traduire des différences importantes dans l'état du patrimoine bâti local, à population permanente égale. En effet, dans notre base d'étude, cette proportion va de 0 à plus de 92 %, ce qui signifie que toutes les valeurs possibles se rencontrent.

Figure 43 – Part des résidences secondaires dans les très petites communes

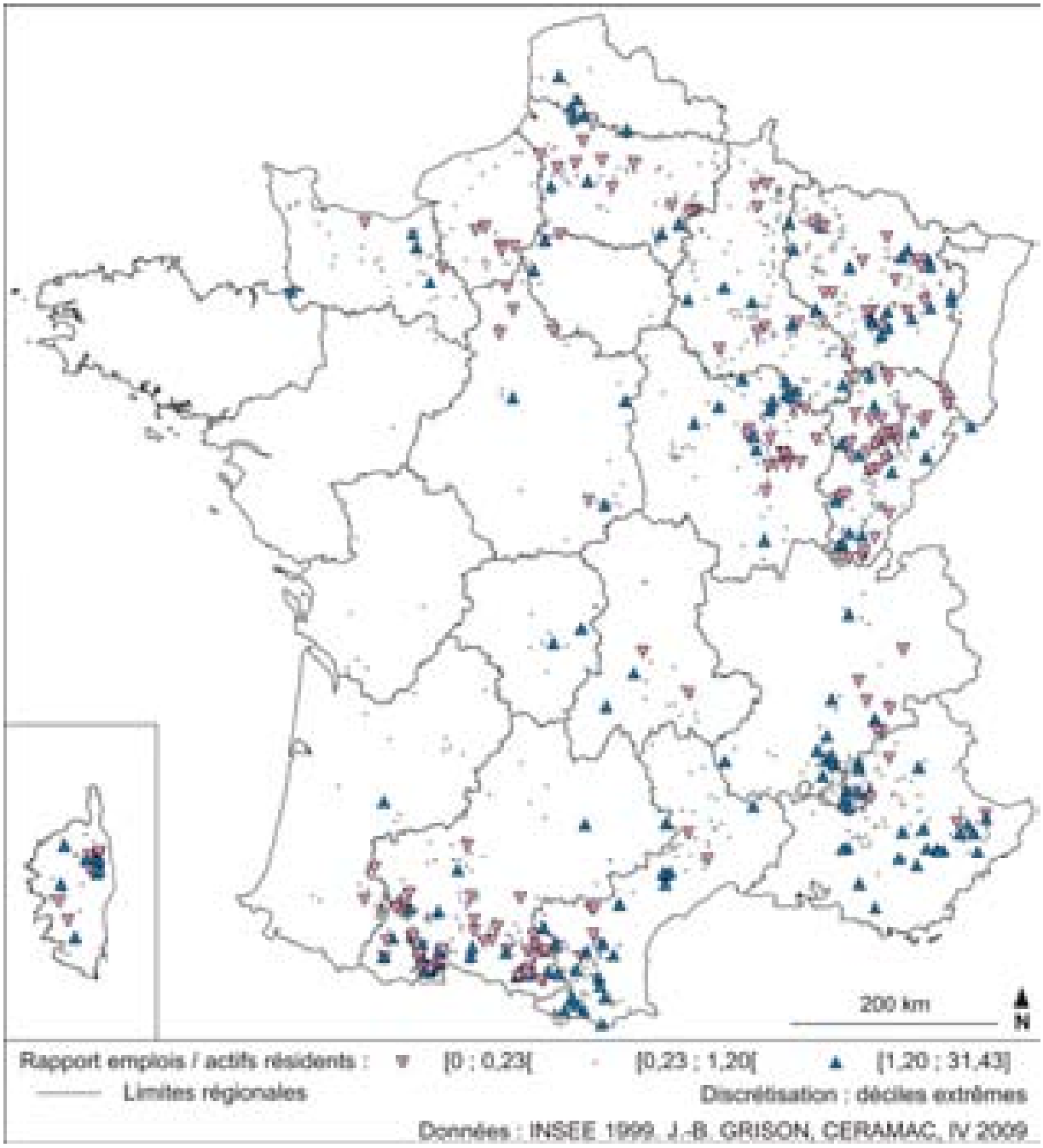


Assez logiquement, une fois encore, les régions de montagne, qui sont aussi les plus touristiques parmi les territoires concernés par les très petites municipalités, ont les plus fortes concentrations de résidences secondaires (figure 43). On citera en particulier les hautes vallées pyrénéennes, les Alpes, la Corse, les Vosges, le sud du massif du Jura, et, dans une

moindre mesure, le Massif central, y compris le haut Languedoc. Dans les autres régions, les situations sont plus diverses : la Bourgogne et le centre de la Normandie restent assez attractifs dans ce domaine, tandis que la majeure partie du Bassin parisien, jusqu'au pied du massif vosgien, l'essentiel de la Franche-Comté et du piémont pyrénéen ont des proportions bien plus faibles.

5. Les emplois au lieu de travail

Figure 44 – Emplois et actifs résidents dans les très petites communes



Concernant cette variable, une série de communes, dont les résultats importants en font autant de cas exceptionnels, lui donnent un profil assez particulier. En effet, la présence d'unités de plusieurs dizaines de salariés est rare dans le type de localité que nous étudions, et lorsque l'on rencontre de telles entreprises, les caractéristiques locales changent considérablement. On notera simplement que la répartition des très petites municipalités concernées n'obéit pas à une régionalisation très nette (figure 44), si ce n'est que ces exceptions sont un peu plus nombreuses en Franche-Comté, et inexistantes dans le Massif central.

En dehors de ces circonstances particulières, la question de l'emploi sur place est plus intéressante à aborder en comparaison avec le nombre d'actifs résidents. Dans la plupart des cas, le premier nombre est inférieur au second, comme nous l'avons vu au chapitre précédent avec les moyennes départementales. Les municipalités de moins de cinquante habitants comptant plus de travailleurs que d'actifs résidents se retrouvent principalement dans les arrières-pays méditerranéens (de l'est des Pyrénées au pays niçois, en incluant le haut Languedoc, les Baronnies et, dans une moindre mesure, le Diois), le nord des plateaux de Bourgogne, une partie des plateaux picards et lorrains ; on en trouve ponctuellement dans l'ensemble des autres grandes régions concernées par notre base d'étude.

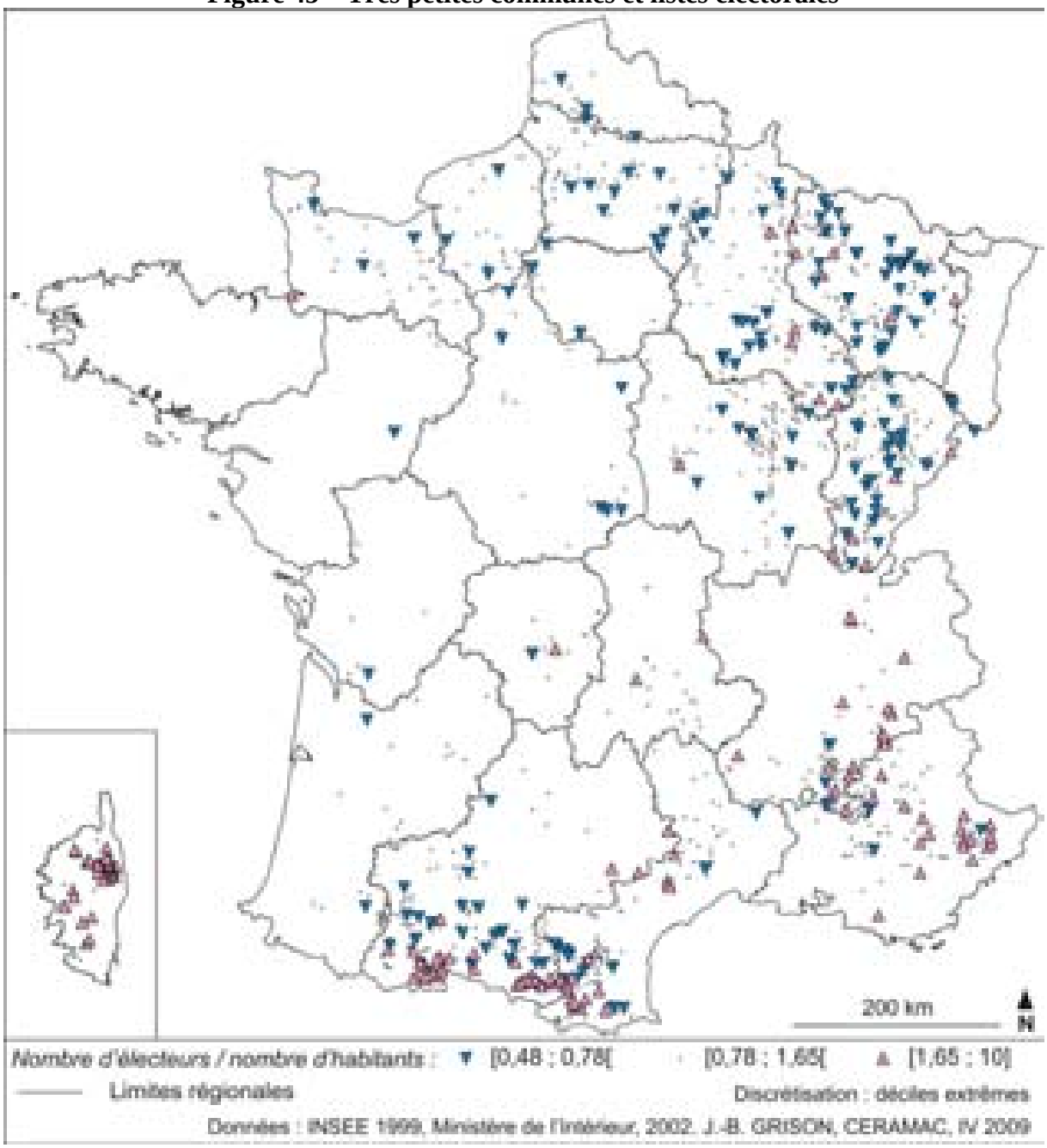
D. Les indicateurs de vie politique locale

Dans la mesure où cette étude est centrée sur un découpage administratif, l'intégration dans nos analyses de son contenu politique est importante. Les valeurs quantitatives relatives à la politique locale et pouvant être collectées de manière exhaustive sont peu nombreuses. Le nombre d'électeurs est l'élément de base pour donner les contours de cette vie politique, tandis que les budgets municipaux donnent une idée de la capacité d'action des pouvoirs locaux en place.

1. Le nombre d'électeurs et rapport au nombre d'habitants

A l'instar de la part des résidences secondaires, le nombre d'électeurs constitue un autre élément de mesure de la taille d'une communauté municipale, qui permet de caractériser autrement sa faiblesse démographique. Dans la majorité des cas, contrairement à la logique générale, le nombre d'électeurs inscrits dans les très petites communes est supérieur au nombre d'habitants, comme cela a déjà été vu au chapitre précédent. Mais la figure 45 permet d'accéder à des éléments de régionalisation plus précis : un peu comme pour les résidences secondaires, on trouve des électeurs très nombreux au regard du nombre d'habitants dans les montagnes des Pyrénées et de Corse, la tendance étant en revanche un peu moins marquée dans le cas des Alpes, tout comme dans celui du Massif central. Dans la moitié nord du pays, les plateaux de Bourgogne se détachent aussi par la supériorité sensible de la population électorale sur celle des résidences principales. A l'inverse, pour l'essentiel des régions de la moitié nord, de même que le piémont pyrénéen, les électeurs sont en moyenne moins nombreux, même s'ils restent couramment en supériorité numérique sur les résidents permanents.

Figure 45 – Très petites communes et listes électorales

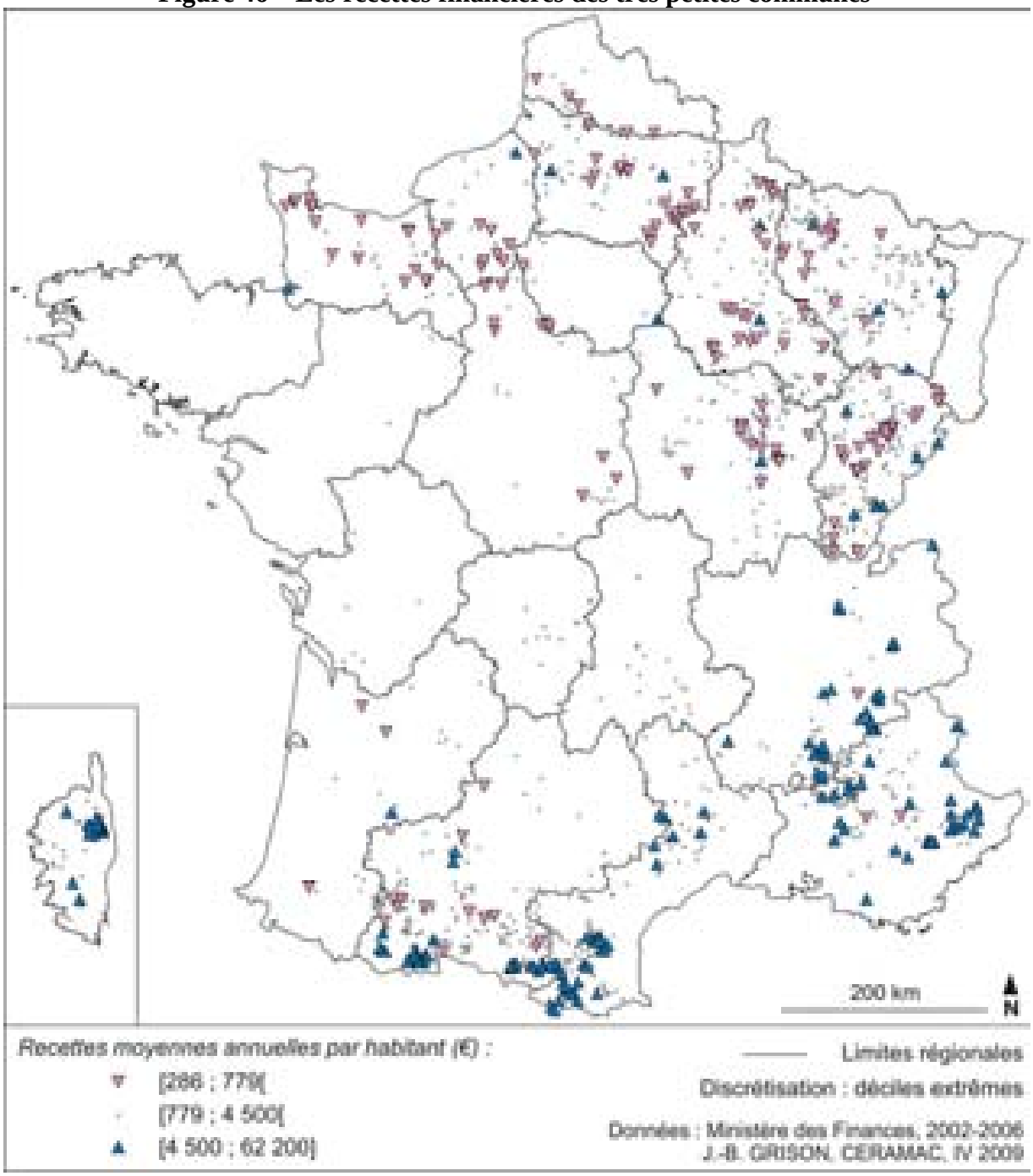


2. Les finances municipales

Compte-tenu des difficultés de collecte des informations concernant les finances des municipalités, il n'a pas été possible de prendre cette variable en considération dans le chapitre précédent, les statistiques à l'échelle des départements n'étant pas disponibles. En revanche, nous avons saisi, pour l'ensemble des communes de notre base d'étude, le montant des recettes de fonctionnement et d'investissement, pour les années 2002 à 2006 incluses. Les statistiques traitées permettant de comparer les budgets municipaux entre eux correspondent à la moyenne, pour ces cinq années, du montant par habitant de ces deux recettes additionnées.

Le premier constat relevant de l'observation de la carte de répartition des finances municipales (figure 46), en fonction de l'importance des recettes rapportée au nombre d'habitants, est que la catégorie des montants les plus élevés concerne en majorité des entités des régions montagneuses, tous les massifs étant concernés. A l'inverse, les budgets les plus faibles sont surtout présents dans la moitié nord du pays, ainsi que dans la majeure partie du piémont pyrénéen.

Figure 46 – Les recettes financières des très petites communes



Ces quelques pages ont permis de montrer que les variables utilisées pour différencier les communes de notre base d'étude connaissent presque toutes une régionalisation assez nette. Mais, à ce stade de l'analyse, s'il est possible de retrouver quelques récurrences (en particulier une opposition, par exemple, entre certains massifs montagneux et la majeure

partie des campagnes du Bassin parisien), le nombre d'indicateurs rend difficile le dégagement d'une typologie sans passer par une démarche de synthèse quantitative, comme nous l'avons fait précédemment dans la comparaison entre les plus petites municipalités et leurs territoires de référence.

II. Essai de synthèse des dynamiques locales : l'élaboration d'une typologie

Les treize variables que nous avons retenues et commentées plus haut se prêtent logiquement à la méthode de l'analyse en composantes principales. Pour la réaliser, nous avons choisi de ne prendre en compte, dans un premier temps, que la première partie de notre base d'étude, c'est-à-dire les seules communes qui comptaient encore moins de cinquante habitants lors du recensement de 1999. Les autres ont été ajoutées en tant qu'individus supplémentaires : elles sont placées sur les graphiques à titre illustratif, sans entrer en ligne de compte dans le calcul des axes factoriels. En effet, la présence dans la liste des indicateurs chiffrés en valeurs absolues aurait eu automatiquement pour conséquence de les isoler, et d'écraser la différenciation entre les unités les moins peuplées.

A. Premiers résultats de l'analyse en composantes principales : des indicateurs faiblement dépendants les uns des autres

Contrairement à l'analyse en composantes principales réalisée dans le chapitre précédent avec les moyennes départementales, celle-ci nous présente des variables dont les liaisons qui les attachent sont assez faibles dans l'ensemble, même si elles ne sont souvent pas inexistantes (tableau 16). Sans être très forts, les coefficients de corrélation les plus significatifs (supérieurs à 0,4) font état des relations entre la part des résidences secondaires et le nombre de logements, le rapport entre nombre d'électeurs et nombre d'habitants, l'isolement, l'importance des finances locales ; le nombre d'inscrits et le nombre d'habitants, le nombre de logements ; enfin, une anti-corrélation entre le rapport électeurs / habitants et le nombre d'habitants.

Logiquement, compte-tenu de la faiblesse des corrélations, le premier plan factoriel issu de l'analyse est assez peu significatif (moins de 50 % de la variance pour les deux premières composantes principales réunies). Dans cette situation, notre objectif étant bien de réaliser une typologie des très petites municipalités françaises, le profit de cette analyse sera tiré d'une classification des individus (très petites communes) en fonction de leur position par rapport à l'ensemble des variables. La méthode de la classification automatique, qui, dans la suite de l'ACP, consiste à répartir en plusieurs groupes les individus en fonction de leurs distances, les uns des autres, dans l'espace virtuel formé par les axes des variables, a ainsi été utilisée.

Tableau 16 – Corrélations entre les variables intégrées dans la typologie des très petites communes

On remarquera que les coefficients sont globalement faibles. Les plus significatifs (supérieurs à 0,4) sont indiqués en caractères gras.

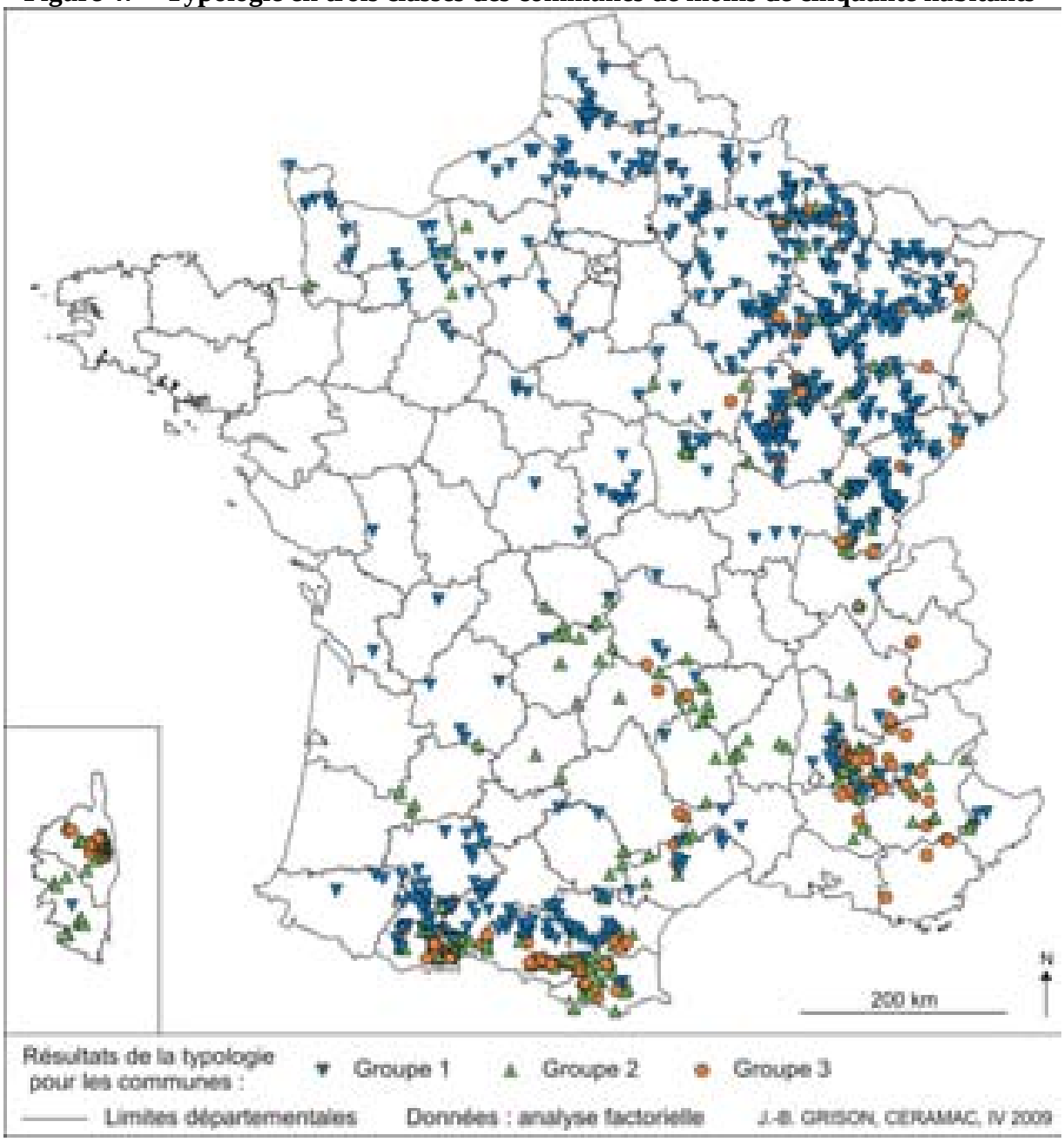
	Population 1999	Nombre de logements	Part des résidences secondaires	Evolution 1990-1999	Evolution 1962-1999	Part des plus de soixante ans	Rapport emplois / actifs	Revenus moyens des foyers fiscaux	Nombre d'électeurs	Rapport éleccteurs / habitants	Distance aux équipements	Capacité d'accueil touristique
Population 1999	1											
Nombre de logements	0,26	1										
Part des résidences secondaires	-0,23	**0,66**	1									
Evolution 1990-1999	0,1	-0,01	0,06	1								
Evolution 1962-1999	0,17	-0,15	-0,15	0,3	1							
Part des plus de soixante ans	-0,11	0,35	0,32	-0,17	-0,35	1						
Rapport emplois / actifs	-0,15	-0,01	0,07	-0,04	-0,06	0,03	1					
Revenus moyens des foyers fiscaux	0,08	-0,21	-0,23	-0,02	0,13	-0,24	0,04	1				
Nombre d'électeurs	**0,55**	**0,66**	0,33	-0,03	-0,09	0,25	0	-0,08	1			
Rapport éleccteurs / habitants	**-0,43**	0,27	**0,53**	-0,09	-0,25	0,36	0,18	-0,11	0,28	1		
Distance aux équipements	-0,13	0,28	**0,41**	0,03	-0,08	0,22	0,05	-0,22	0,19	0,34	1	
Capacité d'accueil touristique	-0,01	0,3	0,21	0,03	0,02	-0,01	0,05	-0,05	0,12	0,08	0,04	1
Budget municipal par habitant	-0,35	0,26	**0,43**	-0,06	-0,09	0,09	0,18	-0,09	0,05	**0,65**	0,31	0,32

B. La démarche de classification automatique : une typologie des dynamiques des très petites communes françaises

En vertu des lois statistiques donnant les meilleures partitions de notre base d'étude, nous avons retenu de cette classification deux distributions : la première, en trois classes, donne les grandes tendances de répartition typologique des très petites communes ; la seconde, en dix classes, permet, d'une part, d'extraire les quelques exceptions les plus remarquables, et, d'autre part, d'apporter quelques différenciations internes par rapport aux grandes catégories précédemment observées.

1. Les grandes lignes de disparité : une classification en trois groupes

Figure 47 – Typologie en trois classes des communes de moins de cinquante habitants



La partition en trois classes remet au premier plan l'opposition majeure entre les moitiés nord et sud du pays, observée pour une bonne partie des variables intégrées à l'analyse (figure 47). Le groupe le plus nombreux (60 % des communes étudiées) rassemble une très large majorité des entités de la moitié nord, augmentée d'un large piémont pyrénéen, d'une partie de l'arrière-pays languedocien (à proximité de Montpellier), ainsi que des parties basses du Diois et des Baronnies. Cette classe se différencie des moyennes générales, d'un côté par des revenus moyens plus élevés des foyers fiscaux et une par démographie un peu moins défavorable entre 1962 et 1999, et, de l'autre, par une proportion plus réduite des résidences secondaires, des habitants de plus de soixante ans, un isolement moyen inférieur, une capacité touristique moindre et des recettes municipales limitées.

Les deux autres classes sont principalement concentrées dans la France méridionale, et plus particulièrement dans les zones montagneuses. La deuxième rassemble des municipalités globalement un peu plus peuplées que la moyenne, avec aussi, parmi les principales tendances, une forte part de résidences secondaires, une capacité d'accueil touristique souvent significative, et à l'inverse des revenus par foyers fiscaux inférieurs aux tendances générales, et un déclin démographique prononcé. La troisième classe présente des tendances assez proches, mais en regroupant les entités les moins peuplées, alliées à une forte surreprésentation du nombre d'électeurs au regard du nombre d'habitants, des finances locales relativement importantes, un isolement accentué, toujours un fort pourcentage de résidences secondaires et d'habitants de plus de soixante ans, et souvent plus d'emplois que d'actifs résidents (à mettre en relation avec les effectifs très réduits de ces derniers). Cette dernière classe est davantage présente dans les zones les plus enclavées des Alpes et des Pyrénées (parties hautes du Diois et des Baronnies, vallée d'Aure, Louron et Luchonnais au sud du Comminges, Vicdessos et haute vallée de l'Ariège), ainsi qu'au centre de la Châtaigneraie corse ; la classe précédente est largement majoritaire dans l'essentiel du Massif central, les bordures orientales des Pyrénées et le restant de la Corse, tandis que les deux classes se partagent les effectifs des plus petites municipalités des Alpes. On peut y adjoindre quelques localités dans la moitié nord, sur les plateaux bourguignons et haut-marnais, dans les massifs vosgien et jurassien, et de manière dispersée en Lorraine.

Cette première démarche de répartition en trois classes résume déjà les traits essentiels des écarts entre les différents types de très petites communes observables dans l'Hexagone, avec une régionalisation assez simple, mais produisant un schéma pertinent des principales tendances. Cependant, il nous semble intéressant d'approfondir ces divergences, pour aboutir en définitive à des types plus précis d'entités municipales de moins de cinquante habitants. C'est l'objet de l'étude de la seconde partition qui nous est proposée, et qui fait état au total de dix classes.

2. Une typologie plus affinée : une partition en dix classes

Par rapport à la première partition, la seconde ne conserve pas les limites précédentes en constituant des sous-groupes des trois grandes catégories, mais compte-tenu de la méthode utilisée (semi-hiérarchique avec agrégation autour des centres mobiles visant à maximiser l'inertie inter-classes), comporte une part de classes transversales mettant en valeur des variables moins présentes dans la première discrétisation. Ce qui montre l'intérêt d'observer les deux répartitions.

Trois catégories sont issues presque exclusivement du premier groupe de la partition précédente (figure 48). La première rassemble 367 entités dont la situation moyenne est relativement stable. C'est aussi la plus proche des caractéristiques de la grande classe des régions du nord de la France. L'évolution démographique est plutôt moins défavorable, et les localités concernées sont d'abord des lieux de résidence, puisque la part des résidences secondaires est réduite, de même que la capacité d'accueil touristique. La population active y est relativement plus importante, en revanche les finances locales sont généralement limitées. Dans la moitié nord de la France, cette catégorie est largement majoritaire en Picardie, Nord-Pas-de-Calais, Lorraine et la majeure partie de la Franche-Comté. C'est aussi la plus fréquente en Normandie et Champagne-Ardenne. Dans la moitié sud, elle représente le type le plus courant du piémont pyrénéen et des pays de la Garonne, néanmoins, on n'en retrouve presque plus dans l'arrière-pays montpelliérain ou la Drôme moyenne.

La deuxième classe, bien moins fournie (66 unités), se distingue de la précédente par des revenus moyens élevés des foyers fiscaux, en moyenne plus de deux fois supérieurs aux tendances globales. A l'inverse, les recettes moyennes des municipalités sont plus faibles. Ce profil se retrouve dans plus de neuf cas sur dix dans la moitié nord du pays, le piémont pyrénéen étant cette fois peu concerné. Au sein de ces régions du nord, ces localités sont plus fréquentes à l'approche de l'aire urbaine de Paris, ce qui laisse à penser que l'influence urbaine n'est pas étrangère à ce type de très petite commune.

Toujours au sein des catégories émanant du grand groupe apparenté majoritairement aux plus petites communes de la France du nord, la troisième classe, peu fournie (20 entités), a la particularité de concerner presque exclusivement des localités du sud de la France, et ce en dehors du piémont pyrénéen. C'est ainsi une catégorie rassemblant des cas particuliers, surtout présents dans les montagnes méditerranéennes. Elle est individualisée avant tout par une croissance démographique significative entre 1962 et 1999, mais aussi dans les seules années 1990, tout en restant encore, au dernier recensement, en dessous du seuil de cinquante habitants. De fait, leur population actuelle est le plus souvent assez proche de la cinquantaine de résidents permanents, et la population plus jeune que les moyennes globales de notre base. Par rapport aux tendances générales du premier grand groupe, ce type se distingue aussi par un isolement plus important vis-à-vis des équipements de référence.

Vient ensuite une classe transversale aux deux premiers groupes de l'analyse précédente, réunissant des entités caractérisées par une population supérieure à la moyenne de notre ensemble, la majorité des communes ayant plus de 40 habitants. Les autres valeurs sont assez proches des tendances générales, avec cependant une démographie un peu plus défavorable depuis 1962, ainsi que des revenus inférieurs, tant ceux des foyers fiscaux que ceux de la municipalité. En matière de répartition, cette classe, qui est une des plus nombreuses (après la première) avec 301 unités, est présente un peu partout dans les espaces de forte fréquence des très petites localités. On soulignera cependant qu'elle concerne la plus grande part des municipalités de moins de cinquante habitants du Massif central, avec une quasi exclusivité dans le Limousin, ainsi que dans le Nivernais.

La cinquième classe est totalement issue du deuxième groupe de la première analyse. Les principaux critères qui la singularisent sont d'abord le grand nombre de logements, d'inscrits sur les listes électorales et la part importante de résidences secondaires. Elles sont aussi un peu plus peuplées que la moyenne. Ces caractéristiques sont telles que ces communes ont en général connu, par le passé, une population relativement importante et un fort exode rural ; ainsi, la dépopulation depuis 1962 est encore supérieure à la moyenne. En matière de

répartition, ces 87 entités se trouvent presque toutes dans la moitié sud du pays, tout particulièrement dans les hautes vallées des Pyrénées, les montagnes Corses, et, dans une moindre mesure, dans les Alpes et la bordure méditerranéenne du Massif central.

La sixième classe est encore transversale, mais majoritairement dérivée du troisième groupe précédent. Elle présente, tout comme la quatrième, des moyennes assez proches des tendances générales, mais avec les entités les moins peuplées, et des recettes municipales relativement importantes. La majorité d'entre elles se localisent dans les montagnes méridionales, mais elles sont aussi présentes sur les plateaux de Bourgogne, le sud du Jura, ainsi que ponctuellement en Lorraine, Champagne, Picardie et Normandie.

La septième classe regroupe un nombre assez réduit de municipalités (42), correspondant à des situations extrêmes : population très faible (15 habitants en moyenne), forte déprise démographique depuis 1962, nombre important d'électeurs rapporté au nombre d'habitants (trois fois plus en moyenne), grande part de résidences secondaires, population âgée, et des recettes municipales par habitants particulièrement importantes. A une exception près, cette catégorie est exclusive aux montagnes du sud de la France, en général dans les parties hautes (un tiers d'entre elles sont en Haute-Corse, un tiers dans la partie orientale de la chaîne pyrénéenne, les autres sont dispersées entre les Alpes et l'ouest des Pyrénées).

Les trois dernières classes proposées par la méthode automatique n'en sont pas vraiment, et ne peuvent pas être considérées de la même manière, dans la mesure où elles ne font qu'isoler quelques exceptions, qui, par leurs caractéristiques hors du commun, ne peuvent être intégrées à aucune catégorie. Il s'agit des entités suivantes : Le Mont-Saint-Michel (Manche), avec près de 500 emplois, un budget municipal très important, une population aisée, mais en chute démographique constante depuis 1962 ; Germ (Hautes-Pyrénées) et Fontenu (Jura) sont deux villages isolés par une capacité touristique très importante (plus de 800 lits dans les deux cas), liée à la présence d'une station de sports d'hiver pour le premier, et d'une station verte et base nautique pour le second. Dans les deux cas, ces localités bénéficient de revenus colossaux, surtout pour la première (près de 40 000 euros par an et par habitants en moyenne). Enfin, la très petite commune de Rochefourchat (Drôme), recensée à un seul habitant en 1999, connaît de ce fait des statistiques particulières difficiles à fondre dans une analyse factorielle.

Finalement, en mettant de côté les quelques exceptions, la démarche de classification statistique des très petites communes aboutit à sept types, plus ou moins dérivés de trois grands groupes. Cependant, il est évident que ce travail statistique ne peut être accepté comme tel sans vérification ou confrontation avec des réalités empiriquement observées. L'étape suivante de la démarche consiste ainsi à chercher à comprendre et expliquer les contours de chaque classe, afin de leur donner, au-delà de leur définition statistique, une signification géographique claire.

C. Des statistiques à la géographie : analyse et justification de la pertinence géographique des classes prédéfinies

Dans le cadre de notre travail, les traitements statistiques multivariés, réalisés en ayant recours à des modèles mathématiques non spécifiquement conçus pour des sciences humaines, doivent franchir l'étape potentiellement difficile de la confrontation aux réalités du terrain, seules susceptibles de valider leur pertinence. Or, le caractère progressif de la plupart

Tableau 17 – Récapitulatif des types de très petites communes dégagés par la classification automatique

Type n°	Nombre de communes[17]	Description élémentaire	Principales caractéristiques	Principales régions de localisation
1	367 + *57*	Communes des campagnes agricoles en voie de stabilisation	Peu de résidences secondaires, peu de logements, peu de ressources locales ; relative stabilisation démographique	Normandie, Picardie, Nord-Est, Piémont pyrénéen
2	66 + *84*	Communes des campagnes agricoles dynamiques	Revenus important des foyers fiscaux ; poids prépondérant de la population active ; communes moins isolées	Marges de l'aire urbaine de Paris et campagnes à proximité de celle-ci
3	20 + *112*	Communes en expansion	Forte croissance démographique depuis 1962 ; croissance maintenue dans les années 1990 ; population relativement jeune	Arrière-pays méditerranéens ; *aires urbaines de Besançon, Dijon, Paris*[18]
4	301 +*227*	Communes à faibles ressources, et aux dynamiques aléatoires	Population proche de 50 habitants ; recettes municipales faibles ; forte déprise depuis 1962	Massif central ; plateaux de Bourgogne et de Langres, Nivernais ; campagnes du Nord-Est ; Piémont pyrénéen ; Diois et Baronnies ; Châtaigneraie corse
5	87 +*89*	Communes de montagne isolées au patrimoine important	Population proche de 50 habitants ; grand nombre de logements, de résidences secondaires et d'électeurs. Isolement marqué, capacité touristique significative	Hautes vallées des Pyrénées ; Corse ; Alpes et bordure sud-orientale du Massif central
6	170	Communes isolées et fortement dépeuplées des campagnes en difficultés	Population très faible, forte part de résidences secondaires, déclin important depuis 1962, recettes municipales importantes	Alpes, Pyrénées, Haute Corse, sud du Jura ; plateaux de Bourgogne et de Haute-Marne
7	42	Communes de montagne très dépeuplées et en déclin, malgré des ressources significatives	Population très faible, patrimoine important (grand nombre de logements, forte part de résidences secondaires, recettes municipales importantes) ; importance des électeurs extérieurs à la commune ; faibles revenus des foyers fiscaux, vieillissement marqué et très forte déprise démographique depuis 1962	Châtaigneraie corse, est des Pyrénées ; Alpes, sud Comminges
Exceptions – grand nombre d'emplois : Le Mont-Saint-Michel (50) ; Santoche (25).				
Exceptions – forte capacité d'accueil touristique : Germ (65), Fontenu (39) ; Ristolas (05), Méjannes-le-Clap (30), Gouaux-de-Larboust (31), Eyne (66).				

[17] [communes de moins de cinquante habitants en 1999] + [anciennes communes de moins de cinquante habitants]
[18] En italiques : anciennes communes de moins de cinquante habitants uniquement.

des variables prises en compte rend forcément imparfaite toute tentative de définir des ruptures entre un nombre réduit de types, *a fortiori* en utilisant une méthode indépendante de notre discipline. Pourtant, dès lors que nous désirons produire une vision globale, à l'échelle de l'ensemble du territoire français, du contenu des très petites municipalités, la classification mathématique nous a semblé être la technique la plus pertinente. Connaissant ses limites, il nous faut maintenant passer par une étape supplémentaire de compréhension géographique des classes produites, qui ne s'impose pas *a priori* d'elle-même.

1. La question des catégories transversales, et le cas particulier de la quatrième classe

Le caractère non systématique du recoupement entre les groupes des deux classifications demande d'étudier les classes transversales avec une attention particulière. Plus précisément, dans la quatrième catégorie de la seconde analyse, deux groupes de communes semblent se dessiner, selon qu'elles sont issues du premier ou du deuxième des grands ensembles de très petites entités. En effet, la répartition géographique de celles issues du deuxième ensemble privilégie clairement les régions les plus montagneuses concernées, avec un certain poids méditerranéen : Diois, Massif central, Haute-Corse, hautes vallées de l'Aude et de l'Ariège.

En observant les moyennes respectives des municipalités de l'une et l'autre parties de la classe pour les différentes variables, on s'aperçoit que les divergences sont cohérentes d'un indicateur à l'autre, les individus issus du deuxième groupe tendant vers les valeurs de la cinquième classe, ceux issus du premier vers celles de la première. Cependant, dans les deux cas, ces tendances sont encore loin de se rapprocher des moyennes de ces autres classes, et les écarts-types sont tels que les valeurs individuelles des deux sous-groupes sont largement entremêlées, sauf pour le nombre de logements et la part des résidences secondaires qui sont les premiers éléments de distinction. Ainsi, tout en conservant l'intégrité de cette classe qui nous semble cohérente en regroupant les entités proches de la cinquantaine d'habitants et plutôt marquées par la crise rurale, nous retenons la distinction interne relative aux résidences secondaires, qui aura son importance dans la compréhension des systèmes régionaux.

2. Signification géographique des types de très petites communes

Les classes définies par cette démarche statistique présentent toutes une répartition géographique particulière et plus ou moins restrictive. Cela montre que les profils de chaque catégorie de très petites communes peuvent être mis en relation avec des contextes territoriaux ou des situations géographiques définis.

La première classe correspond en priorité à des espaces ruraux n'ayant pas de développement touristique significatif. Les capacités d'accueil sont d'ailleurs plutôt faibles dans ce domaine, et la part des résidences secondaires réduite. Une dominante agricole nette constitue la caractéristique première de l'essentiel des régions concernées par ce type de commune. En Picardie, Champagne-Ardenne, Lorraine, Bourgogne, Franche-Comté, on imagine aisément des villages de petite taille, composés de quelques fermes, globalement à l'écart des dynamiques périurbaines et ayant perdu une bonne part de leur population jusque

dans les années 1980, même si cette déprise est moindre que pour l'ensemble des plus petites municipalités françaises. En Normandie ou dans le piémont pyrénéen, l'habitat est plus souvent dispersé, les paysages sont différents mais le caractère agricole reste premier. Les tendances sont en revanche un peu plus favorables pour la dernière période intercensitaire, ce qui signifie que ces localités atteignent aujourd'hui une situation de relative stabilité. La part modérée (à l'échelle de la base d'étude) des plus de soixante ans confirme cette impression.

Les deuxième et troisième classes correspondent à l'évidence aux entités les plus dynamiques parmi les communes de moins de cinquante habitants en 1999. Dans la deuxième, les hauts revenus moyens des foyers fiscaux traduisent d'abord une part plus faible des tranches d'âge les plus anciennes, et un relatif dynamisme de la population active, même si la population totale n'est pas partout en croissance. L'alliance de dynamiques périurbaines qui attirent des populations travaillant dans de grandes agglomérations, et d'une activité agricole lucrative qui tend à se stabiliser fait que ces communes sont majoritaires dans le cœur du Bassin parisien dans une partie de la Champagne, et présentes ponctuellement jusqu'en Lorraine, Bourgogne ou Franche-Comté. Paradoxalement, la majorité de ces entités a perdu des habitants entre 1990 et 1999, ce qui signifie que l'aisance des habitants et la bonne représentation des actifs n'est pas forcément synonyme de croissance démographique, ce qui pose aussi la question, dans ce type de municipalité, du bien-fondé de la croissance démographique pour mesurer le dynamisme, celle-ci n'étant pas toujours, dans un contexte de pression urbaine, un souhait des acteurs locaux (Grison, 2007).

La troisième classe n'est dominante, concernant les communes encore en 1999 sous le seuil de la cinquantaine d'habitants, que dans l'arrière-pays niçois, où trois municipalités sur cinq sont dans cette situation. Ailleurs, elle semble davantage relever d'une logique d'exception que d'une organisation territoriale. Sa présence plus fréquente dans les montagnes méditerranéennes fait écho au délestage démographique sans équivalent qui les a touchées, dans la mesure où un certain nombre de villages isolés, en particulier dans les Alpes du Sud, ont été jusqu'à la dépopulation totale. Avant la croissance des aires d'influence urbaine à partir des années 1970, les entités concernées par cette classe étaient, pour certaines, à la limite de l'abandon, lorsque le renversement de conjoncture a engendré un rebond qui leur a été favorable. La persistance de ce regain lors de la dernière décennie donne à penser que la majorité de ces communes devrait avoir plus de cinquante habitants dans les années à venir.

La quatrième classe concerne en majorité des entités dont le passage en dessous du seuil de cinquante habitants est relativement récent. Cela est d'autant plus vrai pour les localités issues du deuxième groupe de la première analyse, dont la population en 1962 était en moyenne plus élevée. On peut en déduire que les territoires concernés sont des espaces ruraux dans lesquels la déprise démographique persiste jusqu'en 1999. Ainsi, la quasi-exclusivité de ce type dans le cœur du Massif central est le signe que le Limousin ou le sud de l'Auvergne ont connu, dans une période récente, l'apparition des très petites communes au sens où nous l'entendons : ce qui veut dire que, dans ces régions, elles apparaissent avec une connotation de crise marquée, dont elle marque en quelque sorte le paroxysme. C'est aussi le cas dans les parties les plus hautes et les plus isolées du Diois. Sur les plateaux du Nord-Est, ou dans le piémont pyrénéen, la fréquence de telles situations à proximité de très petites municipalités moins affectées ou représentant des situations différentes montre aussi que, à des échelles très locales, des situations divergentes peuvent se côtoyer sur un même territoire, en retenant néanmoins ce que nous avons dit plus haut, à savoir que, dans ces dernières régions, les individus de la quatrième classe sont issus en majorité du premier groupe de la

première partition, avec des profils un peu moins péjoratifs. Le sud des plateaux de Bourgogne, les confins de la forêt d'Auberive et du Châtillonnais sont plus marqués par ces tendances.

La cinquième classe accentue encore la situation de la classe précédente, avec un nombre important de logements et de résidences secondaires qui matérialise l'importance passée des localités, tout en montrant le maintien de leur structure patrimoniale, à l'inverse de certaines anciennes communes des Alpes du sud aujourd'hui en grande partie ruinées. On comprend bien que les plus fortes participations à ce type soient des villages des montagnes méditerranéennes : l'est des Pyrénées, la Corse, la bordure sud-orientale du Massif central et, dans une moindre mesure, les Alpes, qui, d'une surpopulation manifeste au dix-neuvième siècle, sont passés à une sous occupation des finages, liée à l'isolement et à la déstructuration, voire la disparition totale, des activités agricoles.

La sixième classe correspond aussi à des situations de forte déprise, ayant conduit à des populations totales plus faibles encore. Dans la majorité des cas, le déclin persistant des quarante dernières années s'est manifesté à partir de bases déjà affaiblies : près des deux tiers de ces communes avaient déjà moins de 50 habitants en 1962 (16% dans la catégorie précédente). Les plus fortes fréquences de ce type se trouvent ainsi dans des territoires au maillage déjà assez morcelé, et où la dépopulation est déjà ancienne. Certaines vallées pyrénéennes, le Diois, le sud de la Châtaigneraie corse, certaines parties des plateaux de Bourgogne sont typiquement dans cette situation.

Les cas extrêmes de la septième classe viennent encore compléter le tableau de la situation des hautes vallées méridionales, en exacerbant encore le cinquième type, avec un nombre d'habitants permanents très fortement réduit tandis que le patrimoine et la communauté électorale restent significatifs. Ces municipalités dévoilent ainsi un autre aspect de la problématique de nombreuses très petites communes, mais qui semble ici plus prégnant : celui du rôle potentiellement important, dans la gestion des espaces locaux, de citoyens résidant à l'extérieur du territoire. Par conséquent, certaines vallées ne tendraient-elles pas à connaître une gestion totalement exogène ?

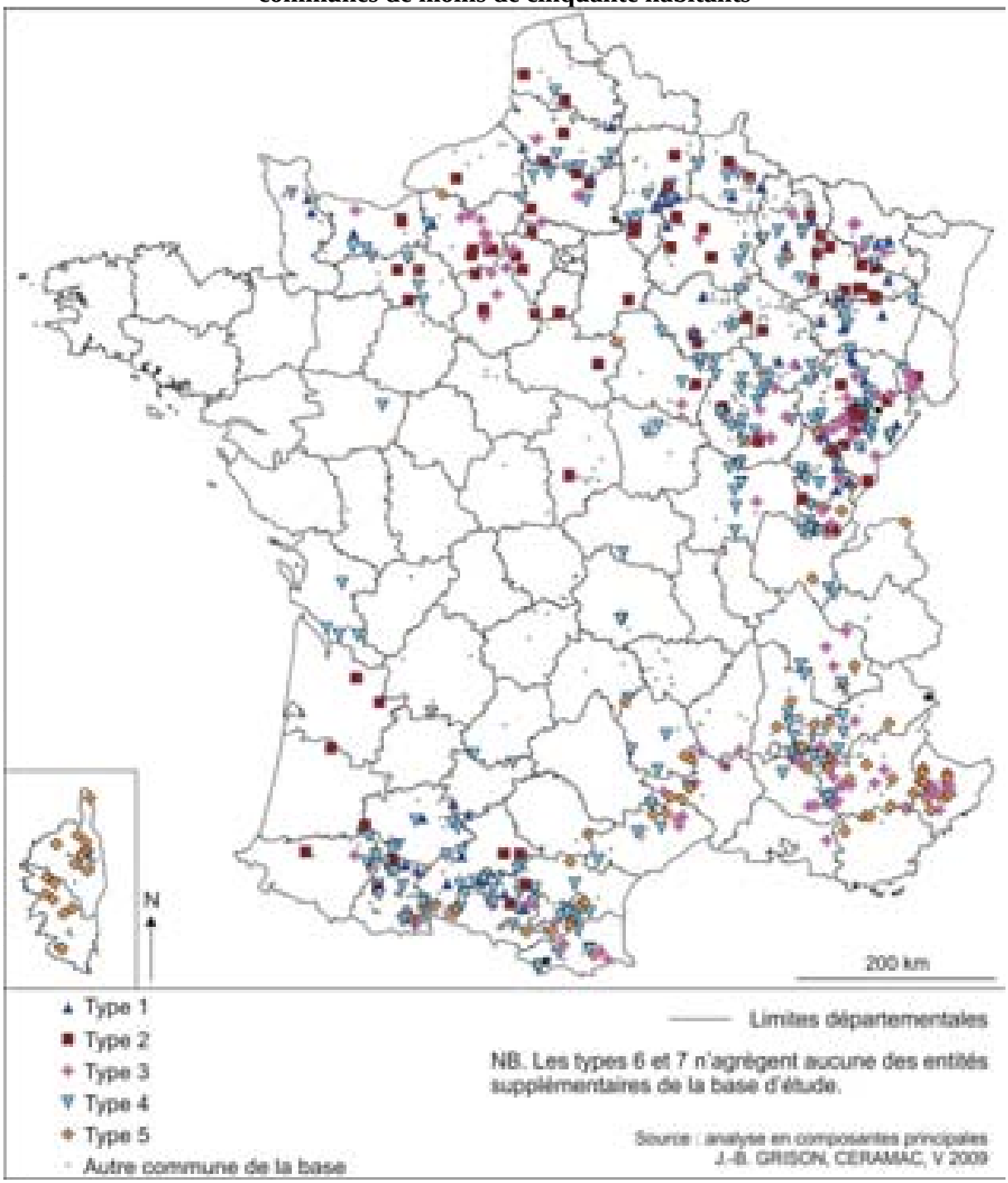
Ce nouveau tour d'horizon permet de poser les bases d'une interprétation géographique de la typologie, bien que plusieurs classes aient des profils qui ne semblent se distinguer que par quelques nuances, en particulier pour les trois dernières dont les régions de localisation sont assez proches. Malgré ses imperfections marginales, cette répartition des très petites communes en sept types semble à même de constituer une bonne grille de lecture de l'organisation régionale et des dynamiques de ces entités.

3. Comment se positionnent les anciennes communes de moins de cinquante habitants ?

Une fois que les contours et les contextes de chaque type de très petite commune ont été appréhendés, il devient opportun de s'intéresser, pour compléter le tableau, aux *individus supplémentaires* de la base, les entités qui ont eu moins de cinquante habitants lors d'un recensement antérieur. Dans cette perspective, les 574 municipalités concernées ont été ajoutées aux classes dont elles étaient les plus proches. Evidemment, les deux dernières classes, qui regroupent les localités les moins peuplées, ne sont pas concernées.

La catégorie regroupant le plus grand nombre d'anciennes communes de moins de cinquante habitants est la quatrième. Pour cette partie de la base, elle correspond aux entités les moins dynamiques, étant la seule où l'évolution moyenne du nombre d'habitants depuis 1962 reste en baisse. Malgré tout, ces dernières localités restent mieux loties, globalement, que celles qui ont servi à la définition de la classe, avec en particulier une croissance démographique moyenne significative dans les années 1990. Les entités concernées se retrouvent principalement dans le piémont pyrénéen, sur les plateaux de Bourgogne et dans une partie de la Franche-Comté (figure 49).

Figure 49 – Classification des *individus supplémentaires* : une typologie des anciennes communes de moins de cinquante habitants



Les trois premières classes sont aussi bien représentées dans cette partie de la base d'étude. En particulier, la troisième, qui ne regroupait que quelques communes, principalement des montagnes méditerranéennes, ayant augmenté leur population entre 1962 et 1999, rassemble ici près de 20 % des *individus supplémentaires*, soit plus d'une centaine d'entités. En outre, le champ géographique en est élargi, puisque les montagnes méditerranéennes n'y représentent plus que 40 % des localités. Les principales autres régions concernées correspondent à des territoires à dominante clairement périurbaine, à savoir la vallée du Doubs aux environs de Besançon, la Côte d'Or aux environs de Dijon, l'ouest de l'aire urbaine de Paris, en particulier dans sa partie normande. Avec une population jeune et une part assez faible de résidences secondaires, on a ici un profil caractéristique d'une expansion résidentielle attirant des ménages ne travaillant pas sur place (le rapport entre le nombre d'emplois disponibles sur place et le nombre d'actifs résidents est d'ailleurs très faible).

Les communes supplémentaires de la deuxième classe confortent aussi sa relation avec des caractéristiques périurbaines, toujours en grande majorité dans le cas des régions du nord de la France. Très présentes sur le pourtour de l'aire urbaine de Paris, on note aussi une nette dominante des entités de ce type autour de l'agglomération nancéenne, en Lorraine. On en retrouve aussi quelques-unes, ponctuellement, dans le Sud-Ouest. L'optimisation du potentiel résidentiel local, sans qu'un accroissement important soit à remarquer, s'est fait en priorité à destination de ménages aisés.

La première catégorie est, en revanche, bien plus discrète que dans la partie principale de la base, en regroupant 57 entités en moyenne assez proches de la cinquantaine d'habitants, qu'elles n'ont que légèrement repassé, dans le cadre d'une certaine stabilité d'un dénombrement à l'autre. Ce sont des communes d'envergure limitée, avec un nombre de logements réduit et peu de résidences secondaires. Ces localités sont dispersées dans la moitié Nord, mais plutôt en dehors des aires urbaines, ainsi que dans le piémont pyrénéen. On imagine aisément des villages ayant connu un renouvellement de leur population permettant d'augmenter la taille des ménages.

La cinquième classe, celle qui se singularise avant tout par l'importance du patrimoine local, concerne quant à elle, avant tout, les montagnes de la moitié Sud, avec même l'exclusivité des individus supplémentaires de Corse. La majorité d'entre elles a perdu des habitants entre 1962 et 1999, même si cette dernière date n'est pas celle de leur minimum démographique. La population s'est légèrement accrue en fin de période, probablement, le plus souvent, par la conversion d'une partie des résidences secondaires en logements principaux.

Quelques communes enfin rejoignent le rang des exceptions : Santoche (Doubs) se rapproche du cas du Mont-Saint-Michel par le nombre important d'emplois localisés sur place (417 en 1999 d'après les données de l'INSEE), engendrés par la présence d'une fromagerie et d'une entreprise de mécanique occupant plusieurs centaines de salariés. D'autres points communs entre ces deux localités sont la relative valorisation du village (à en croire l'importance du revenu moyen des foyers fiscaux), qui s'accompagne pourtant d'une érosion démographique sur la dernière décennie étudiée. Par ailleurs, quatre entités rejoignent Germ et Fontenu pour le développement important de leurs infrastructures touristiques : Ristolas (Hautes-Alpes), Méjannes-le-Clap (Gard), Eyne (Pyrénées-Orientales) et Gouaux-de-Larboust

(Haute-Garonne). On notera que cette dernière relève en fait du même domaine skiable que Germ.

Finalement, l'ajout des anciennes communes de moins de cinquante habitants dans les classes déjà constituées tend à confirmer les tendances régionales entrevues. En effet, même si les données démographiques sont nécessairement différentes (ce qui explique que nous ne les ayons pas introduites dès le début), elles rejoignent plusieurs catégories de très petites municipalités sur les autres facteurs essentiels de différenciation des entités.

*

Au niveau national, le travail d'analyse transversale des très petites communes, réalisé au moyen d'une classification automatique, a permis de démontrer la grande variété des dynamiques locales au sein d'une catégorie démographique pourtant homogène. De grands clivages font d'abord ressortir un écart entre les campagnes du nord et du sud-ouest et la plupart des zones de montagne ; des classes plus précises, dont la répartition est elle aussi riche d'enseignements donnent à la typologie sa pertinence dans la mise en évidence d'une signification bien définie des combinaisons d'indicateurs observées.

Cette analyse vient en complément des éléments de définition des communes de moins de cinquante habitants, développés dans la première partie : il est évident que des relations apparaissent entre les environnements géographiques, les héritages du passé et les dynamiques contemporaines. L'influence de l'histoire sur le présent est particulièrement visible à travers le contenu du patrimoine municipal : l'importance du parc immobilier, les monuments publics complètent le potentiel de développement régional pour expliquer les évolutions d'une municipalité peu peuplée. Ces considérations aboutissent naturellement à caractériser des systèmes régionaux, au sein desquels des types de localités se côtoient en associant ces différentes composantes.

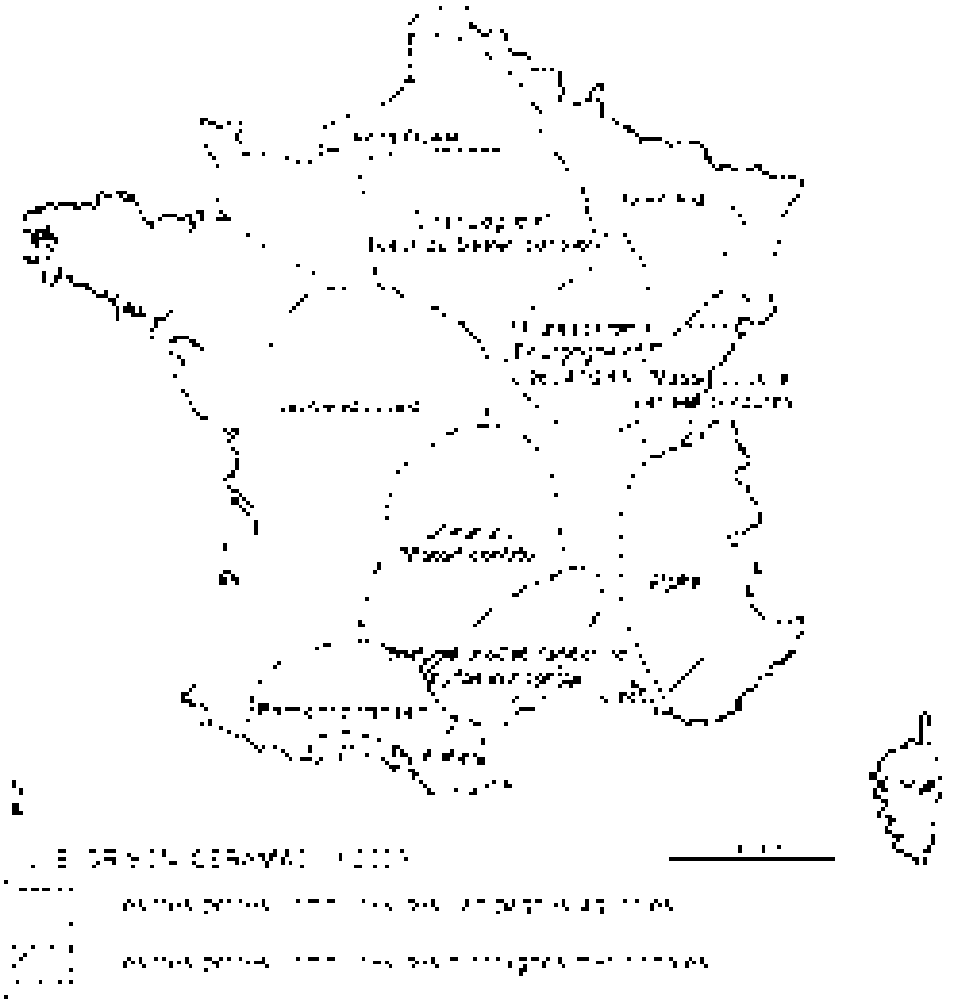
Chapitre 6

Des types aux systèmes régionaux

Les répartitions régionales des différents types de très petites communes, si elles sont, dans la plupart des cas, limitatives dans leurs étendues, ne sont pas exclusives les unes des autres, et, en général, plusieurs types différents se côtoient sur les mêmes espaces, ou sur des territoires voisins. La démarche suivante consiste, d'une part, à identifier les combinaisons de ces très petites municipalités, et d'autre part, à comprendre les organisations territoriales qui président à ces combinaisons.

L'étude de la carte résultant de la typologie nous a permis d'identifier une douzaine d'ensembles régionaux distincts (figure 50). Dans leur présentation, nous nous proposons de repartir de l'opposition majeure constatée pour une bonne partie des variables et des types, celle entre les très petites communes du Nord, augmentées de celles du Piémont pyrénéen, et celles du Sud, essentiellement des massifs montagneux méridionaux.

Figure 50 – Délimitation des ensembles régionaux retenus



I. Les très petites communes des campagnes agricoles à la trame administrative morcelée

Nous avons qualifié de « campagnes agricoles » les espaces où se situent les très petites communes de la moitié nord de la France, auxquelles sont ajoutées celles du piémont pyrénéen et quelques entités de la façade occidentale du pays. Nous avons vu dans le chapitre précédent, aussi bien dans l'étude des variables que dans la première classification (trois groupes), que ces régions connaissaient dans l'ensemble une certaine convergence. Le tour d'horizon qui suit doit permettre de comprendre les logiques communes, mais aussi les nuances régionales rencontrées dans les dynamiques des très petites communes de ces campagnes agricoles.

A. Le piémont pyrénéen

Le piémont pyrénéen se partage entre quelques espaces de fortes fréquences des très petites communes, et une dispersion plus moyenne sur le reste des territoires concernés. Pour les entités ayant encore moins de 50 habitants en 1999, la première classe est la plus fréquente dans l'essentiel des espaces concernés, les principales exceptions étant les Baronnies de Bigorre et le nord du Comminges, au-delà de L'Isle-en-Dodon. La plupart des autres municipalités relèvent de la quatrième. Les conclusions des observations précédentes laissent entendre que les premières sont plus stables que les secondes, qui, tout en étant un peu plus peuplées, ont connu une déprise démographique plus importante. A partir de quelques exemples locaux, il est possible de mieux comprendre les caractéristiques respectives de ces deux types.

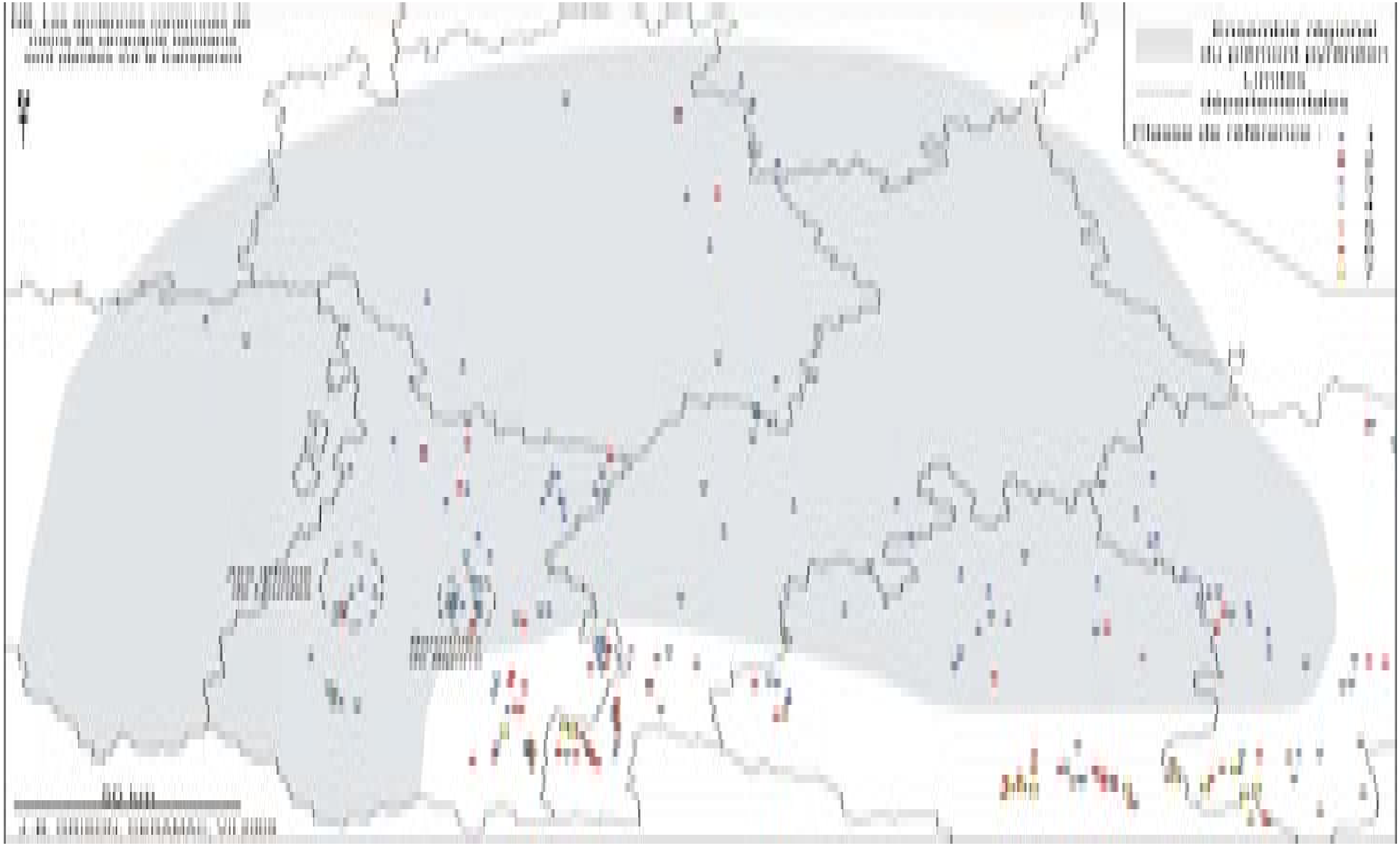
1. L'exemple des plus petites communes de l'aire urbaine de Lourdes

Dans les moyennes montagnes situées en périphérie immédiate et à l'est de Lourdes, appelées aussi les Baronnies des Angles, neuf communes appartiennent à notre base d'étude, dont six avaient encore moins de cinquante habitants en 1999, dans le cadre d'un morcellement administratif important. A l'exception d'une d'entre elles, toutes sont intégrées à l'aire urbaine de la petite ville, ce qui leur confère *a priori* des caractéristiques clairement périurbaines.

Sur les six municipalités de ce petit territoire qui ont encore moins de cinquante habitants en 1999, trois sont reliées à la première catégorie, deux à la quatrième et une à la sixième. En observant les profils de ces localités avec les variables de notre base de données, on peut effectivement faire une distinction dans les déclinaisons locales des trois classes, avant d'en tirer quelques conclusions sur leurs intégrations respectives aux dynamiques territoriales.

Tout d'abord, les trois villages d'Artigues, Gez-ez-Angles et Ossun-ez-Angles, classés dans la première catégorie, se caractérisent par leur petite envergure, avec respectivement, au total, neuf, dix et vingt-trois logements. L'habitat y est presque totalement groupé. Tous trois avaient déjà moins de cinquante habitants en 1962, et même si deux d'entre eux ont encore diminué leur population dans les décennies suivantes, on peut dire que l'essentiel du délestage démographique est antérieur. Par ailleurs, le nombre d'électeurs est plutôt faible par rapport au nombre d'habitants (rapport inférieur à l'unité), ce qui signifie que les électeurs non

Figure 51 – Typologie des très petites communes du piémont pyrénéen



résidents restent peu nombreux. La part des plus de soixante ans est inférieure à la moyenne de la base, ce qui laisse penser que la population active est bien représentée. Pour les autres variables, un dégradé peut être observé en fonction de l'éloignement de la ville de Lourdes (moins de cinq kilomètres pour Artigues, six pour Gez-ez-Angles, une dizaine pour Ossun-ez-Angles). Dans ce dernier village en effet, qui bénéficie d'un patrimoine bâti un peu plus conséquent, la part des résidences secondaires est sensiblement plus importante (près de 40 %), et les revenus moyens des foyers fiscaux sont plus faibles. Cette progression est cohérente avec l'idée d'une avancée de l'influence urbaine : proches de la petite ville, Artigues et Gez-ez-Angles ont bien occupé leur parc de logements, avec par ailleurs des populations dont les revenus moyens sont plus élevés, ce qui peut témoigner d'une certaine valorisation ; Ossun-ez-Angles apparaît encore un peu moins touché par la pression foncière, ce qui peut néanmoins évoluer, comme semble le signifier la forte augmentation démographique entre 1990 et 1999. En outre, le plus grand nombre de logements donne un certain potentiel, et peut-être le perspective future de repasser le seuil de cinquante habitants (ce que les deux premiers villages ne peuvent pas envisager sans la mise en œuvre d'un plan d'urbanisme ambitieux).

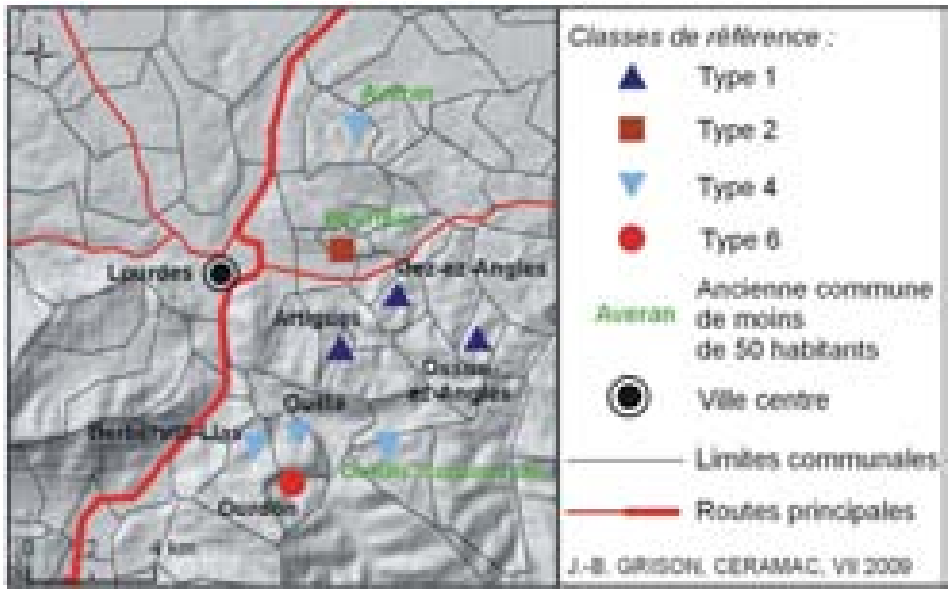


Figure 52 – Les très petites communes de l'aire urbaine de Lourdes

Juste un peu plus au sud, sur les hauteurs de la vallée de Castelloubon, les deux municipalités de Berbérust-Lias et Ousté présentent une physionomie un peu différente, justifiant leur rattachement à la quatrième catégorie de la classification. Elles sont de taille un peu plus importante, avec chacune une trentaine de logements dont plus d'un tiers de résidences secondaires. Dans les deux cas, la population se rapproche de la cinquantaine d'habitants, mais avec une évolution démographique plus défavorable sur les quarante dernières années du vingtième siècle, puisqu'elle était respectivement de 93 et 71 résidents lors du recensement de 1962. Mais le potentiel résidentiel semble être aussi un atout dans le cadre de la « reconversion » périurbaine de ces villages, permettant une croissance démographique plus aisée que dans les trois localités précédentes. Ainsi, le nombre d'habitants a déjà rebondi entre 1990 et 1999 à Ousté, passant de 37 à 46 personnes, tandis que Berbérust-Lias, qui a connu son minimum démographique à l'extrême fin du dernier siècle, vient d'être recensé au-delà de notre seuil d'étude lors du recensement partiel de 2006.

Plusieurs hypothèses peuvent tenter d'expliquer les divergences d'évolution entre ces deux petits groupes de localités, tout particulièrement entre les deux premières (Artigues et Gez-ez-Angles) et les deux dernières (Berbérust-Lias et Ousté), celle d'Ossun-ez-Angles étant finalement en situation intermédiaire. Tout d'abord, les populations, au moment du maximum démographique, étaient différentes, voisines de la centaine dans les deux premiers cas, du double dans les deux autres : l'exode rural a vidé plus rapidement les deux premières, qui avaient déjà atteint, dans les années 1960, une sorte de palier minimal et se sont stabilisées plus rapidement. Ensuite, la faiblesse du nombre de logements a pu entraîner une pression foncière plus importante. Par ailleurs, les deux villages situés plus au sud, tout aussi proches de Lourdes (respectivement 5 et 7 kilomètres), sont néanmoins un peu plus difficiles d'accès (routes plus étroites et sinueuses), ce qui pourrait expliquer une attractivité un peu moindre dans un premier temps. En revanche, il paraît probable, contrairement à Artigues et Gez-ez-Angles, que Berbérust-Lias et Ousté repasseront de nouveau la cinquantaine d'habitants à moyen terme (les données de 2006 montrent d'ailleurs que cette croissance est effective aujourd'hui).

Encore un peu plus au sud, à quelques kilomètres d'Ousté (et huit de Lourdes) et toujours au sein de l'aire urbaine de la ville de pèlerinage, le village d'Ourdon fait partie de la sixième classe, qui correspond à des profils d'entités pour lesquelles les conditions de développement sont *a priori* plus défavorables. En l'occurrence, cette dernière localité est avant tout caractérisée par sa faiblesse démographique extrême : six habitants en 1999 (contre 20 en 1962), et la très petite taille de son patrimoine bâti, constitué de sept logements dont trois résidences secondaires… En fait, ce village se rapproche davantage de ceux des hautes vallées de montagne, avec, d'une part, un site très escarpé limitant considérablement le potentiel d'une éventuelle extension, et, d'autre part, un finage englobant des pâturages d'altitude, culminant à 1 407 mètres. En termes de vie locale, Ourdon est d'ailleurs la seule municipalité de notre petite zone d'étude à avoir un nombre d'électeurs sensiblement plus important que le nombre d'habitants (15 inscrits au total en 2002). En somme, cette commune est à la limite de la définition de l'espace périurbain, même si, statistiquement, elle semble y correspondre (d'après les données de l'INSEE, on compte en 1999 trois actifs, pour un emploi sur place – une exploitation agricole est en fonctionnement près du village : il est donc logique que les deux autres travaillent dans l'agglomération de Lourdes).

Restent à observer les cas des trois anciennes communes de moins de cinquante habitants présentes sur ce petit territoire d'étude. La première (Bourréac), toute proche de Lourdes (quatre kilomètres), passée de 46 à 70 habitants entre 1990 et 1999, a été rattachée à la deuxième catégorie, celle dont la première caractéristique est l'importance du revenu moyen des foyers fiscaux en 2000. Il est vrai que dans le cas de cette petite municipalité, il s'élève à plus de 20 000 €. En réalité, le village a été totalement intégré dans les dynamiques périurbaines classiques, qui se traduisent en premier lieu par une extension spatiale relativement importante de l'habitat pavillonnaire, sur un versant orienté au sud, à l'ouest du noyau historique. Cette extension se poursuit d'ailleurs dans les années 2000, puisque le recensement en cours observe une population désormais voisine de la centaine d'habitants. Le seul paramètre inhabituel pour ce type d'entité reste la part des résidences secondaires, qui s'élève encore à plus d'un tiers.

Les deux localités restantes, Avéran (au nord-est de Lourdes) et Ourdis-Cotdoussan (au sud-est, dans la vallée de Castelloubon et tout juste extérieure aux limites de l'aire urbaine) sont rattachées à la quatrième catégorie. Elles présentent un bilan démographique légèrement positif entre 1962 et 1999. La première a connu une progression significative dans

les années 1990, liée, un peu comme à Bourréac, à des constructions résidentielles. Ce village bénéficie d'une trame traditionnelle peu dense, et les nouveaux pavillons occupent des interstices laissés libres jusque-là. Ourdis-Cotdoussan est dans une situation un peu différente. Un peu plus isolée, cette commune résulte en fait de la fusion en 1960 de deux municipalités de très petite taille et distantes de moins de 500 mètres l'une de l'autre. On peut considérer qu'elles sont chacune à peu près équivalentes à Artigues ou Gez-ez-Angles. En outre, leur nombre d'habitants a très peu évolué depuis l'époque du regroupement, avec un minimum à 46 (1975), et un maximum à 53 (1999). Ce qui fait la différence avec les entités stables de la première classe, c'est avant tout la part des résidences secondaires, s'élevant ici à 50 %. Dans l'hypothèse d'une croissance spatiale de l'aire urbaine de Lourdes et de la pression foncière qui lui est liée, on peut émettre l'hypothèse que cette petite commune regagne encore quelques habitants, du fait de l'existence de ce parc immobilier.

Cet exemple quelque peu détaillé montre que la classification automatique a donné des résultats qui, dans le cadre d'une petite portion de territoire comme celle-ci, trouvent leur cohérence. L'imbrication de communes relevant de classes différentes, si elle ne donne pas, à plus petite échelle, l'impression d'une grande clarté de répartition, permet de mettre en évidence au niveau local une véritable distinction entre plusieurs catégories de villages qui prennent chacune une place particulière dans l'organisation territoriale. La question suivante est de voir si une telle cohérence se retrouve dans le reste des territoires du Piémont pyrénéen, pour lequel des combinaisons du même ordre (premier et quatrième type principalement) sont observées. Par ailleurs, le cas que nous venons de traiter est marqué par son caractère périurbain, qui ne se retrouve pas, loin s'en faut, dans toutes les communes de moins de cinquante habitants de cette région.

2. L'exemple des très petites communes des Baronnies de Bigorre

Dans le système de collines séparant, au pied de la chaîne pyrénéenne, les vallées de la Neste et de l'Adour (Béringuier, 1997), les Baronnies de Bigorre sont constituées en bonne partie de communes comptant encore moins de cinquante habitants en 1999, aucune d'entre elles n'ayant à cette date repassé ce seuil. Sur la douzaine d'entités qui nous concernent, huit sont rangées dans la quatrième catégorie, trois dans la première et une dans la sixième, ce qui laisse penser que globalement, les localités de cet espace n'ont pas une évolution très positive sur les quarante dernières années du vingtième siècle. En regardant les données en détail, on se rend compte que seules deux d'entre elles étaient déjà en deçà de la cinquantaine d'habitants en 1962, ce qui donne une idée de la déprise globale. En revanche, les deux tiers de ces municipalités (huit sur douze) ont de nouveau accru leur population dans les années 1990, ce qui laisse éventuellement entrevoir, sinon le point de départ d'une forme de renouveau, du moins une période plus stable que la précédente. Une autre constante, pour l'ensemble des villages étudiés, est le très faible rapport du nombre d'emplois disponibles localement sur le nombre d'actifs résidents, qui semble indiquer que, en matière d'activité, on peut parler d'une forte dépendance vis-à-vis des pôles d'emplois extérieurs les plus proches, comme Bagnères-de-Bigorre, à l'ouest, et Lannemezan, au nord-est. Ces deux pôles étant en proie à des difficultés certaines affectant leurs principaux secteurs d'activités, l'éventualité d'un développement périurbain significatif, à moyen terme, est peu probable, même si les villages font l'objet d'une certaine diffusion résidentielle liée aux petites villes.

Comme dans l'étude de cas précédente, l'élément principal de différenciation en fonction de la classe de rattachement est la taille des villages : la plupart de ceux de la

quatrième classe ont une population proche de la cinquantaine d'habitants, et un plus grand nombre de logements que ceux rattachés à la première, d'autant plus que la part des résidences secondaires y est plus importante. Elles ont par ailleurs connu une déprise assez sévère depuis les années 1960, mais, en raison de leur bonne capacité immobilière, peuvent espérer plus facilement un certain regain dès lors que les conditions deviennent à nouveau plus favorables, ce que l'on entrevoit dans la dernière décennie du vingtième siècle, l'évolution étant confirmée par les résultats du recensement 2004-2008.

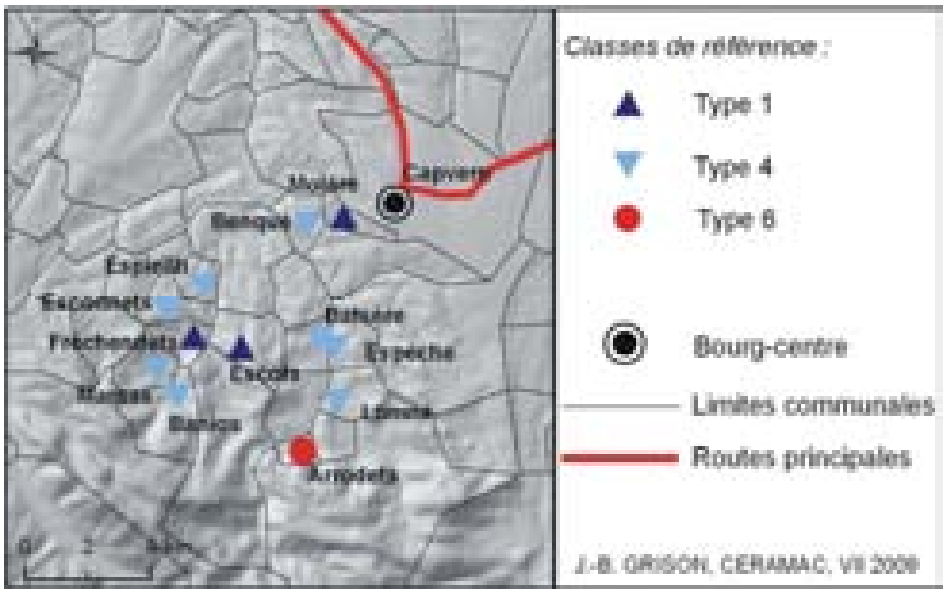


Figure 53 – Les très petites communes des Baronnies de Bigorre

Les trois municipalités regroupées dans la première catégorie ont au contraire pour point commun d'avoir un nombre relativement faible de logements, et très peu de résidences secondaires. Elles sont en moyenne moins peuplées. Au nord, la commune de Molère présente la particularité d'une bonne stabilité démographique (25 habitants en 1962, 30 en 1999), comparable aux trois villages de la même classe présentés plus haut dans l'aire urbaine de Lourdes. Elle semble bénéficier de la proximité du bourg de Capvern (petite station thermale à trois kilomètres) et de la ville de Lannemezan, pour valoriser ses qualités résidentielles, aboutissant d'ailleurs à des revenus moyens de foyers fiscaux sensiblement plus élevés que les moyennes environnantes. Malgré cela, à l'instar des entités comparables du périurbain lourdais, il semble fort peu probable que le village repasse un jour le seuil de la cinquantaine d'habitants, en dessous duquel elle se trouve depuis le recensement de 1921. Les deux autres communes concernées par cette première classe dans ces Baronnies de Bigorre, Escots et Fréchendets, sont en situation intermédiaire avec la catégorie précédemment abordée, dans le sens où elles ont aussi connu une déprise démographique importante depuis les années 1960. Elles ont néanmoins les mêmes caractéristiques de taille (une vingtaine de logements chacune), mais leur instabilité démographique et leur plus grand isolement leur donnent des perspectives plus incertaines pour les années à venir. Quant à l'unique municipalité reliée à la sixième classe, comme dans l'exemple précédent, elle se situe au sud de la zone étudiée, plus proche de montagnes plus élevées, et se distingue par sa relative faiblesse démographique, et surtout sa forte part de résidences secondaires, qui concernent trois logements sur quatre.

Ce dernier exemple confirme ainsi, dans un contexte spatial différent (à l'écart des aires urbaines), le contenu des principales classes concernant les communes de moins de

cinquante habitants rencontrées dans le piémont pyrénéen : pour l'essentiel, on y retrouve d'une part, des entités de taille réduite, souvent en situation de relative stabilité démographique, comptant peu de résidences secondaires et au total, une capacité immobilière faible, et d'autre part, des cellules de taille plus importante, dont la population avoisine la cinquantaine d'habitants, mais qui sortent d'une période de déclin démographique lui aussi plus prononcé, ce qui permet de comprendre un taux de résidences secondaires et par conséquent, un nombre total de logements souvent significatifs. Parmi ces dernières localités, les données du recensement 2004-2008 en font repasser une bonne part au-delà de notre seuil d'étude, ce que nous interprétons comme le résultat de leur plus grande capacité immobilière, qui permet de répondre de manière plus visible à des dynamiques nouvelles des espaces ruraux.

Un tour rapide des autres très petites municipalités de cette région du Piémont pyrénéen tend à confirmer cette double orientation dominante. Même si la rupture entre les classes considérées n'est pas d'une netteté absolue, ce qui est bien normal pour une base d'étude de ce type, on peut dans chaque territoire justifier les différences entre l'un et l'autre, qu'elles soient, localement, graduées ou bien nettes. Les nuances évoquées quant aux capacités de rebond démographique s'avèrent assez claires au vu des résultats du recensement des années 2000 : dans la quatrième catégorie, plus du tiers des communes a repassé la cinquantaine d'habitants, contre 8 % dans la première, plus fidèle à une certaine stabilité.

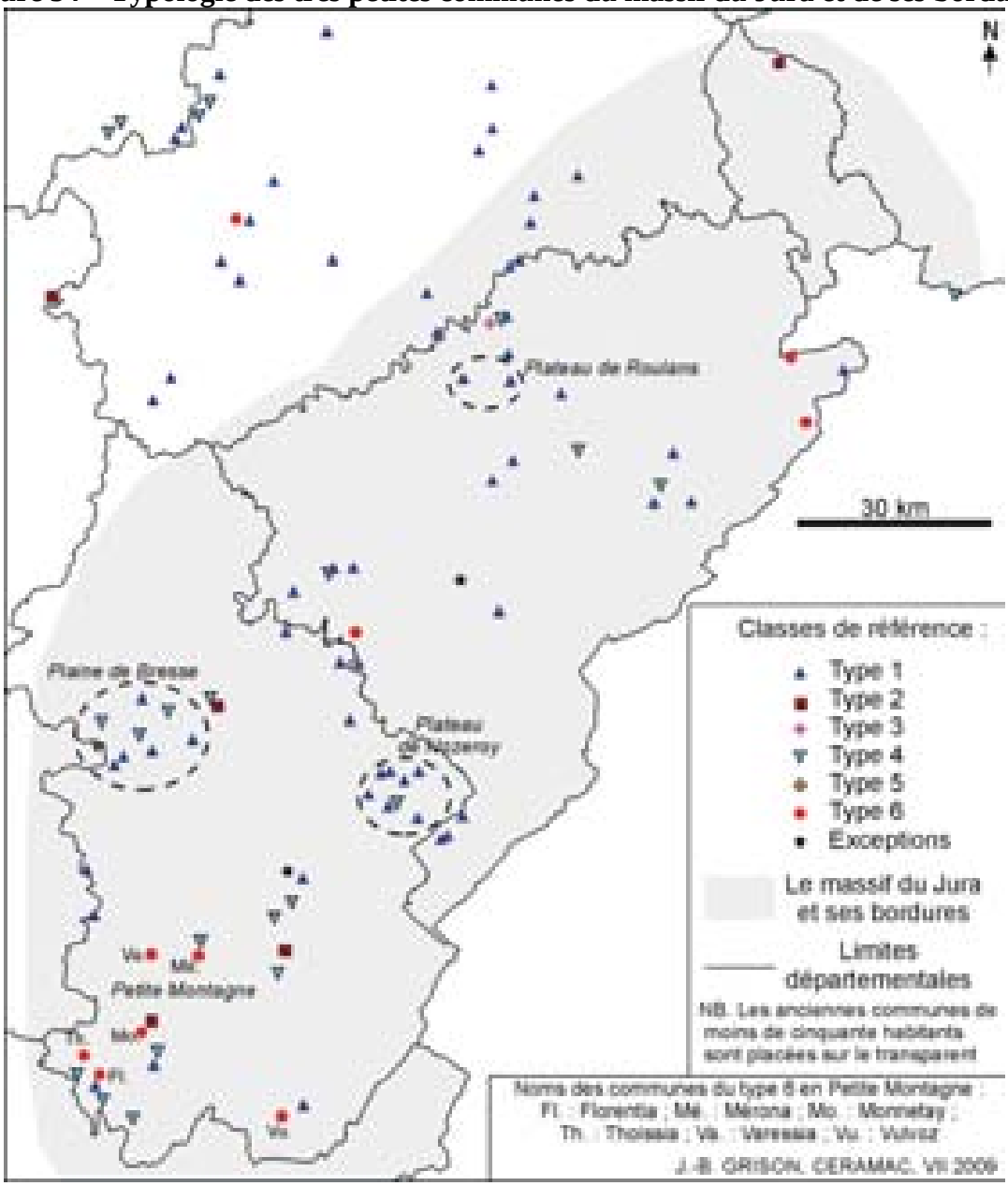
Parmi les quelques autres entités de cette région d'étude rattachées à d'autres classes, on peut aussi résumer les particularités qu'elles représentent localement. Pour la douzaine de localités relevant de la sixième classe, on en relève, d'une part, quelques-unes du type d'Ourdon, c'est-à-dire des micro-cellules administratives, de moins d'une dizaine de logements et d'une vingtaine d'habitants : citons Thuy et Casterets (65), deux communes à caractère exceptionnel, six logements chacune, pas d'église ni de cimetière… ; et d'autre part, quelques villages plus importants, mais avec une part très élevée de résidences secondaires, un peu plus proches de situations que l'on rencontre dans des zones montagneuses : tels sont les cas d'Arrodets (65) ou de Burret (09). Les autres municipalités de cette classe sont de taille très réduite (le plus souvent moins de 20 logements et guère plus d'habitants), comptant davantage d'électeurs et un potentiel de développement qui paraît faible. En marge des caractéristiques des villages de moins de cinquante habitants du Piémont pyrénéen, on en signalera également deux dans la deuxième classe (importance des revenus par habitants), l'une en périphérie de Tarbes (Soréac), l'autre dans le Gers (Magnas). Le profil de ce dernier est probablement influencé par la présence d'un château habité sur le territoire communal. Enfin, à proximité de Laroque-d'Olmes en Ariège, Pradettes fait partie de la classe 3, celle dont la population a significativement augmenté depuis les années 1960. On se trouve là dans une zone de diffusion de l'urbanisation à partir des petites villes de Laroque et Lavelanet, comme l'expriment *a fortiori* les deux entités voisines de Tabre et Régat, deux anciennes communes de moins de cinquante habitants ayant considérablement accru leur nombre d'habitants (Tabre est passé de moins de 50 en 1968 à près de 400 aujourd'hui), et reliées également à cette classe en tant qu'*individus* supplémentaires.

B. Le massif du Jura et ses bordures

Des vallées du Doubs et de l'Ognon aux parties hautes du massif du Jura, on repère quatre sous-ensembles principaux de très petites communes. Le premier est l'axe dessiné par les agglomérations de Besançon, Montbéliard et Belfort, comprenant une grande majorité

d'anciennes localités de moins de cinquante habitants ; le deuxième est celui des plateaux jurassiens, surtout les Premiers, les Seconds étant moins concernés, sauf dans leur partie sud ; le troisième se localise dans les combes du sud du massif, principalement ce qui est appelé la Petite Montagne ; enfin le quatrième, en périphérie de la zone montagneuse, occupe les marges orientales de la plaine de la Bresse.

Figure 54 – Typologie des très petites communes du massif du Jura et de ses bordures



En ne considérant, tout d'abord, que les entités dont la population était encore inférieure à cinquante habitants en 1999, une bonne majorité d'entre elles appartient à la première classe (six sur dix environ). Cette prédominance est très nette sur les plateaux du nord du Massif jurassien, ainsi que sur ceux bordant la vallée du Doubs plus en aval. Les proportions sont plus équilibrées avec la quatrième catégorie dans la plaine de Bresse, tandis que les classes sont plus mélangées dans le sud du Jura. Dans un deuxième temps, l'ajout des communes supplémentaires (anciennes municipalités de moins de cinquante habitants) modifie la physionomie de notre répartition, avec une vingtaine de localités relevant de la

troisième classe dans la partie la plus urbanisée de la vallée du Doubs ainsi qu'en périphérie de Belfort. Dans les autres sous-ensembles, c'est plutôt la quatrième classe qui domine dans cette extension de la base d'étude.

Le premier ensemble concerne des communes situées pour une bonne part au sein des aires urbaines de Besançon et Belfort-Montbéliard. Elles ont presque toutes connu une croissance sensible de leur population depuis 1962, et sont dans la plupart des cas repassées au-dessus de la cinquantaine d'habitants. Les plus proches de la métropole régionale sont le plus souvent classées en troisième catégorie, ce qui signifie qu'elles ont fortement accru leur population ces dernières décennies, dans une logique de périurbanisation assez compréhensible. Plus à l'est, le quatrième type est le plus fréquent pour les anciennes entités de moins de cinquante habitants. A la charnière entre ces deux groupes, une série de villages concernés par notre étude a retenu plus particulièrement notre attention, à titre d'exemple local.

1. L'exemple du plateau de Roulans

Sur le plateau bordant au nord la vallée du Doubs, pas moins d'une vingtaine de communes jointives appartiennent à notre base d'étude, dont six seulement ont encore moins de cinquante habitants en 1999, ce qui témoigne du dynamisme démographique de la zone, même si seules douze localités sur vingt seulement sont intégrées à l'aire urbaine. Nous sommes surtout intéressés par la partie méridionale de ce plateau, incluant également une entité située sur le Doubs (rive droite), et deux sur le versant sud. Les municipalités en question ont pour l'essentiel un habitat groupé sous la forme de petits villages, à l'exception de Val-de-Roulans, un peu plus isolé au nord de l'ensemble et constitué de plusieurs hameaux. La première remarque est que la très petite taille des collectivités est un élément traditionnel du paysage administratif de cette région, qui ne semble pas être directement hérité du maillage paroissial de l'Ancien Régime : sur la dizaine d'entités observées, deux seulement comptent une église : Saint-Hilaire et Silley-Bléfond, qui étaient par ailleurs les deux plus peuplées au dix-neuvième siècle.

Les deux villages de cet ensemble, qui comptent encore moins de cinquante habitants en 1999, se rattachent à la première classe, et se distinguent ici, dans une plus forte mesure encore que dans les cas du Piémont pyrénéen, par leur stabilité démographique : entre 1962 et 1999, Le Puy passe de 48 à 46 habitants, Esnans de 44 à 43. Cependant, et contrairement à ce que nous avons souligné dans les exemples de la région précédente, ces deux entités paraissent fortement susceptibles de s'agrandir facilement, si tel est le souhait des pouvoirs en place, à en croire l'intensité de la pression immobilière dans cette zone au caractère périurbain marqué. Leur composition démographique, favorable aux jeunes et aux actifs, et les revenus moyens des foyers fiscaux supérieurs à la moyenne de cette tranche de communes, témoignent d'ailleurs de leur attractivité. Une telle politique d'extension semble d'ailleurs avoir été conduite dans les autres communes environnantes.

Parmi les huit anciennes collectivités de moins de cinquante habitants qui nous intéressent ici, les quatre premières classes sont représentées, ce qui nous permet de bien approcher leurs différences statistiques, et les relations éventuelles avec les variations réellement observables sur le terrain. Tout d'abord, quatre villages ont été ajoutés à la troisième classe, celle qui rend compte d'une forte croissance démographique. En effet, L'Ecouvotte, Fourbanne, Séchin et Vennans ont plus que doublé leur population, et ce au

moyen de création de lotissements, tandis que le bâti ancien est circonscrit à des périmètres très réduits. Par exemple, Vennans, dont le maximum démographique enregistré au dix-neuvième siècle n'était que de 54 habitants, n'en comptait plus que 20 en 1962, avant de remonter jusqu'à 94 en 1999, sachant que le recensement de 2004 lui en donne 157… Sans connaître des évolutions aussi remarquables, on retrouve bien, dans le profil de cette classe, les éléments de l'extension périurbaine, avec, en particulier, des populations jeunes, des revenus moyens relativement élevés des foyers fiscaux, une balance très défavorable au nombre d'emplois disponibles sur place par rapport au nombre d'actifs… En matière de situation, ces extensions sont localisées sur les premiers rebords du plateau bordant la rive droite du Doubs, bien desservi par les grands axes routiers (A36 et RN83), ce qui tend à favoriser le développement.

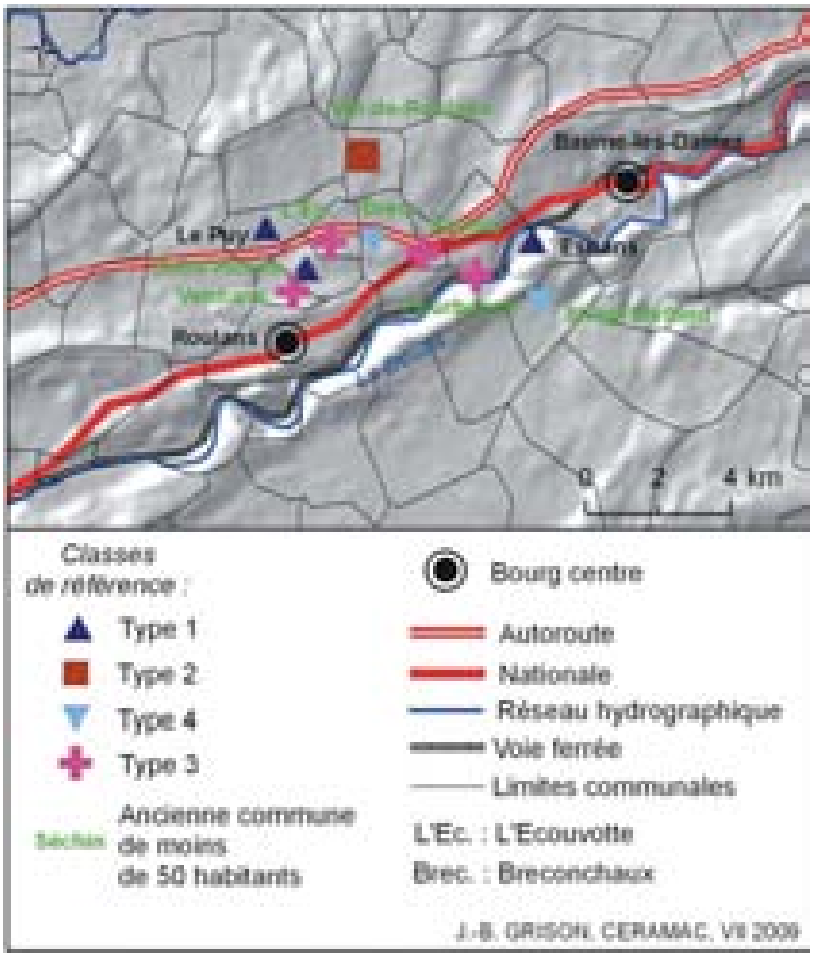


Figure 55 – Les très petites communes du plateau de Roulans

Juste un peu plus au nord, et un peu plus isolée, la commune de Val-de-Roulans relève de la deuxième classe, et se distingue ainsi, tout en restant dans des dynamiques périurbaines marquées (extension de l'espace bâti et forte croissance démographique), par des revenus plus importants des foyers fiscaux, probablement liés à un cadre paysager plus valorisé. Ensuite, deux entités sont ajoutées à la quatrième classe, qui, pour les anciennes municipalités de moins de cinquante habitants, correspondent à une situation plus stable. En effet, Silley-Bléfond et Breconchaux ont connu une croissance démographique un peu moindre que les villages voisins entre 1962 et 1999, étant encore en deçà de 70 habitants au moment du changement de siècle. Le premier est un peu plus isolé en matière d'accessibilité depuis Besançon, tandis que le second, à l'inverse de ses voisins, n'a pas engagé de création de lotissements, se contentant de quelques constructions supplémentaires autour du village. Enfin, Saint-Hilaire est relié à la première classe, ce qui signifie aussi qu'aucune extension d'envergure n'avait été engagée en 1999, avec une population encore contenue en dessous de 60 habitants. La suite nous montre que sa situation a en fait rejoint celle des localités voisines au tournant des années 2000, avec la viabilisation d'un lotissement faisant doubler la population au dénombrement de 2004. Il faut noter par ailleurs que Saint-Hilaire est empreint, historiquement, d'une certaine centralité locale, de par la présence d'une église et d'un

cimetière qui draine plusieurs communes alentours. Plus récemment, la construction d'un groupe scolaire confirme cette fonction.

Cet exemple témoigne de manière intéressante des différentes formes d'évolution territoriale que nos variables d'étude permettent de déceler dans le cadre d'un espace à forte pression résidentielle périurbaine. Si celle-ci se traduit généralement par une croissance sensible de la population (les nouvelles données recensées entre 2004 et 2008 nous montrent que la majorité des entités dépasse désormais la centaine d'habitants), tous les villages ne suivent pas le même modèle de développement, et certains semblent résister plus longtemps aux velléités d'extension.

2. L'exemple des hautes terres : le plateau de Nozeroy

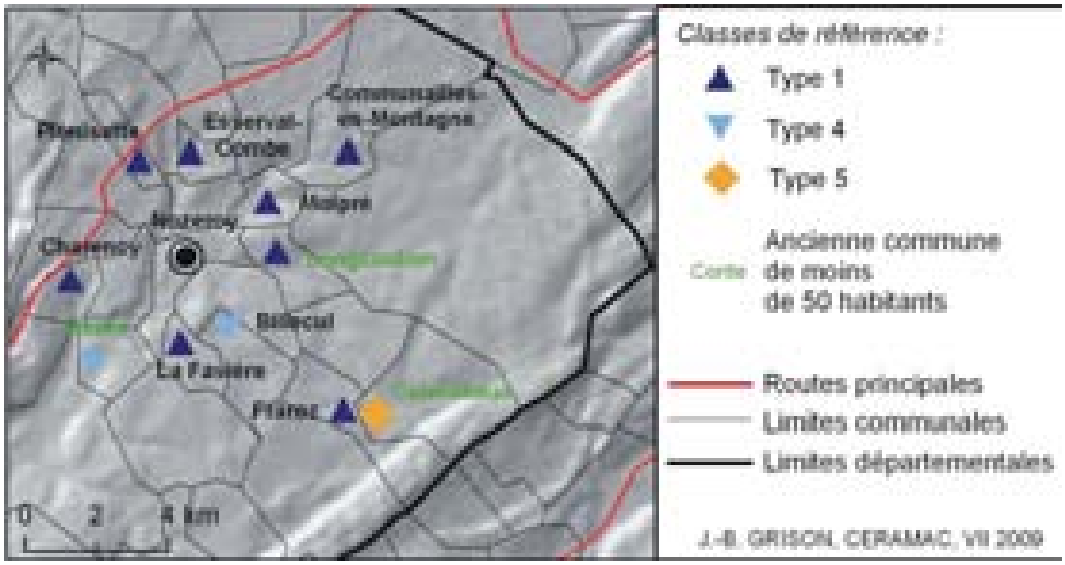


Figure 56 – Les très petites communes du plateau de Nozeroy

Le plateau de Nozeroy comprend une bonne part de communes dont la population est encore inférieure à la cinquantaine d'habitants en 1999, si bien que nous l'avions classé parmi les ensembles de plus forte fréquence de ces entités dans la première partie. Au cœur du massif du Jura, ce petit territoire est relativement isolé quant à la trame urbaine, et à l'écart des logiques périurbaines précédemment décrites, les plus petites entités sont très loin de la progression démographique du plateau de Roulans. Au départ cependant, la construction administrative est semblable, chaque municipalité étudiée ayant un habitat globalement groupé, avec une majorité sans église, représentant simplement un agrégat de fermes qui, dans d'autres circonstances, aurait eu plus légitimement, *a priori*, le statut de hameau. Ces localités ont néanmoins été plus peuplées au dix-neuvième siècle, ce qui suppose une dépopulation plus importante sur le long terme, mais cette déprise est ancienne, puisque seules trois communes sur les onze retenues avaient encore plus de soixante habitants en 1962. En outre, à l'échelle de cet ensemble, la population se stabilise dans les années 1990, avec un léger regain dans la majorité des cas.

Ces quelques données expliquent en partie que les entités de moins de cinquante habitants du plateau de Nozeroy soient presque toutes rattachées à la première catégorie. Il faut en outre préciser que le nombre de logements est réduit et la part de résidences secondaires modérée, contrairement à ce qu'on attend habituellement dans une région de

montagne (le plateau varie entre 750 et 1 000 mètres d'altitude). Sur les huit communes encore situées sous notre seuil d'étude en 1999, une seule ne rentre pas dans cette première classe : Billecul, qui appartient à la quatrième, se distingue en effet par une perte démographique plus significative dans la période contemporaine. Par ailleurs, sur les trois anciennes municipalités de moins de cinquante habitants du secteur, une est ajoutée au premier type, une autre au quatrième, ce qui, dans les deux cas, pour ces unités supplémentaires, traduit une certaine stabilité (la démographie ne s'est pas « envolée » dans la période récente). Subsiste un cas particulier, celui de Cerniébaud, relevant de la cinquième catégorie. Il s'agit en effet du plus isolé des villages étudiés, du plus élevé, comptant une superficie un peu plus importante, dont une bonne part de forêt assurant probablement quelques rentrées dans les finances communales. Profitant de cette situation, une petite station touristique, liée à la pratique du ski de fond, s'est développée à proximité du noyau villageois. Ainsi, si la population a sensiblement diminué jusqu'en 1990, le nombre de logements et la part de résidences secondaires sont importants, de même que la capacité touristique ; la création d'activités liées au tourisme est telle que le rapport entre le nombre d'emplois disponibles sur place et celui des actifs résidents est à l'équilibre.

Cet exemple est celui d'une région rurale isolée présentant une situation finalement assez homogène. Les plus petites entités s'inscrivent d'ailleurs dans un contexte lui-même relativement constant à l'échelle de ce plateau : le déclin démographique est enrayé dans la plupart des localités, notamment dans le cadre de la stabilisation d'une activité agricole qui continue à tenir l'espace, et s'est spécialisée en particulier dans la production laitière et fromagère de qualité (on se trouve en particulier dans l'aire d'AOC Morbier). Le développement de quelques structures touristiques sur les parties les plus hautes complète les activités locales, en modifiant quelque peu le profil des municipalités concernées.

3. L'exemple de la Bresse jurassienne

Les communes de moins de cinquante habitants sont presque totalement absentes de la plus grande partie de la plaine de Bresse, où l'habitat est plutôt dispersé. Mais la périphérie nord-orientale de cette région naturelle, correspondant grossièrement à sa part située dans le département du Jura, fait exception à cette tendance. On y localise en effet, aux alentours du petit bourg de Chaumergy, une dizaine d'entités concernées par notre seuil démographique.

Tout d'abord, on retrouve ce qui semble être un phénomène récurrent en Franche-Comté : sur les treize municipalités concernées, une seule compte une église (d'après l'observation des cartes), ce qui montre encore une fois que la trame administrative locale a été constituée en donnant une autonomie à des localités inférieures au niveau paroissial, qui a pourtant prédominé presque partout. D'ailleurs, les communes sans église sont inexistantes (du moins nous n'en avons pas relevé), en Bresse, dans le département voisin de la Saône-et-Loire : les administration départementales révolutionnaires auraient-elles eu des comportements différents face à des trames similaires d'occupation de l'espace ? L'hypothèse semble probable.

Concernant la typologie des très petites communes des marges orientales de la plaine de Bresse, les première et quatrième catégories y sont présentes de manière équivalente, un peu sur le même principe que ce qui était observé plus haut dans le Piémont pyrénéen. En matière d'organisation spatiale, les entités de la quatrième classe dominent la partie nord de la zone, tandis que celles de la première occupent sa partie sud. Par rapport aux exemples

précédents, ici, la déprise depuis 1962 a été significative dans toutes les localités considérées, y compris celles qui ont momentanément repassé le seuil de la cinquantaine d'habitants. Comme l'indiquent les caractéristiques de notre typologie nationale, ce déclin est un peu moindre dans les villages de première classe. Au sud de la zone, on peut ainsi supposer que la proximité de Lons-le-Saunier limite quelque peu la déprise rurale. Mais plus fondamentalement, la différence entre les deux types est plus progressive, moins marquée que dans les espaces précédemment étudiés. Dans cette partie assez isolée de la plaine de Bresse, la déprise rurale semble l'emporter. La part des plus de soixante ans, plus importante que dans les autres secteurs de la région, constitue un des marqueurs de cet état de faits.

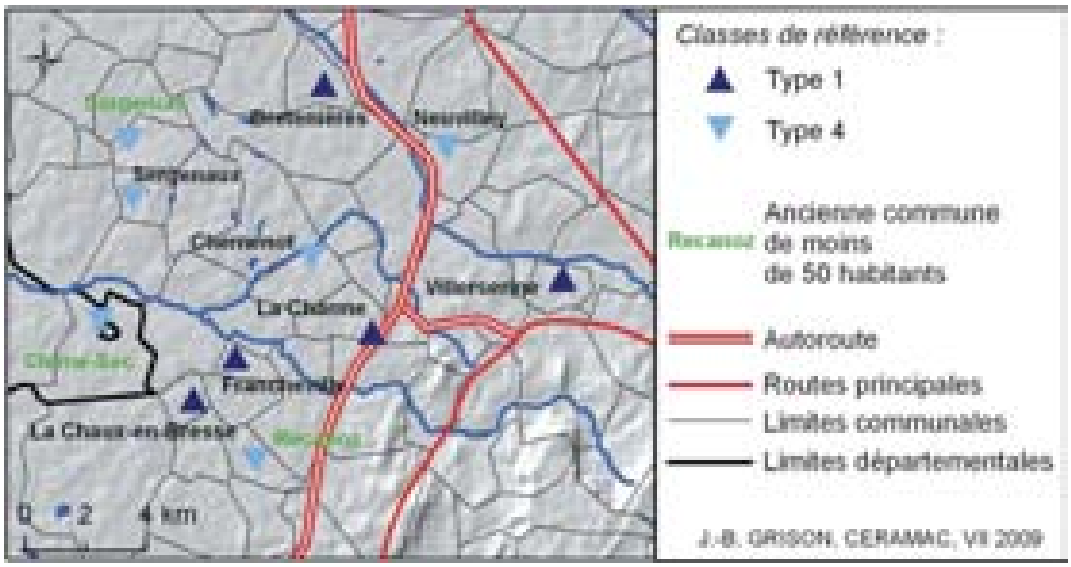


Figure 57 – Les très petites communes de la Bresse jurassienne

4. L'exemple de la Petite Montagne

A l'ouest de la Petite Montagne, on relève la présence de plusieurs entités appartenant à la sixième classe, très peu présente dans le reste de la région. En fait, on se trouve ici dans des espaces où le relief est assez compartimenté (davantage que sur les hauts plateaux du Jura observés précédemment à la latitude de Nozeroy). Un isolement plus marqué vis-à-vis des équipements de référence, pour les localités périphériques, vient ainsi s'ajouter au morcellement administratif franc-comtois (ici encore, la plupart des unités de moins de cinquante habitants ne correspondent pas à d'anciennes paroisses). La dépopulation a conduit, dans certaines localités, à des niveaux particulièrement bas (ce qui correspond aux caractéristiques de la sixième catégorie). Ainsi, les localités de Varessia, Mérona, Monnetay, Thoissia, Florentia et Vulvoz ont toutes moins de 25 habitants, une part significative de plus de soixante ans, de résidences secondaires, et un nombre d'électeurs non résidents important… La quatrième classe est majoritaire pour les autres éléments de notre base d'étude présents dans les environs, ce qui traduit globalement des situations peu dynamiques.

Il apparaît, au vu de ces quelques exemples décrivant la situation des très petites municipalités du massif du Jura et de ses abords, que l'imbrication des différents types de localités concernées par le seuil de la cinquantaine d'habitants est assez complexe, si bien que plusieurs associations de catégories se côtoient sur des territoires voisins. Cette complexité semble bien refléter celle, plus générale, de la dynamique des espaces ruraux franc-comtois (Chapuis, 1982, 2005). Au départ, la constitution particulière des communes au moment de la

Révolution Française, affranchie plus qu'ailleurs de la trame des anciennes paroisses, a favorisé un maillage très fin, que les fusions ultérieures n'ont qu'en partie résorbé. Dans un premier temps, l'existence de villages très peu peuplés semble très liée à cette trame, plus qu'à l'ampleur de l'exode rural, comme en témoigne le nombre d'entités qui n'ont jamais dépassé la centaine d'habitants tout au long du dix-neuvième siècle (cf. chapitre 3). Cela explique que de telles entités soient présentes dans tous les types d'espaces ruraux régionaux, indépendamment de leurs dynamiques, des portes de la métropole régionale aux plaines et aux montagnes les plus isolées.

C. Les plateaux de Bourgogne et de Langres

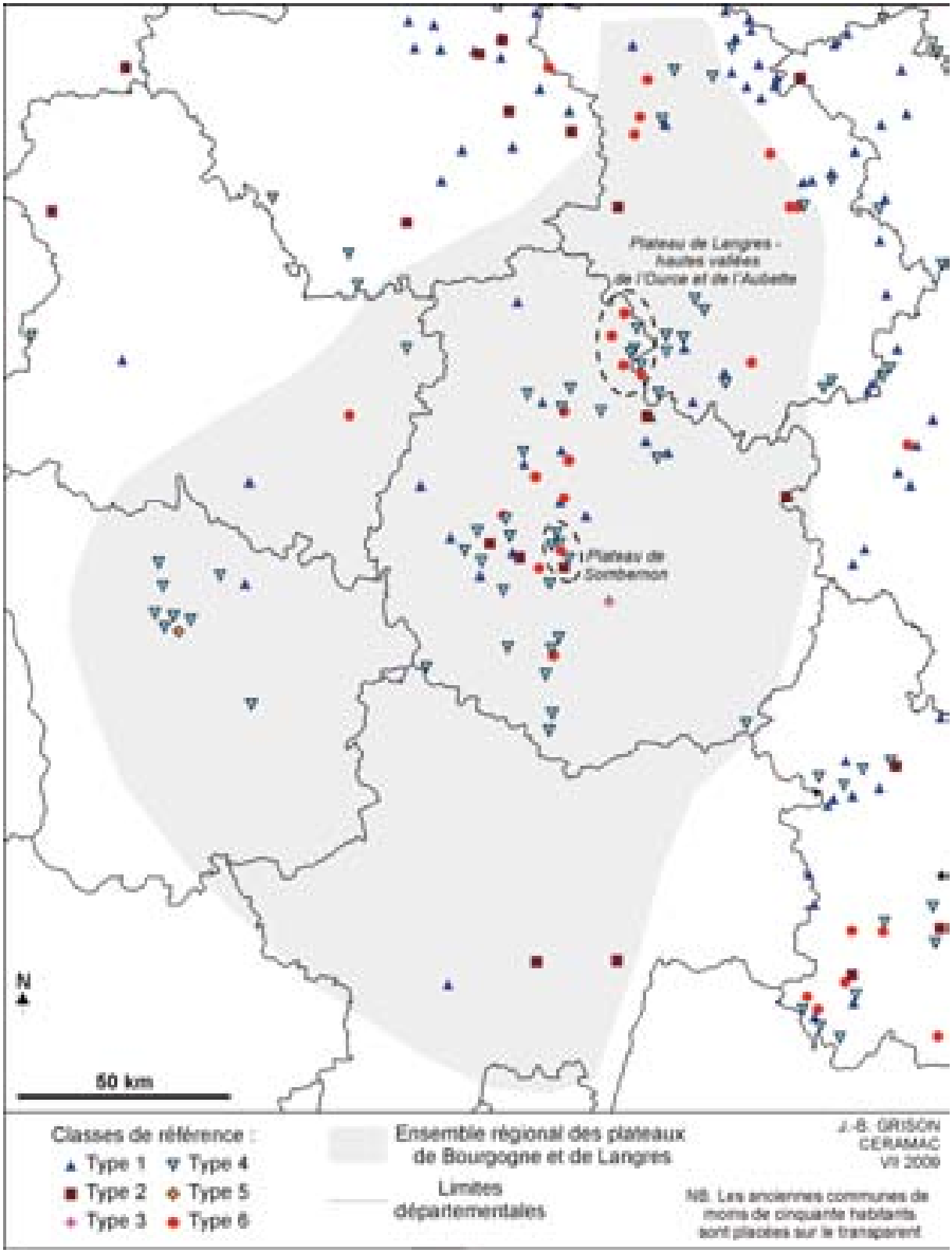
Ces plateaux de faibles densités de population allient principalement trois types de très petites communes par rapport à notre classification : le premier et le quatrième, ainsi que le sixième dont c'est la principale région de présence dans la moitié nord de la France, ce qui donne sa singularité à cet ensemble régional. Le cœur de cet ensemble est formé par les plateaux allant des confins nord-orientaux du Morvan à ceux de la forêt d'Auberive, sur le plateau de Langres.

Par rapport aux autres régions de la moitié nord, parmi les entités comptant encore moins de cinquante habitants en 1999, la part de celles du premier type est sensiblement plus faible. Cela traduit *a priori* des situations locales plus difficiles, avec un déclin plus marqué sur les dernières décennies. En effet, les indicateurs moyens donnent des évolutions démographiques négatives, y compris après 1990, une part importante des plus de soixante ans, mais aussi des résidences secondaires (dans ce domaine, les plateaux de Bourgogne font partie des secteurs les plus attractifs du nord de la France).

Afin d'approfondir les caractéristiques régionales des profils communaux produits par notre classification, nous proposons cette fois l'exemple des hautes vallées de l'Ource et de l'Aubette, à l'ouest du plateau de Langres et aux confins des départements de Côte-d'Or et Haute-Marne. Les dix municipalités que nous retenons se partagent exclusivement entre les quatrième et sixième classe (respectivement six et quatre entités). Dans ces espaces à très faibles densités de population, largement boisés, le déclin démographique est encore très important dans la période contemporaine (Maigrot, 2003). Ainsi, toutes les localités de notre base d'étude ont perdu des habitants depuis 1962, et même plus de 50 % pour la moitié d'entre elles. Le critère de taille différencie nettement les villages de la sixième classe par rapport aux autres : tous comptent moins de 23 habitants, tandis que les six autres en ont encore plus d'une trentaine. Et à Chaugey, Les Goulles et Menesble, on ne recense plus que treize, douze et quatorze habitants en 1999, pour treize logements dans chaque cas, alors que les populations étaient encore proches de la cinquantaine dans les années 1960.

En matière de sites et de situations relatives, on n'observe pas de réelle différence entre les deux types présents. En revanche, tous les villages sont très isolés (au moins dix kilomètres en moyenne pour l'accès aux équipements de référence). Ce qui distingue encore cet exemple des régions analysées précédemment, c'est le rapport entre le nombre d'emplois et le nombre d'actifs résidents, le premier étant supérieur au second dans la moitié des villages, y compris les plus petits, et le rapport moyen étant proche de l'unité : on peut donc émettre l'hypothèse que ces espaces *a priori* marginaux peuvent retrouver, après dépopulation, un certain équilibre endogène. Dans ces conditions, le déclin passé pourrait

Figure 58 – Typologie des très petites communes des plateaux de Bourgogne et de Langres



laisser place à une période de stabilité, à supposer que les activités locales (agriculture et forêt pour l'essentiel, peut-être aussi quelque artisanat) soient elles-mêmes stabilisées. On imagine alors aisément, au travers de cet exemple, que des espaces très faiblement peuplés peuvent envisager un avenir positif (Chapuis, 1996). La valorisation persistante des ressources naturelles locales, agricoles en particulier, semble être une différence fondamentale avec une bonne part des zones de montagnes comprenant d'aussi petites communes en grand nombre, comme les Alpes du Sud ou les Pyrénées, où le retour d'une période stable demande une reconversion bien plus importante des activités. Pour les autres variables, les villages les moins peuplés du plateau de Langres semblent rejoindre davantage ces régions méridionales que bon nombre de plateaux des régions voisines, moins isolés et avec une trame d'habitat plus dense.

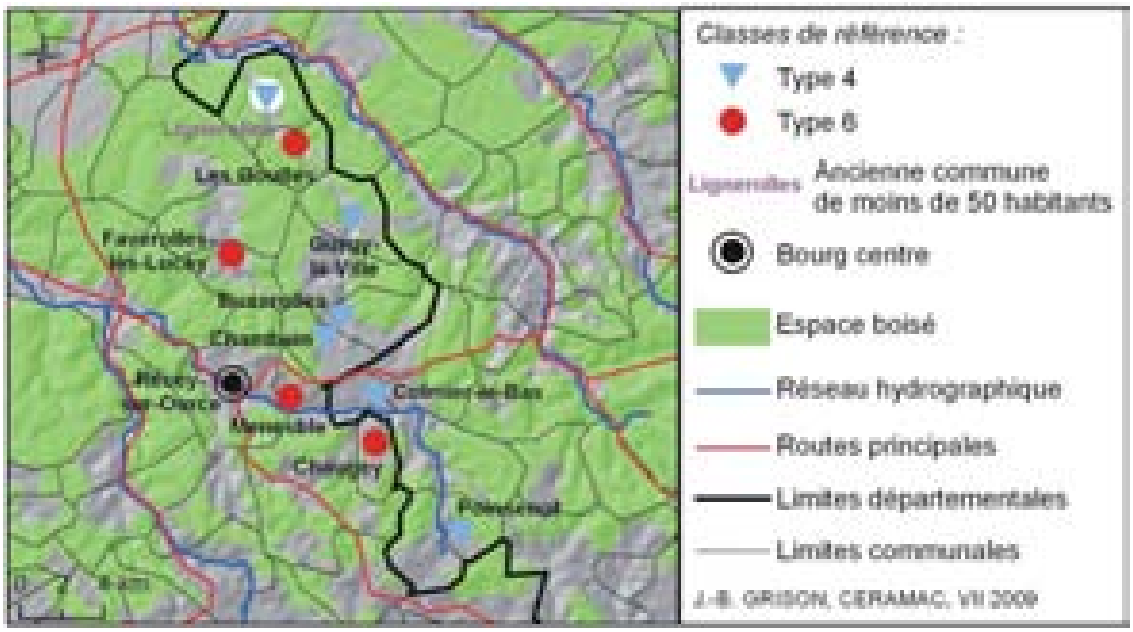


Figure 59 – Les très petites communes des hautes vallées de l'Ource et de l'Aubette

Au sud des plateaux de Bourgogne, le semis des localités est plus resserré, et la forêt s'estompe quelque peu au profit d'un espace agricole plus étendu. Les unités administratives de base, traditionnellement calquées sur les villages (anciennes paroisses ou relais paroissiaux), restent néanmoins peu peuplées en moyenne, et un nombre significatif d'entre elles est encore concerné par le seuil de cinquante habitants. Observons par exemple le petit secteur, entre Vitteaux et Sombernon, où l'on repère six communes jointives de moins de cinquante habitants en 1999, auxquelles s'en ajoute une ayant déjà repassé ce seuil. Cinq relèvent de la quatrième classe, une de la sixième, une de la deuxième. Ce qui est intéressant dans ce cas, c'est que ces quelques localités sont distantes de 30 à 40 kilomètres de Dijon, capitale régionale d'une envergure comparable à celle de Besançon. Six d'entre elles sont d'ailleurs intégrées à l'aire urbaine. Or, la dynamique que nous y observons est fondamentalement différente de celle de l'exemple traité dans les pages précédentes. En effet, la population a diminué, dans l'ensemble, depuis 1962 (même si cette baisse est bien moindre que sur le plateau de Langres), et l'érosion s'est poursuivie dans les années 1990.

Sans atteindre les extrêmes que l'on a pu voir précédemment, Saint-Hélier, rattachée à la sixième classe, est la plus petite des sept municipalités, tant en nombre d'habitants qu'en nombre de logements. Quant à la commune de Drée, dont le profil se rapproche de la deuxième catégorie, elle se caractérise en effet par un revenu moyen important des foyers

fiscaux. Mais c'est aussi celle qui compte la plus forte part d'actifs, et le meilleur accès aux équipements de référence d'après l'inventaire communal. C'est encore la plus proche de la capitale régionale, avec un accès autoroutier à sept kilomètres. Ainsi, bien que cette localité d'une trentaine d'habitants n'ait pas encore, en 1999, repassé le seuil de la cinquantaine, ces indicateurs semblent indiquer des logiques périurbaines un peu plus prononcées que pour les très petits villages voisins. Le recensement de 2006 confirme cette hypothèse, avec une augmentation sensible de la population. Les autres entités, en quatrième classe, restent dans les caractéristiques en demi-teinte des villages encore proches de notre seuil d'étude.

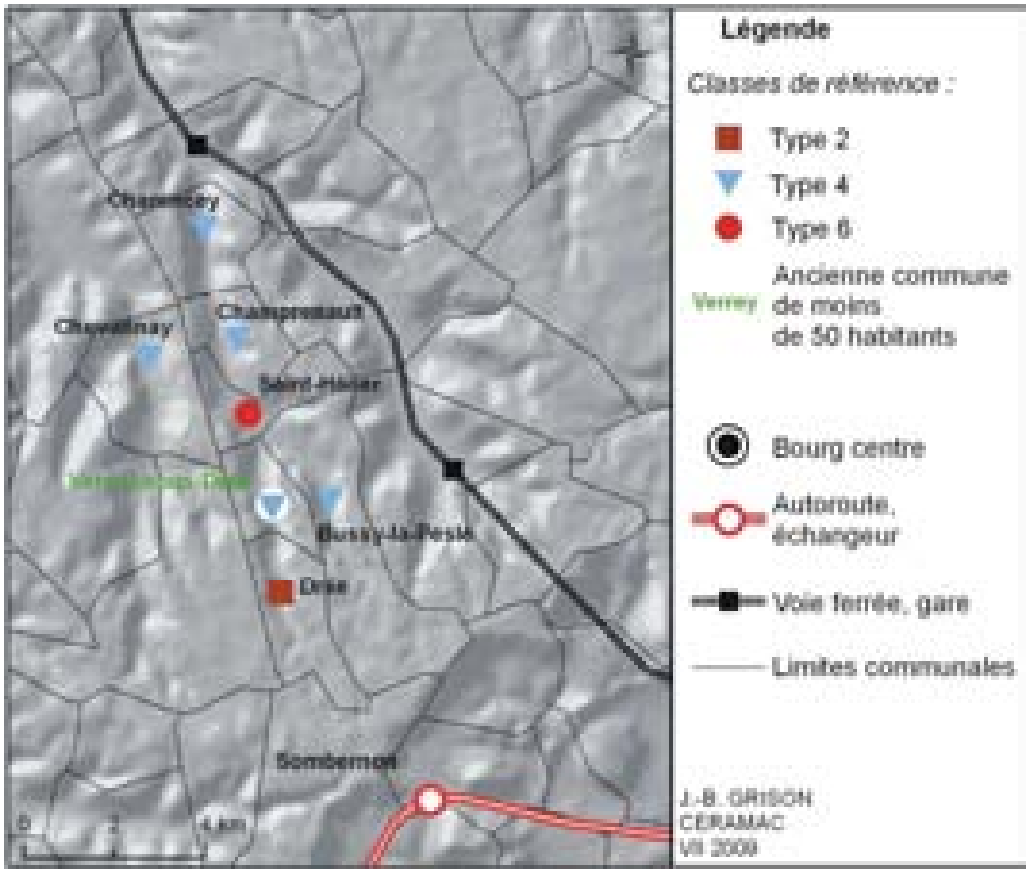


Figure 60 – Les très petites communes du plateau de Sombernon

L'essentiel des plateaux de ce secteur suit le même modèle, avec une nette dominante, parmi les communes étudiées, du quatrième type, ponctuée par endroit de localités moins peuplées (classe 6) connaissant des dynamiques proches de celles des petits villages de montagne, ainsi que, par endroit, d'entités de la classe 1, celle qui domine dans les régions voisines du Nord-Est. On a ainsi l'impression que les plus petites structures d'habitat sont particulièrement touchées par le déclin démographique, même si les activités agricoles commencent à se stabiliser : celles-ci sont désormais très peu pourvoyeuses d'emploi, et à l'écart des principaux lieux centraux qui structurent les territoires, on trouve difficilement des activités susceptibles de fixer des populations supplémentaires. Quelques cas particuliers, reliés à la deuxième classe, correspondent à une transition déjà en partie aboutie, dans laquelle la surreprésentation des classes d'âge supérieures a déjà laissé place à un faible nombre d'actifs aux revenus plus importants, notamment liés à la grande taille des exploitation agricoles, le plus souvent céréalière dans la partie centrale de la région.

En marge de la zone principale de présence des entités de moins de cinquante habitants sur les plateaux de Bourgogne et de Langres, il faut signaler quelques espaces

périphériques qui se comportent un peu différemment. Tout d'abord, de l'autre côté du Morvan, dans la Nièvre, un ensemble autour du bourg de Brinon-sur-Beuvron comporte lui aussi des communes majoritairement de quatrième type, pour la plupart d'entre elles récemment passées en dessous de la cinquantaine d'habitants et connaissant des évolutions négatives dans le cadre de perspectives territoriales difficiles, peu favorables au Nivernais. A l'inverse, à l'est des plateaux de Bourgogne, sur les coteaux de Côte d'Or, en périphérie dijonnaise, quelques villages situés en zone périurbaine de Dijon ont connu une croissance importante de leur population et ont, pour la plupart, repassé le seuil d'étude, si bien qu'ils se raccrochent souvent à la troisième classe, un peu comme dans les périphéries de Besançon ou Belfort (même si, nous l'avons vu, l'influence de Dijon sur les très petites localités environnantes n'est pas aussi générale et importante que celle de Besançon).

Finalement, on peut dire que, dans cette région de plateaux, les très petites communes suivent des tendances assez particulières par rapport aux logiques courantes des campagnes du nord de la France ou du Piémont pyrénéen. Les combinaisons de types observées ressemblent, sur bien des points, à ce que l'on peut trouver au cœur du Massif central, malgré un contexte général moins défavorable des espaces ruraux pris dans leur ensemble. Il avait d'ailleurs été souligné dans le quatrième chapitre que le département de la Côte-d'Or faisait partie de ceux dans lesquels les plus petites entités tirent vers le bas le dynamisme global des espaces ruraux.

D. Les campagnes du Nord-Est

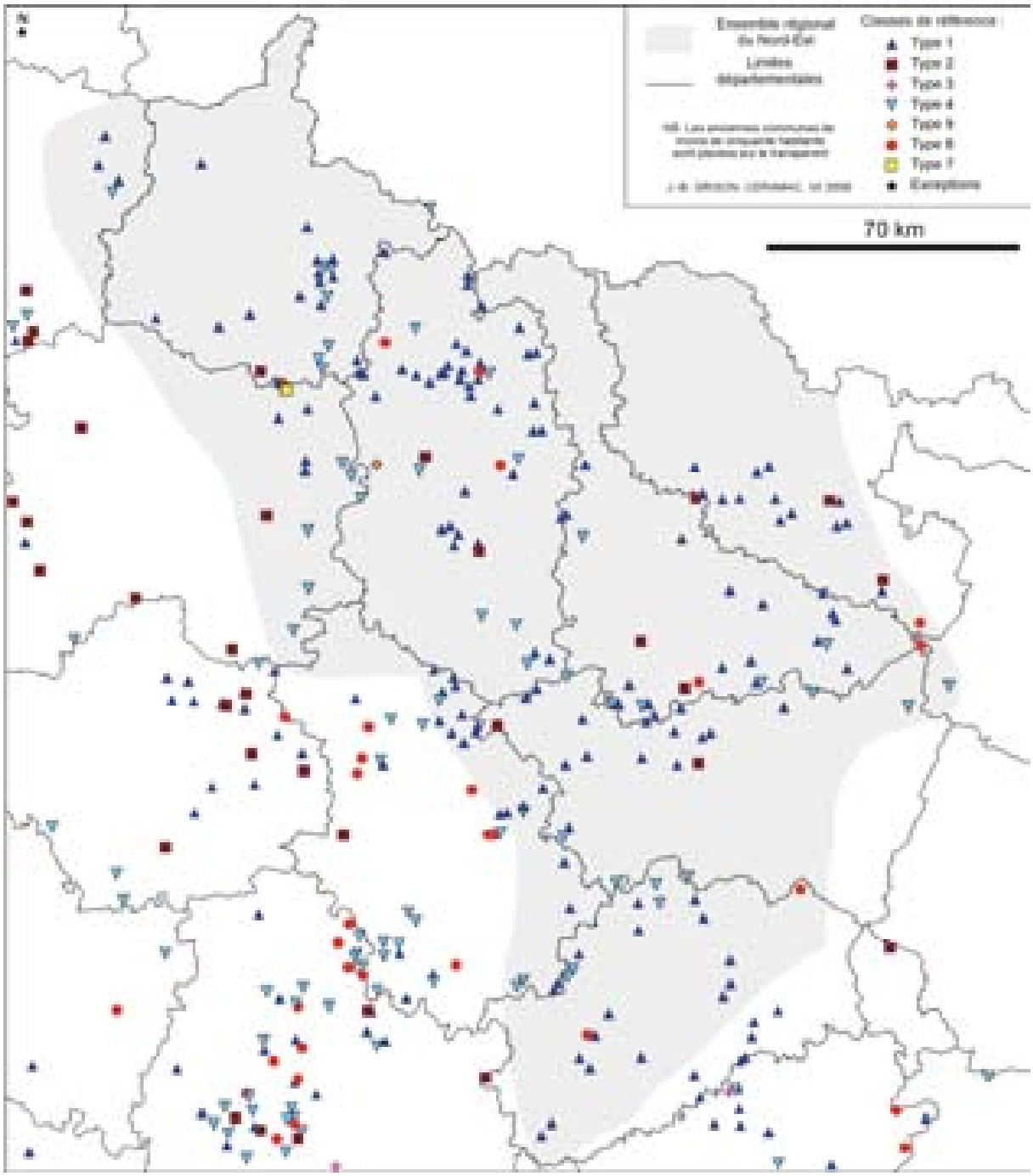
Nous avons regroupé, dans une grande région d'étude, les campagnes allant des plateaux de Haute-Saône au sud de la Thiérache, en passant par le nord-est de la Champagne, la Lorraine, et les franges orientales des plateaux haut-marnais. Dans tous les territoires concernés, la première catégorie rassemble la grande majorité des communes de moins de cinquante habitants. Quelques nuances peuvent néanmoins être apportées quant à sa signification et ses différentes configurations avec les types minoritaires.

Dans le nord de cet ensemble, la Thiérache et les Ardennes, principalement l'Argonne ardennaise, connaissent des situations assez homogènes : globalement, on a assisté à de fortes pertes démographiques après 1962, mais à une stabilisation, voire un regain, dans les années 1990. La part des plus de soixante ans, plutôt modérée par rapport aux valeurs moyennes de la base nationale, peut représenter une traduction de cet équilibre. Les quelques entités de quatrième catégorie, un quart environ, ont encore perdu de la population entre 1990 et 1999, et/ou ont une part plus importante de résidences secondaires.

Un peu plus au sud, quelques communes de l'extrémité sud-est du département des Ardennes, jointes à quelques autres de celui de la Marne, c'est-à-dire du nord-est de la Champagne, connaissent des situations un peu plus particulières. On se trouve en effet dans un secteur particulièrement isolé, le long de la limite orientale des terrains militaires de Suippes, occupant une emprise très importante qui complique les communications. Plusieurs villages ont été totalement détruits (ou presque) dans ce secteur, et certains n'ont été que partiellement reconstruits, comme Fontaine-en-Dormois et Rouvroy-Ripont ; ce dernier, rattaché à la septième classe, ne compte plus que deux habitants au recensement de 1999 (contre 9 en 1962), âgés de plus de soixante ans… Ainsi, dans cette zone aux densités de population particulièrement faibles, à l'isolement marqué et aux ressources municipales limitées, l'avenir semble encore bien incertain.

Plus au sud, le prolongement méridional de l'Argonne, aux confins de la Champagne et du Barrois, représente le seul espace de cette région d'étude où les unités de la quatrième classe sont clairement dominantes. Là aussi, la déprise rurale est de mise. On y trouve aussi un village, Beaulieu-en-Argonne, relié à la cinquième catégorie, qui concerne habituellement des localités de montagne : outre la chute démographique (plus d'une centaine d'habitants encore dans les années 1960), on y recense plus de 60 % de résidences secondaires, ce qui en fait une municipalité d'une plus grande envergure que les autres très petites communes de la région (plus de cinquante logements).

Figure 61 – Typologie des très petites communes du Nord-Est



Dans l'ouest de la Lorraine, en particulier dans le département de la Meuse, la première classe est presque exclusive des parties les plus septentrionales. Il faut souligner, à ce sujet, que les six municipalités inhabitées correspondant aux villages abandonnés suite à la bataille de Verdun y ont été reliées : leur « stabilité » démographique, l'absence de logements et donc de résidences secondaires expliquent ce rapprochement. Les autres entités concernées, qui sont aussi, pour une part d'entre elles, des villages fortement réduits par les combats de 1916, connaissent encore, dans la plupart des cas, une déprise démographique sensible après les années 1960 ; en revanche, la situation se stabilise assez largement entre 1990 et 1999. Conformément aux caractéristiques globales de cette catégorie, les résidences secondaires sont peu nombreuses et les localités de petite taille (moins de vingt logements dans la majorité des cas). Parmi les quelques entités relevant d'une autre classe, deux reviennent au type 4, se différenciant notamment par une plus forte proportion de plus de soixante ans ; deux au type 6, dont Ornes, un ancien bourg du Verdunois détruit par les combats de 1916 et très faiblement réapproprié (moins de dix habitants aujourd'hui, et seulement cinq habitations), et une autre collectivité plus à l'ouest, Cunel, dix-huit habitants en 1999, dont quinze ont plus de soixante ans. Enfin, deux anciennes communes de moins de cinquante habitants sont rattachées, l'une à la troisième classe (Vaux-devant-Damloup, près de Verdun, village détruit puis reconstruit dans la période contemporaine sous la forme d'un petit lotissement), l'autre à la deuxième (Lanhères, en plaine de Woëvre, village moins isolé, avec une population jeune et des revenus fiscaux plus importants).

Plus au sud et toujours dans l'ouest lorrain, plus précisément dans le Barrois, une petite zone de concentration de très petites communes correspond au premier type, dans la haute vallée de l'Aire. On peut simplement nuancer leurs caractéristiques, par rapport aux ensembles situés plus au nord, par un isolement plus important vis-à-vis des équipements de référence.

Au centre de la Lorraine, principalement en marge de l'agglomération nancéenne, une part significative des très petites entités (et plus encore de celles qui ont déjà repassé notre seuil d'étude) appartient à la deuxième classe, autrement dit, accueille des populations plus aisées que la moyenne des entités de notre base. La situation des localités est bien plus stable que dans les territoires alentours pour l'ensemble de la période étudiée, et la majorité d'entre elles a regagné des habitants dans les années 1990. L'influence urbaine est à l'évidence déterminante dans l'évolution constatée, et l'espace urbain englobe plus d'une unité sur deux. La composition démographique laisse d'ailleurs une large place à la population active. Les autres communes sont reliées à la première catégorie, à quelques exceptions près : Grosrouvres et Giriviller (type 4), la première pour une part plus importante de plus de soixante ans, la seconde pour une forte perte de population entre 1962 et 1990 ; enfin, il faut retenir le cas particulier de Leménil-Mitry (type 6), à 25 kilomètres de Nancy, avec seulement deux habitants en 1999, et deux logements, dont un seul est habité en permanence.

Au nord de la Lorraine, dans le département de la Moselle, les communes de moins de cinquante habitants sont encore presque toutes dans le premier type, caractérisées d'abord par leur très faible part de résidences secondaires, ensuite par la relative jeunesse de leur population. Le développement périurbain semble cependant moins manifeste que dans les espaces observés dans le paragraphe précédent, sauf pour quelques anciennes unités ayant repassé largement la cinquantaine de résidents, dont deux en particulier, toutes proches de Metz, comptent aujourd'hui plus de 250 personnes et sont reliées à la classe 3. Ces dernières

ont contribué à rattacher le nord lorrain, dans le chapitre 4, à la même catégorie que la région bisontine et l'ouest parisien. En dehors de ces exceptions, l'image du petit village lorrain, organisé le long d'une unique rue et ceinturé d'un terroir agricole valorisé (Gérard et Peltre, 1979 ; Huguenin et Husson, 2002), correspond bien à l'idée des petites unités stables que reflète la première catégorie.

Toujours dans ces campagnes du Nord-Est, on peut rassembler dans des problématiques proches les espaces englobant les très petites communes du sud de la Lorraine, des marges orientales de la Champagne (plateaux haut-marnais à l'est de la vallée de la Marne), ainsi que du nord de la Franche-Comté. Là encore, on observe une tendance à la stabilisation démographique à partir des années 1990, mais avec quand même la poursuite d'une légère érosion, et des indicateurs qui, même s'ils s'en rapprochent parfois, ne sont pas aussi favorables que dans le centre et le nord de la Lorraine. Les situations sont assez proches de ce que l'on peut observer au nord-ouest de cette région d'étude, entre la Thiérache et le Verdunois.

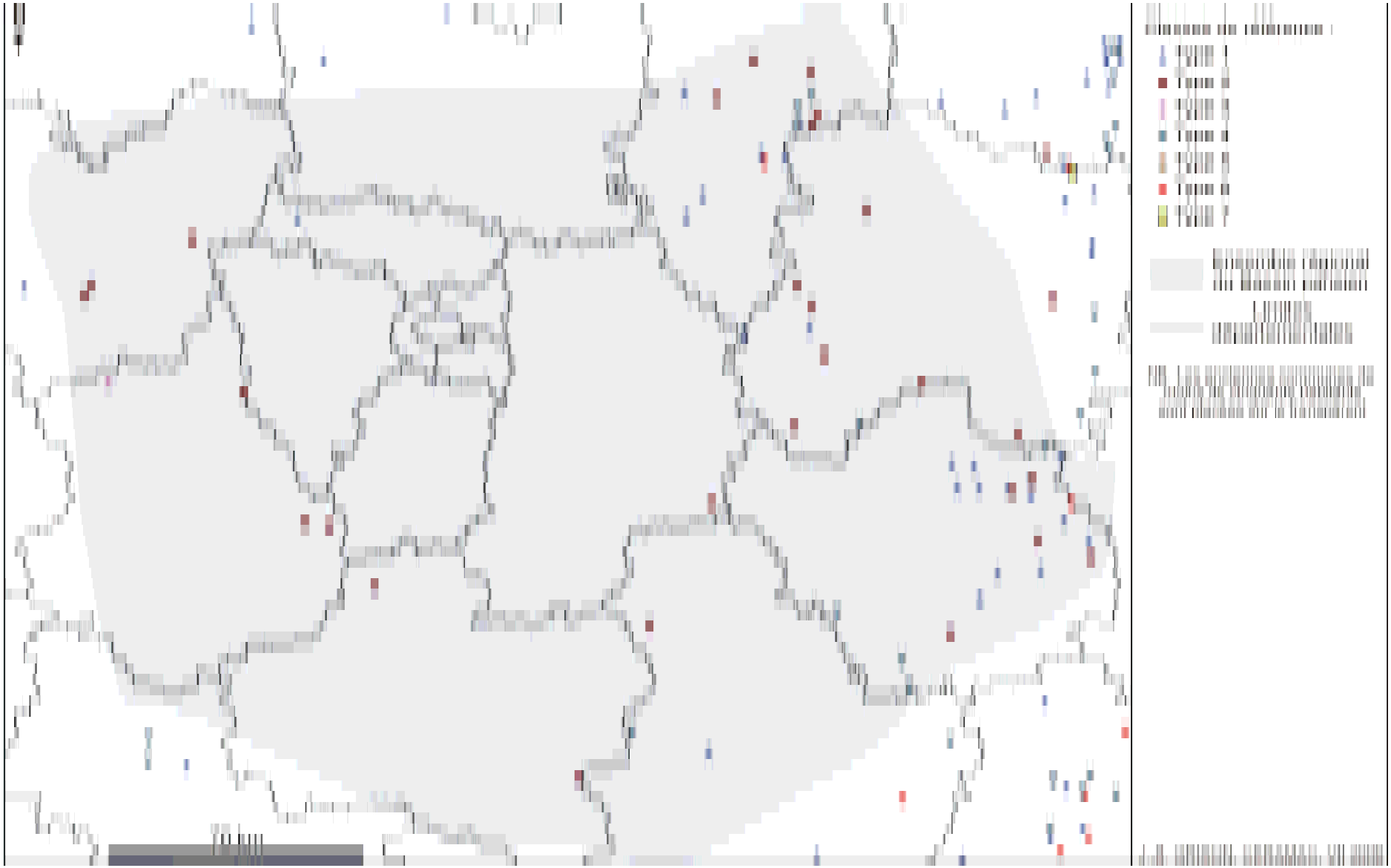
Enfin, il faut signaler quelques entités de moins de cinquante habitants situées dans le massif des Vosges, très peu fréquentes (moins d'une dizaine au total), mais dont plusieurs relèvent du sixième type, habituellement présent dans les zones de montagne et, nous l'avons vu plus haut, sur les plateaux de Bourgogne. Dans la partie nord du massif, les deux communes de Turquestein-Blancrupt (Moselle) et Raon-lès-Leau (Meurthe-et-Moselle) sont clairement des municipalités de montagne, à très forte dominante forestière, une large majorité de résidences secondaires dans le parc de logements, des ressources financières importantes… Tout-à-fait au sud de la chaîne, La Montagne (Haute-Saône) rejoint ces caractéristiques, avec en plus un déclin démographique très important depuis 1962.

Finalement, le principal élément résumant les caractéristiques des très petites communes des régions du Nord-Est de la France est la prédominance de la première classe, qui s'allie en marge, suivant les secteurs, avec la deuxième (autour de Nancy), ou la quatrième (espaces les plus isolés : sud-ouest lorrain, nord-ouest de la Champagne, ainsi que certains espaces de confins entre Franche-Comté et Lorraine ou sud de la Champagne…), les types 6 et 7 relevant de cas très particuliers. Cependant, les entités relevant de cette première classe ne montrent pas une franche homogénéité quant aux dynamiques observées. Les constantes vraiment transversales, des plateaux les plus isolés aux espaces périurbains, sont la faible part des résidences secondaires, assortie généralement d'une capacité d'hébergement touristique nulle dans presque toutes les entités ; par ailleurs, les finances municipales par habitants sont souvent en dessous des moyennes. Mais, pour ce qui est des dynamiques proprement dites des municipalités, en particulier des évolutions démographiques, les chiffres observés pour cette classe tendent à varier suivant le type de territoire, surtout sur la période 1962-1999, entre une relative stabilité et une diminution plus importante. Le contexte, déterminé en partie par la nature des autres types de très petites communes présentes dans le voisinage, est ainsi déterminant.

E. La Champagne et le cœur du Bassin parisien

La région d'étude suivante regroupe les très petites municipalités présentes dans le cœur du Bassin parisien, englobant l'aire urbaine de Paris et ses abords en Basse-Normandie, au sud de la Picardie, en Beauce, en Gâtinais, ainsi que le centre et l'ouest de la Champagne. Dans l'ensemble, les communes de moins de cinquante habitants en 1999 se partagent entre

Figure 62 – Typologie des très petites communes de Champagne et du cœur du Bassin parisien



les première et deuxième catégories dans l'Analyse en Composantes Principales du chapitre précédent. On peut décomposer cette région d'étude en cinq ensembles secondaires : le sud-est de la Picardie, entre les vallées de l'Aisne et de la Marne ; l'ouest de la Champagne, comprenant notamment la Montagne de Reims ; le sud de la Champagne ; l'ouest et le sud-ouest de la région parisienne, de la Beauce au Vexin Normand ; enfin, quelques entités dans le Gâtinais et le sud de la Brie.

Le sud-est de la Picardie est, parmi les sous ensembles précités, celui qui présente la plus grande diversité typologique, et donc les emboîtements de problématiques locales les plus complexes. En effet, de la vallée de la Marne aux collines du Laonnois, les contextes territoriaux diffèrent. Ainsi, au sud de cette zone, les villages de notre base situés entre Château-Thierry et Villers-Cotterêts sont, pour une bonne part d'entre eux, intégrés à l'aire urbaine de Paris, dont ils reçoivent manifestement les dynamiques. La plupart appartiennent d'ailleurs au supplément de notre base, en ayant regagné des habitants en 1999. Les plus proches de la capitale relèvent de la deuxième catégorie (Torcy-en-Valois, Licy-Clignon, Courchamps, Sommelans). Ces localités ont accru leur population par densification de l'espace bâti sous forme d'habitat pavillonnaire, destiné aux classes moyennes ou aisées ; un peu plus loin, les deux entités comptant encore moins de cinquante habitants en 1999 sont constitutives de la première. L'une, Priez, compte encore plusieurs exploitations agricoles occupant bien le territoire, et n'a pas connu de réelle extension de l'habitat. L'autre, Montgru-Saint-Hilaire, est investie par deux PME (une cinquantaine d'emplois au total), dont une sablière occupant une part importante du finage, et qui donnent au village une place particulière.

Plus au nord, de part et d'autre de la vallée de l'Aisne et dans les collines du Laonnois, les localités de type 1 et 2 s'ajoutent à la présence fréquente de celles de type 4, peu nombreuses dans le reste de cette région. En fait, une bonne part des entités les moins peuplées de ces espaces ont connu une évolution particulière liée aux dégâts des combats du Chemin des Dames, après lesquels ils n'ont pas toujours été totalement reconstruits, ni leurs finages intégralement remis en exploitation. Certains villages ont d'ailleurs été entièrement détruits durant ces événements, et les communes ont été fusionnées par la suite. Cet héritage leur confère peut-être un caractère moins attractif, du moins sur le versant sud, tourné vers la vallée de l'Aisne : le versant nord, à l'inverse, proche de Laon, représente une périphérie urbaine plutôt valorisée et plus dynamique démographiquement. Plusieurs entités y enregistrent des revenus élevés des foyers fiscaux (Ployart-et-Vaurseine, Montbavin, Arrancy).

Ainsi, de l'aire urbaine de Paris à celle de Laon, une progression dans la typologie des plus petites municipalités peut trouver des explications cohérentes. Dans ces cas, le deuxième type apparaît d'abord comme une conséquence de l'influence urbaine, ce qui paraît *a priori* logique, d'une manière générale, dans cette région d'étude, de par sa fréquence relativement importante sur les pourtours de l'aire urbaine. Cependant, d'autres raisons peuvent être recherchées pour les cas localisés dans des espaces à dominante agricole, notamment en Champagne, où les problématiques sont susceptibles d'être différentes.

Dans le centre ouest de la Champagne, les municipalités de moins de cinquante habitants sont aux trois quarts (six sur huit) dans la deuxième classe. Plusieurs d'entre elles font partie de la zone de production de l'AOC viticole champenoise (Courtagnon, Mondement-Montgivroux, Chantemerle, étude en cours pour La Ville-sous-Orbais). Les autres se localisent sur des plateaux agricoles ouverts bien tenus. Le nombre d'emplois y est

d'ailleurs supérieur à la moyenne des très petites communes, dépassant quatre fois la vingtaine. Ces constats permettent de penser que l'agriculture est aussi en partie responsable, outre des logiques périurbaines, de l'importance des revenus des foyers fiscaux, d'autant plus que, dans cette partie de la Champagne, seules deux des huit entités encore sous le seuil d'étude en 1999 sont intégrées aux *espaces urbains* de l'INSEE (en revanche, la majorité de celles qui l'ont repassé en font partie).

Dans le sud de la Champagne, sous-ensemble dans lequel nous avons intégré essentiellement les communes de notre base situées dans le département de l'Aube, celles-ci sont presque toutes extérieures aux *espaces urbains*, et implantées principalement dans des territoires dominés par l'agriculture céréalière (Brunet, 1981). La vallée de l'Aube et ses abords constituent les principales zones concernées. Là, les villages rapportés à la première classe sont largement majoritaires, ce qui rapproche ce sous-ensemble des campagnes du Nord-Est précédemment observées. En revanche, l'essentiel des localités qui ne relèvent pas de ce premier type sont apparentées au deuxième, ce qui justifie que nous les présentions dans cette région d'étude. Et un peu comme dans l'Aisne, en périphérie de cet ensemble, quelques unités relèvent de la quatrième classe, et une de la sixième. Cette dernière, La Ville-aux-Bois, ne compte que sept logements dans une clairière pour une douzaine d'habitants en 1999, dans des espaces de très faibles densités de population, et dispose d'un budget important du fait du débordement, sur une partie de son territoire, de l'emprise du centre de stockage de déchets radioactifs de Soulaines-Dhuys, ainsi que d'une station d'épuration.

Du sud de la Brie au Gâtinais, quelques très petites municipalités sont présentes de manière isolée, et appartiennent majoritairement, là encore, à la deuxième catégorie. C'est le cas, dans le Provinois, de Passy-sur-Seine et Sigy, en limite de l'aire urbaine de Paris ; plus au sud, Courtoin (Yonne) s'organise autour d'un château, avec un finage sans village composé de plusieurs fermes isolées ; à quelques kilomètres, Foucherolles (Loiret) a considérablement accru sa population par la création de lotissements haut de gamme dans des parcs boisés, à l'instar des communes avoisinantes.

Restent à aborder, au sein de ces régions liées au Bassin parisien, les espaces situés à l'ouest et au sud-ouest de l'aire urbaine de Paris. Dans l'ensemble, les communes de notre base situées entre la Beauce et le Vexin ont des dynamiques très favorables, si bien que seules un quart d'entre elles avaient encore moins de cinquante habitants en 1999. Ces dernières, au nombre de neuf, répondent très largement aux critères de la deuxième catégorie, à l'exception d'une (Revercourt, Eure-et-Loir) qui dépend de la troisième, du fait de la croissance de sa population, significative, entre 1962 et 1999, et d'une autre (Charmont, Val-d'Oise), rattachée à la première, mais dont les revenus des foyers fiscaux sont soumis au secret statistique. Les autres unités, celles qui ont plus de cinquante habitants en 1999, sont équitablement (et exclusivement) réparties entre les classes 2 et 3. A l'exception de Revercourt, toutes appartiennent aux *espaces urbains* de l'INSEE. Mais contrairement à ce que l'on pourrait attendre *a priori*, les entités liées au troisième type ne sont pas, en moyenne, plus proches de l'agglomération parisienne que les autres, alors que ce sont celles qui ont connu les augmentations de population les plus significatives depuis les années 1960. Nous avons vu, en effet, dans le quatrième chapitre, que les plus petites municipalités situées à l'intérieur de l'aire urbaine de Paris pouvaient connaître des évolutions contradictoires avec les dynamiques moyennes des espaces ruraux départementaux correspondants, alors que, un peu plus loin, les départements de l'Eure et de l'Eure-et-Loir étaient dans des situations inverses.

Les hauts revenus moyens des foyers fiscaux constituent une caractéristique dominante de ce sous-ensemble, pour les deux types qui y sont présents. Par ailleurs, dans tous les cas, la composition démographique est plutôt favorable à la population active et aux jeunes, conformément à ce que l'on observe généralement dans les espaces périurbains. Finalement, le principal facteur de différenciation est la croissance démographique, très variable suivant les localités, qui laisse transparaître des logiques différentes face à la pression urbaine, entre la viabilisation de lotissements ou une densification significative du bâti, suivant le contexte local (pour les entités de la troisième classe), et des dispositifs de protection ou autres phénomènes de blocage du foncier limitant son extension (pour celles de la deuxième classe).

Parmi les communes du deuxième type, il y a tout d'abord celles qui sont les plus proches de Paris : Gadancourt (Val-d'Oise), Gambaiseuil et Le Tartre-Gaudran (Yvelines) sont des localités bien valorisées d'un point de vue environnemental et paysager, dans le prolongement des banlieues ouest de Paris qui attirent traditionnellement une bonne part de ménages relativement aisés. Dans cette perspective, les équipes municipales ont le souci de limiter l'extension de l'espace bâti et les nouvelles constructions. Dans certains cas, des situations de blocages fonciers renforcent ces politiques, comme par exemple à Gambaiseuil (Grison, 2007). Le village de Mulcent (Yvelines) entre aussi dans cette catégorie, en étant moins valorisé au niveau paysager. Les terrains constructibles se sont libérés tardivement, si bien que la croissance démographique, essentiellement liée aux constructions pavillonnaires, est plus récente, et s'est poursuivie de manière sensible dans les années 2000.

Un peu plus loin mais dans l'axe de la vallée de la Seine, à quelques kilomètres de la petite ville de Vernon, le village de Mercey est très typique de ces problématiques : d'une part, sa population est stabilisée un peu en dessous de la cinquantaine d'habitants depuis plusieurs décennies, avec un habitat organisé autour d'une ferme monumentale, en lisière de forêt. Bien que faisant partie d'une communauté d'agglomération, par définition marquée par des dynamiques urbaines, cette localité ne s'est jamais étendue. En outre, les données du ministère des finances concernant l'impôt sur le revenu en 2001 comptabilisent dans cette commune les plus hauts revenus moyens de notre base d'étude, soit environ 65 000 € par foyer fiscal.

Toujours parmi les entités de la deuxième classe, on trouve l'ensemble des communes de la Beauce appartenant à notre base d'étude. Elles correspondent à des villages qui sont restés dans leurs emprises traditionnelles, sans extension réelle au détriment de l'espace agricole, où alors de manière relativement marginale, notamment par viabilisation des anciens jardins situés en périphérie immédiate du village. Il en résulte que, même si la moitié d'entre eux ont repassé le seuil de cinquante habitants, les augmentations démographiques ne sont pas aussi sensibles que celles de la troisième catégorie.

Dans le sud du département de l'Eure, quelques localités encore relèvent de cette catégorie, dont un petit ensemble de quatre d'entre elles en périphérie sud-ouest d'Evreux. On y remarque, à nouveau, des phénomènes de limitation du noyau villageois pour des raisons foncières, comme par exemple à Champ-Dolent, où le châtelain (qui contribue vraisemblablement aux chiffres élevés des revenus moyens des foyers fiscaux) reste propriétaire de la quasi-totalité du foncier non bâti.

Les très petites communes apparentées à la troisième classe ont, à une exception près, repassé le seuil de la cinquantaine d'habitants, et même celui de la centaine (une seule autre

exception, La Trinité, dans l'Eure, 96 habitants en 1999). La plupart se sont développées par création de lotissements permettant d'accroître sensiblement l'emprise de l'espace bâti. On retiendra que, dans plusieurs cas, le lotissement n'est pas contigu au village historique, mais à l'écart, ou dans le prolongement d'une agglomération voisine.

Finalement, les très petites municipalités de l'ouest de l'aire urbaine de Paris sont soumises, de manière générale, à des pressions foncières bien plus importantes que dans les contextes moyens des entités que nous étudions en France (Poulot et Rouyres, 2006, 2007). Si la grande majorité d'entre elles a plus de cinquante habitants aujourd'hui, leur croissance obéit à des logiques variables, certaines se développant par extension de leur emprise bâtie, d'autres par une meilleure valorisation résidentielle du patrimoine existant. Ces dernières ont tendance à stabiliser plus rapidement leur volume démographique, ce qui va souvent de pair avec une composition sociologique plus favorable aux ménages bénéficiant de hauts revenus. Dans certains cas, la présence d'un château ou autre grande propriété peut être déterminante.

F. Les régions du Nord-Ouest

Dans cette région d'étude ont été inclues les communes de notre base situées en Normandie (en dehors de la partie intégrée dans l'ensemble précédent), dans le centre et l'ouest de la Picardie, ainsi que dans la région Nord-Pas-de-Calais (en l'occurrence, essentiellement l'Artois). Encore une fois, la première classe est dominante, à l'exception des localités du centre-sud de la Normandie, où l'association des types 4 et 6 est privilégiée, un peu comme sur les plateaux de Bourgogne. Cette première classe est associée à la deuxième dans le centre de la Basse-Normandie, ainsi que sur les plateaux du centre de la Picardie. Dans l'ouest de la Picardie et les pays de Caux et de Bray en Normandie, elle alterne ponctuellement avec quelques localités de type 6, et aux confins de la Picardie et de l'Artois, avec quelques-unes de type 4 ; enfin, elle est exclusive dans le nord du Cotentin et le reste de la région Nord-Pas-de-Calais, du moins en prenant en compte précisément les municipalités qui comptaient encore moins de cinquante habitants en 1999.

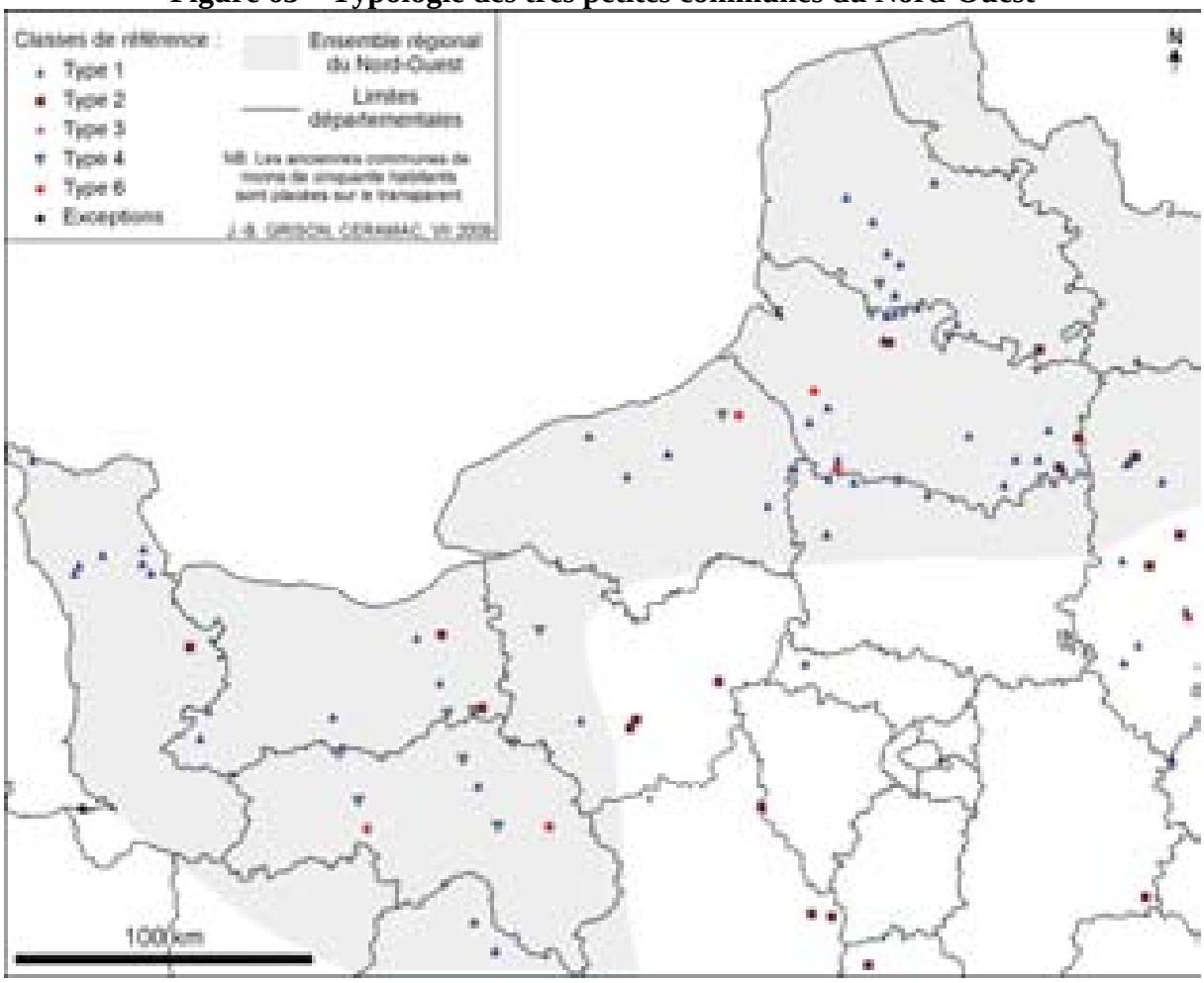
Intéressons-nous tout d'abord au petit groupe d'entités qui fait un peu exception au sein de cet ensemble, celui des communes, comptant ou ayant compté moins de cinquante habitants, situées dans le centre sud de la Normandie, du sud du pays d'Auge aux forêts du Perche. La première catégorie n'y compte en effet qu'une seule unité, tandis que la quatrième est concernée à six reprises, la sixième, deux fois, et la deuxième, une fois, dans des territoires où les cellules administratives de moins de cinquante habitants sont finalement assez peu nombreuses. Comme sur les plateaux de Bourgogne, les profils de ces localités rappellent à certains égards ceux des régions de montagne, en particulier la part très importante des résidences secondaires. Le déclin démographique depuis 1962, plus important que dans les très petites localités des régions voisines, marque par ailleurs un isolement plus fort, vis-à-vis des principaux foyers de dynamisme territorial. En revanche, la population est relativement jeune, et une fois sur deux, remonte dans les années 1990.

Dans la plupart des cas, et dans le contexte d'une région où le bocage constitue le paysage agraire dominant, l'habitat reste très dispersé (de nombreuses communes de très petite taille n'ont pas réellement de village-centre), ce qui peut expliquer l'importance de la résidence secondaire, en particulier dans les écarts les plus isolés (Frémont, 1984 ; Thémines, 1989). Les deux localités relevant de la sixième classe, avec moins de vingt-cinq habitants chacune, se trouvent dans des sites assez particuliers : l'une, Bresolettes, est implantée au sein

d'une petite clairière isolée au nord de la forêt du Perche ; l'autre, Le Champ-de-la-Pierre, est en partie boisée, mais aussi occupée par plusieurs étangs, et organisée autour d'un château dont la famille propriétaire détient 95 % du territoire communal[19]… et les rênes de la municipalité.

La seule commune de ce petit ensemble à revenir à la première classe est celle du Ménil-Vicomte, au centre du département de l'Orne, bien desservie par les grands axes routiers, et depuis quelques années à trois kilomètres d'une entrée d'autoroute. Cette localité ne compte que deux résidences secondaires (sur quinze logements au total), et son territoire est bien occupé par deux importants haras, qui portent le nombre d'emplois au lieu de travail à 31 en 1999, pour 17 actifs résidents. Cette situation, par son caractère particulier au sein de ce sous-ensemble, tend à confirmer, par la négative, la logique majoritaire que constitue l'appartenance à la quatrième classe, ou à la sixième pour les entités les moins peuplées. On notera par ailleurs que la municipalité de Préaux-Saint-Sébastien, au sud du pays d'Auge, comptée dans la deuxième classe, bénéficie aussi d'une valorisation spécifique de par la présence d'un haras constitué autour d'un château.

Figure 63 – Typologie des très petites communes du Nord-Ouest



A l'ouest de la région, l'ensemble de quelques très petites entités situées dans le Cotentin présente une appartenance exclusive au premier type de l'analyse factorielle, du moins pour celles qui comptaient encore moins de cinquante habitants en 1999. Il s'agit de

[19] Source : *Ouest-France*, 1er mars 2005.

finages d'étendues très réduites, comptant peu de logements au total dans un contexte d'habitat majoritairement dispersé, et par ailleurs peu de résidences secondaires. Dans la plupart de ces localités, la population a encore diminué dans les années 1990. Ainsi, la prédominance du premier type rappelle, dans ce secteur, les problématiques relevées dans l'Argonne ardennaise ou le nord-ouest de la Lorraine, c'est-à-dire des espaces peu dynamiques au patrimoine collectif restreint. La faiblesse des recettes municipales conforte d'ailleurs ce sentiment.

D'une manière générale, les très petites communes de ces régions du nord-ouest de la France, au demeurant peu fréquentes, à l'exception de quelques territoires très ponctuels, n'observent pas de croissance très forte. Elles occupent avant tout les espaces interstitiels, à l'écart des zones de forte influence urbaine. Certaines connaissent un contexte ou une valorisation particulières, comme nous l'avons vu dans quelques cas du sud de la Normandie. Mais la majorité représente des entités agricoles, où les autres services et activités sont très réduits, voire inexistants. Si, dans certains cas, de nouvelles fonctions résidentielles commencent à s'installer, celles-ci ne sont généralement pas encore suffisamment développées pour assurer un renversement décisif de l'évolution démographique.

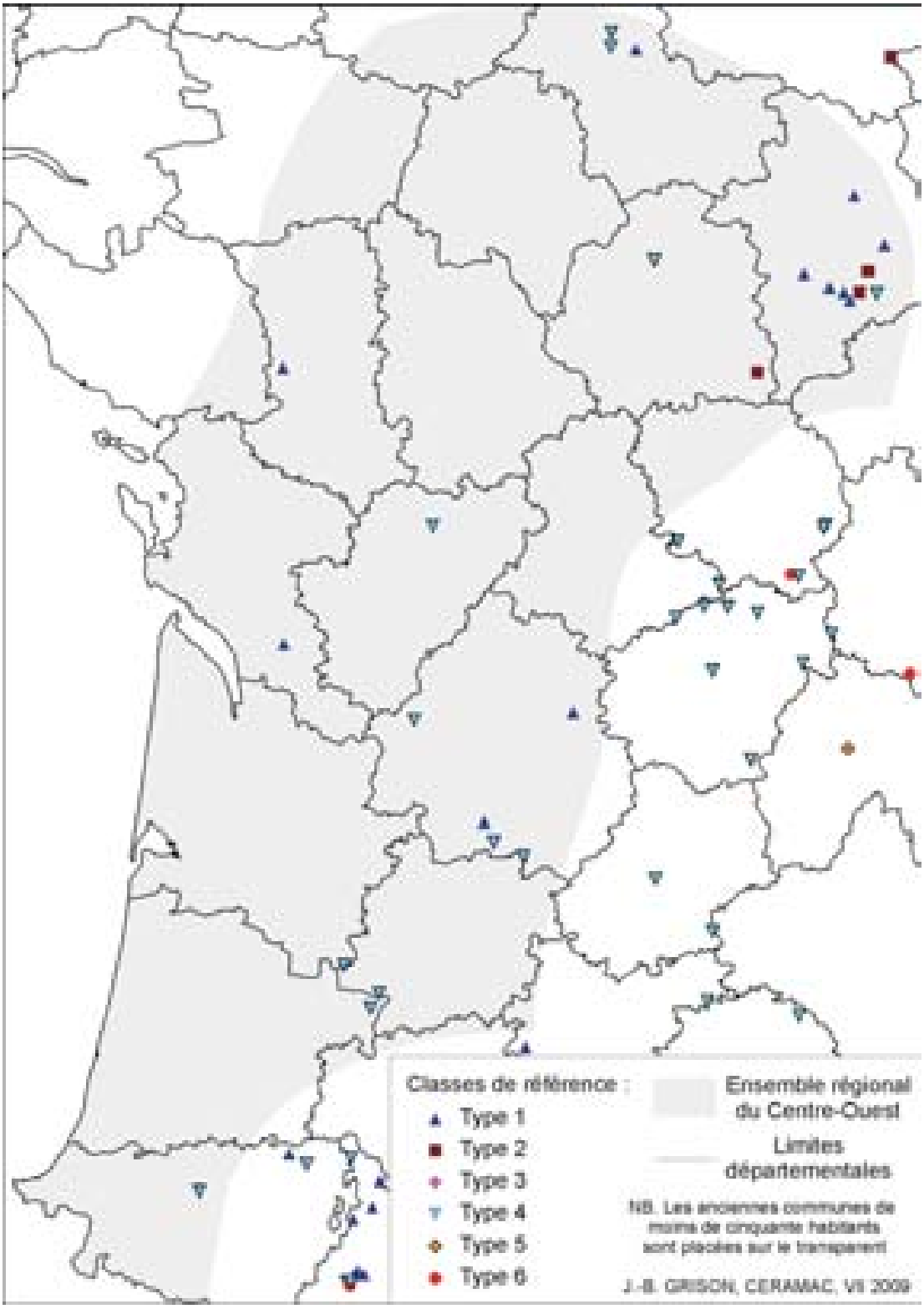
Les anciennes communes de moins de cinquante habitants de cette petite région d'étude sont deux fois moins nombreuses que celles encore maintenues sous ce seuil en 1999. Compte tenu du contexte régional des très petites entités développé plus haut, on comprendra que celles-ci n'aient pas connu, en général, de remontée démographique spectaculaire, mais simplement l'arrivée de quelques ménages supplémentaires permettant de gagner dix, vingt ou trente habitants. Trois unités cependant ont repassé la centaine d'habitants, dont une, Rucqueville (Calvados) est intégrée à l'aire urbaine de Caen, l'autre à celle d'Amiens, et la troisième dans l'Oise, en limite de la région d'étude précédente dont les problématiques sont plus favorables à des développements importants.

G. Les régions du Centre-Ouest

Le centre et l'ouest de la France sont globalement peu concernés par les communes de moins de cinquante habitants (figure 64). Dans le périmètre de ce dernier ensemble d'étude rattaché aux campagnes agricoles, seule une petite zone connaît une fréquence plus élevée de très petites municipalités, dans le Berry. Les localités rattachées à la première classe y sont dominantes, évoquant ponctuellement un maillage administratif en petites unités à faibles ressources. Aujourd'hui, ce secteur semble atteindre une certaine stabilité, et vraisemblablement une valorisation résidentielle traduite par la présence de deux villages de la classe 2, dont les revenus par habitants sont plus élevés. On se souvient d'ailleurs que, dans le chapitre 4, nous avons relevé que les collectivités les moins peuplées du département du Cher avaient la particularité d'être plus dynamiques que l'espace rural environnant.

Dans les autres régions occidentales, la quatrième catégorie correspond au profil majoritaire : les très petites entités, présentes de manière très ponctuelle, sont passées plus récemment sous le seuil de la cinquantaine d'habitants, dont elles restent encore assez proches. Elles héritent ainsi d'une situation de déprise plus récente (voire encore présente) que dans le Berry où la faiblesse démographique est plus structurelle. Certaines sont aussi dans des territoires plus isolés, comme les trois communes de l'extrémité orientale de la forêt landaise, où celles observées dans le sud du Périgord.

Figure 64 – Typologie des très petites communes du Centre-Ouest



Les anciennes municipalités de moins de cinquante habitants se partagent de manière équivalente entre la deuxième et la quatrième catégorie, ce qui signifie que le regain qu'elles ont connu reste encore modéré en 1999. Elles sont globalement plus proches de la façade atlantique, dans des zones moins isolées que les précédentes, en particulier au nord et au sud de l'agglomération bordelaise.

*

Dans la plupart de ces campagnes agricoles ou périurbaines, les très petites entités relevant de la première classe de l'analyse factorielle constituent le type dominant. Seuls quelques secteurs échappent à ces caractéristiques générales des zones de plaines et de plateaux qui constituent l'essentiel de cette première série de régions d'étude : dans les plateaux de Bourgogne, le sud de la Basse-Normandie, certaines marges champenoises et la « Petite Montagne » (sud du Jura), les municipalités de moins de cinquante habitants ont un profil un peu différent, plus proche de celui de certaines régions de montagnes abordées dans les pages suivantes. Ailleurs, les régions se distinguent par les différents autres types présents en complément des unités de la première classe. En effet, nous avons vu que cette dernière, la plus fournie de l'analyse factorielle, peut se rencontrer dans des campagnes aux dynamiques variables, ce qui signifie que des localités très peu peuplées aux paramètres très proches peuvent correspondre en réalité à des environnements territoriaux très différents. Ainsi, lorsque des cellules administratives de type 2 sont présentes au voisinage des premières, les dynamiques dominantes se rapportent plutôt à des situations de continuité, voire de croissance dans un contexte de diffusion urbaine accentuée, ou de système agricole stabilisé. En revanche, lorsque l'alternance se fait avant tout avec des entités de type 4, les données évoquent plutôt des perspectives en demi-teinte.

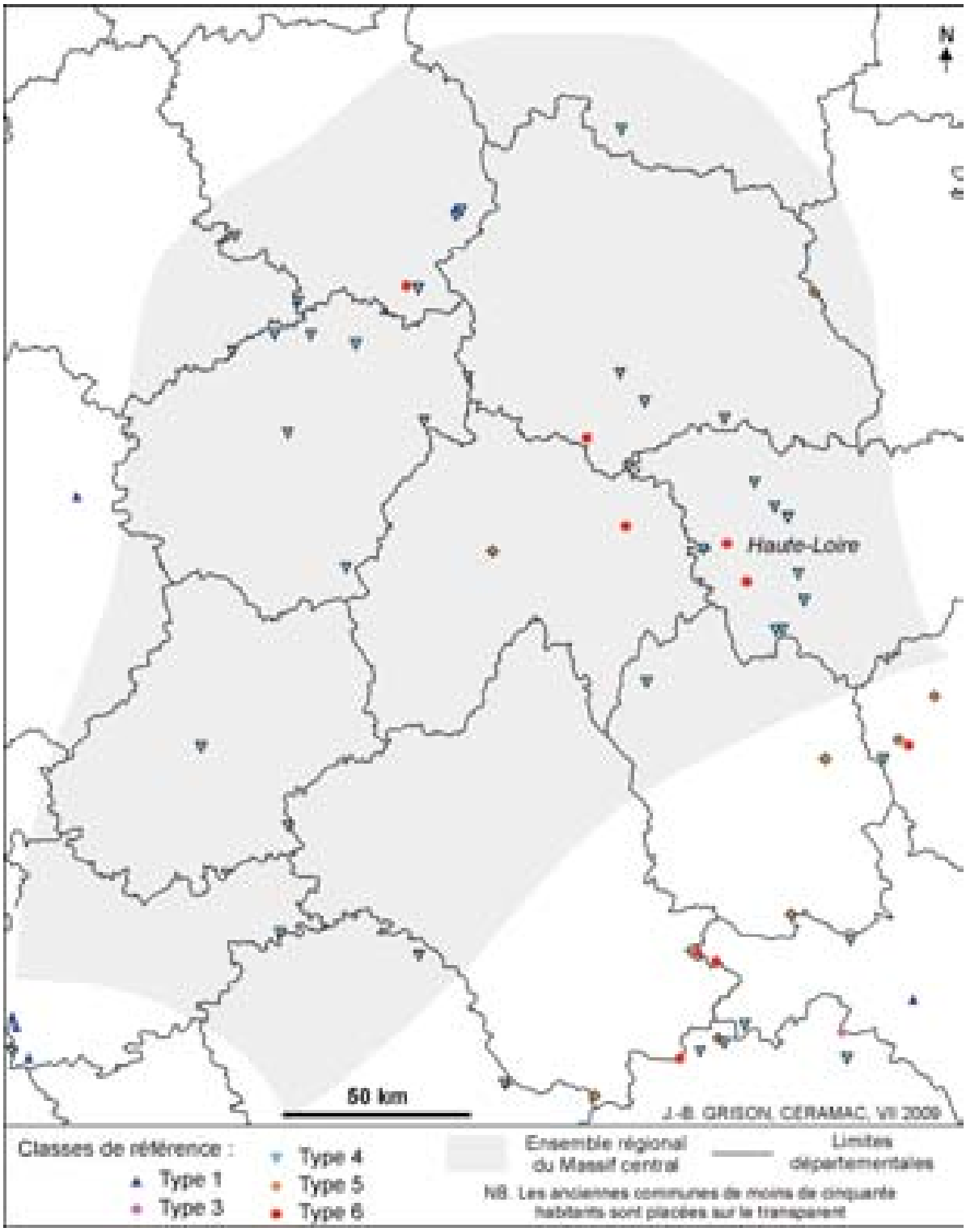
En ce qui concerne les anciennes communes de moins de cinquante habitants, on distingue, dans cette première série, celles qui ont connu une remontée importante du chiffre de leur population depuis 1962, et celles qui connaissent une évolution plus mesurée. Dans le premier cas, la primauté de la troisième classe indique généralement une dynamique périurbaine manifeste, tandis que, dans le second, les entités sont rattachées avant tout au quatrième type. Enfin, la présence parmi cette extension de la base de la deuxième catégorie illustre bien l'existence, entre autres, de cas d'une valorisation particulière de très petites unités.

II. Les très petites communes des montagnes méridionales

A. Le Cœur du Massif central

Le Massif central constitue la plus homogène de nos régions d'étude, en matière de typologie des très petites communes qui y sont présentes, du moins si l'on omet sa bordure méditerranéenne, laquelle sera traitée séparément. D'une part, du Limousin aux monts du Vivarais, rares sont les municipalités de notre base à avoir repassé en 1999 le seuil de la cinquantaine d'habitants (cinq au total) ; la plupart sont d'ailleurs assez proches de leur minimum démographique. D'autre part, la très grande majorité d'entre elles relève de la quatrième classe de l'analyse en composantes principales, et parmi celles qui en sont exclues, le type 6 est prédominant.

Figure 65 – Typologie des très petites communes du Massif central



* L'exemple des très petites communes de la Haute-Loire

Ce département compte en 1999 neuf municipalités de moins de cinquante habitants, toutes situées dans sa moitié occidentale, c'est-à-dire de part et d'autre de la haute vallée de l'Allier. A l'instar des caractéristiques générales du Massif central concernant les communes de notre base d'étude, la plupart d'entre elles reviennent à la quatrième classe de l'analyse factorielle, soit sept sur neuf, les deux autres étant rattachées à la sixième. Sans surprise, on constate que ces entités ont perdu, en général, une grande part de leur population depuis 1962, et la régression se poursuit dans la majorité des cas au moins jusque dans les années 1990. En effet, lors du recensement du début des années 1960, une seule localité de ce département était déjà située sous notre seuil d'étude (Chazelles), tandis que trois avaient encore plus d'une centaine de résidents. Ainsi, le phénomène des unités administratives très peu peuplées est relativement récent dans la région, et celles-ci témoignent avant tout d'un exode rural et d'un dépeuplement massif et persistant, en plus d'un croît naturel négatif, si bien qu'elles ne parviennent pas encore à une phase de stabilisation. Les deux municipalités de type 6 (Arlet et Chazelles) correspondent aux moins peuplées de cet ensemble, aussi bien en 1999 qu'en 1962. La seconde connaît une plus grande stabilité démographique.

Figure 66 – Les très petites communes de Haute-Loire

Comparées aux entités qui les entourent, les communes de moins de cinquante habitants de cette partie du sud de l'Auvergne correspondent à des finages plus réduits que la moyenne, avec un nombre restreint d'unités d'habitat, et sont marquées par un isolement majeur, toujours éloignées des principales routes de transit. Pour la majorité d'entre elles, l'espace utilisé par l'agriculture est désormais très réduit, au profit de boisements omniprésents dans le cadre d'un relief accidenté. Le village du Vernet fait un peu exception à cette règle, car il est situé sur le plateau du Devès où les champs ont mieux résisté. Mais, dans l'ensemble, la faiblesse des revenus moyens des foyers fiscaux, inférieure à 6 000 euros en 2000 et ne dépassant qu'une fois la moyenne générale des municipalités étudiées, la part importante des plus de soixante ans, ainsi qu'une proportion croissante de résidences secondaires, ne constituent pas des facteurs de dynamisme positifs, et ne laissent pas entrevoir, pour les années suivantes, de renversement décisif de tendance.

Plus généralement, on peut dire que l'apparition de communes de moins de cinquante habitants dans le Massif central accompagne une déprise rurale persistante. Cependant, les résultats du recensement de 2006 montrent que les entités nouvellement sous ce seuil démographique sont moins nombreuses, ce qui va dans le sens du ralentissement, plus généralement observé, de l'érosion du nombre d'habitants dans les territoires en question. Plus particulièrement, le centre de l'Auvergne, non loin de l'agglomération de Clermont-Ferrand, est de ce point de vue un peu plus dynamique : il compte déjà, en 1999, deux entités ayant repassé le seuil d'étude, et sur les quatre restantes, deux autres encore l'ont franchi en

2006. La situation des très petites localités commence aussi à changer dans le sud du Limousin où, même si leur nombre atteint son maximum à l'extrême fin du vingtième siècle, deux d'entre elles ont commencé à regagner des habitants (Meyrignac-l'Eglise et Chavanac, qui sont en fait les moins isolées), et sont repassées dans les années 2000 au-delà de la cinquantaine.

En revanche, dans le département de la Creuse et dans le sud des hautes terres, le nombre des municipalités concernées par notre étude continue d'augmenter, et à l'instar de ce que nous venons de voir en Haute-Loire, les tendances n'ont pas encore amorcé de véritable changement, ni dans le Cantal, ni au nord du plateau de Millevaches. Le nord de la Lozère et de la région Midi-Pyrénées ne comptent que très peu de communes concernées, mais celles qui sont recensées suivent à peu près les mêmes évolutions.

B. Les bordures méditerranéennes du Massif central

Contrairement au restant du massif, les parties sud-est du Massif central, essentiellement de type méditerranéen, connaissent une typologie plus contrastée. On y note aussi une présence plus importante d'anciennes entités de moins de cinquante habitants, ce qui signifie que les évolutions démographiques ne sont pas à sens unique, mais que des situations de regain existent. Ces cas de figure sont majoritaires de part et d'autre des Cévennes, et jusque dans l'arrière-pays montpelliérain.

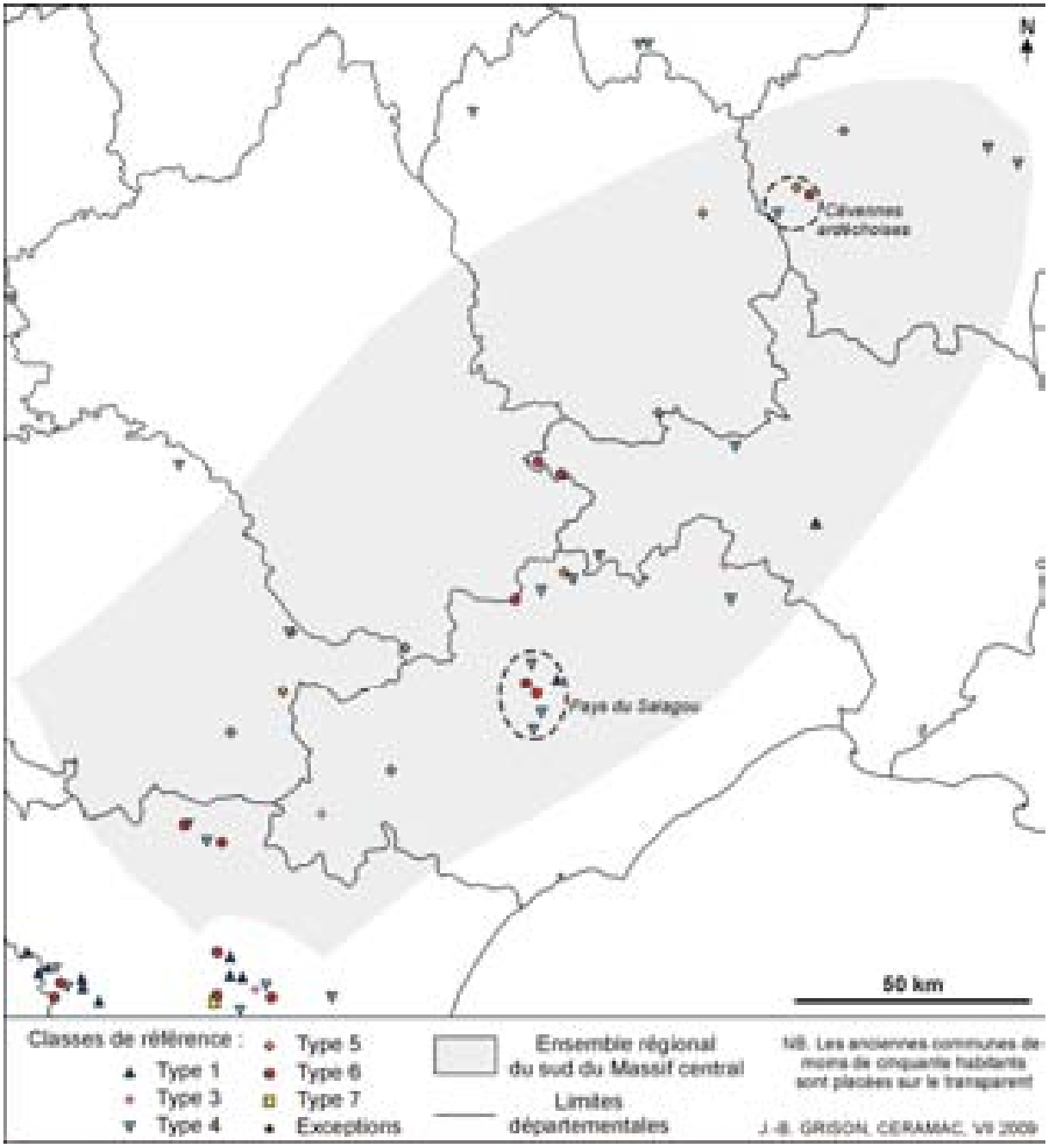
L'analyse en composantes principales répartit les unités de moins de cinquante habitants de cette région d'étude, pour leur grande majorité, dans trois catégories : la quatrième, la cinquième et la sixième. Les deux premières correspondent à des localités encore proches de la cinquantaine de résidents, et ont, pour la plupart, encore connu des pertes démographiques importantes après les années 1960. Cependant, on peut distinguer des sous-ensembles connaissant des logiques spatiales différentes. Les exemples des Cévennes ardéchoises, d'une part, et de la région du Salagou, d'autre part, permettent d'éclairer ces tendances.

1. Le cas des Cévennes ardéchoises

Au nord de la corniche du Vivarais cévenol et à l'est de la Régordane, trois communes jointives comptent moins de cinquante habitants en 1999. Borne, Laval-d'Aurelle et Loubaresse, localités très isolées (distances moyennes de 15 à 20 kilomètres des équipements de référence) et difficiles d'accès, ont en effet connu jusque récemment un exode rural considérable. Cependant, l'analyse factorielle les place dans trois classes différentes, qui traduisent effectivement des situations locales quelque peu distinctes. Tout d'abord, Borne relève de la cinquième : avec un total de 75 logements dont plus de 70 % de résidences secondaires, la municipalité conserve, malgré sa petite taille, un patrimoine non négligeable. En outre, ce finage de montagne compte une petite station de sports d'hiver, avec une certaine capacité d'accueil touristique (au total 178 lits d'après l'inventaire communal de 1998). Ainsi, son profil correspond bien à celui des très petites municipalités de montagne, isolées et au patrimoine important, c'est-à-dire à la définition que nous avons donnée au cinquième type. A quelques kilomètres plus au sud, le village de Loubaresse est le moins peuplé du département (32 habitants en 1999). C'est aussi un des plus élevés (plus de 1 200 mètres d'altitude). Très isolé, il compte encore un grand nombre de résidences secondaires, et les activités locales sont

limitées à une agriculture modeste, qui explique, en plus de la part importante des plus de soixante ans, des revenus moyens limités des foyers fiscaux. Assez logiquement, cette localité rejoint la sixième catégorie. Enfin, un peu plus à l'ouest et plus en aval dans la vallée de la Borne, la commune de Laval-d'Aurelle appartient à la classe 4, et compte, pour la première fois en 1999, juste un peu moins de cinquante habitants, avec, par ailleurs, un patrimoine un peu plus réduit : les résidences secondaires sont moins nombreuses (un tiers du total des logements) et la capacité d'accueil touristique faible.

Figure 67 – Typologie des très petites communes des bordures méditerranéennes du Massif central



Ces trois localités présentent bien les différents types de très petites communes rencontrés dans un environnement de moyenne montagne isolé. Mais cette diversité au sein d'un même territoire montre aussi que, sur les hauteurs de ces bordures sud du Massif central, des profils variés se côtoient, ce qui signifie que, en fonction des sites précis des localités, des contextes locaux, les évolutions constatées sont susceptibles de connaître des écarts, sachant que, par ailleurs, les trois types rencontrés ici ne sont pas contradictoires en ce qui concerne les dynamiques observables à plus petite échelle.

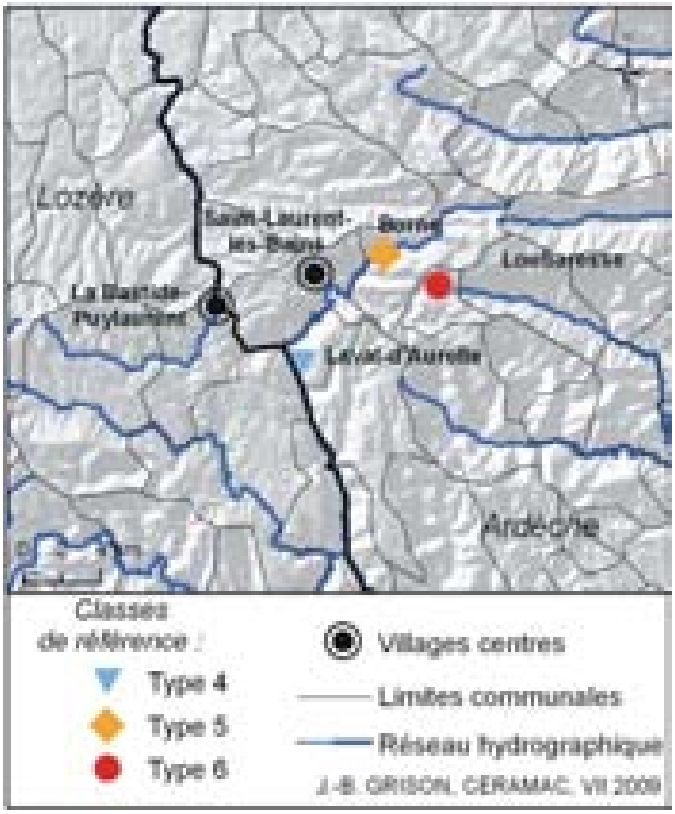


Figure 68 – Les très petites communes des Cévennes ardéchoises

2. Le cas de la région du Salagou

A des altitudes plus modérées que dans l'exemple précédent, au cœur du Languedoc, on situe, à l'ouest du lac du Salagou, une petite zone où se concentrent six communes de moins de cinquante habitants en 1999, auxquelles s'en ajoute une septième appartenant à l'extension de la base. Concernant leur position dans l'analyse factorielle, trois appartiennent à la quatrième classe, deux à la sixième, une à la première ; enfin la septième relève aussi du quatrième type. Par rapport à l'ensemble précédent, les évolutions démographiques sont plus contrastées : en 1962, aucune de ces entités n'avait plus de soixante-dix habitants, et trois en avaient déjà moins de cinquante. Ces dernières (Lavalette, Montesquieu, Valmascle) ont d'ailleurs regagné quelques habitants depuis, ce qui indique une certaine stabilité. Or, ces trois localités sont justement celles qui, dans l'analyse factorielle, ont été rattachées à la quatrième catégorie. Elles y occupent ainsi une place un peu particulière, dans la mesure où, jusque-là, l'érosion démographique fait partie des caractéristiques dominantes de ce type. Cependant, les autres variables, notamment la part non négligeable des résidences secondaires, la faiblesse des revenus des habitants et le nombre important d'inscrits sur les listes électorales, ne permettaient pas qu'elles soient reliées à la première classe, qui regroupe habituellement les très petites municipalités les plus stables. Cela signifie que cette stabilité n'a pas le même

sens, ni les mêmes origines que dans les campagnes agricoles ou périurbaines du nord de la France ou du Piémont pyrénéen.

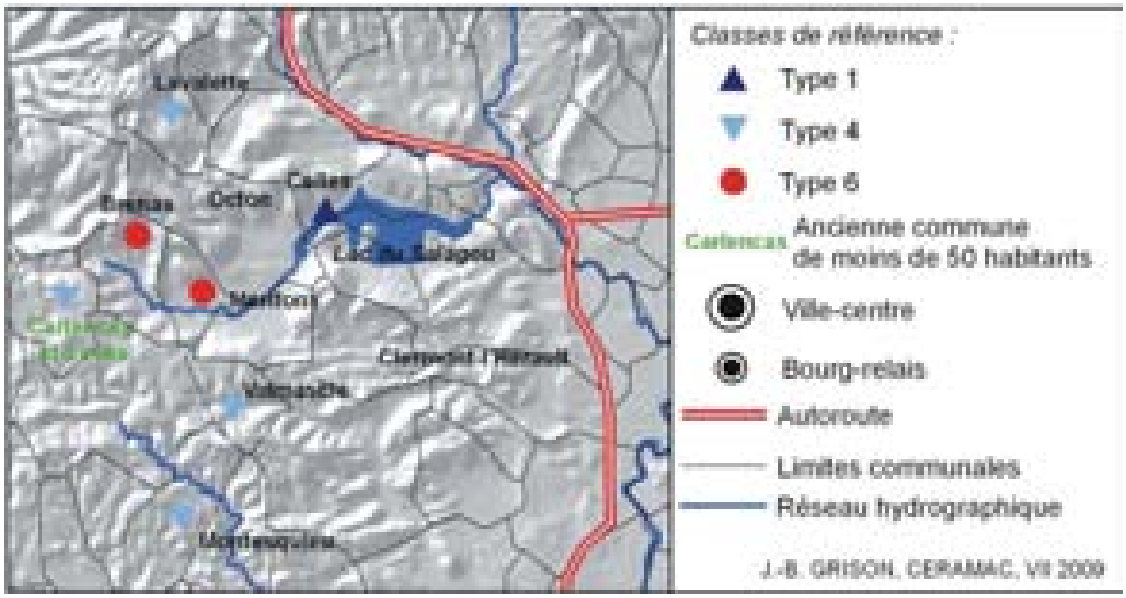


Figure 69 – Les très petites communes de la région du Salagou

La commune de Celles, rattachée à la première classe, a connu un destin tout à fait singulier, puisque l'ensemble de son patrimoine bâti aurait dû être submergé par les eaux, dans le projet initial du lac du Salagou. Les habitations ont toutes été expropriées dans les années 1960 et le village ruiné, avant la décision d'abaisser la cote maximale. Depuis, le village survit, avec un nombre très réduit de résidents qui œuvrent à une reconstruction très progressive des logements. Du reste, désormais, au bord du lac, la municipalité bénéficie d'un potentiel touristique et de ressources financières non négligeables.

Enfin, les localités de Brenas et Mérifons, dans la vallée du Salagou en amont du lac, sont reliées à la sixième classe, à l'instar de nombre de très petits villages de montagne ayant perdu, jusque dans les dernières décennies, une bonne part de leurs habitants, laissant désormais la place à une majorité de résidences secondaires, accompagnant une population permanente inférieure à la trentaine d'individus avec une forte surreprésentation des plus de soixante ans.

En revenant à l'observation de l'ensemble des très petites communes situées dans ces bordures méditerranéennes du Massif central, on peut finalement établir une distinction générale entre, d'une part, les parties hautes, plus enclavées, où les entités appartenant à la cinquième classe sont plus nombreuses, ce qui traduit un dépeuplement intense allié au maintien d'un patrimoine important, et souvent une capacité d'accueil touristique non négligeable – on y trouve aussi la majorité des localités du type 6, moins peuplées ; d'autre part, les parties inférieures, constituant les premiers arrières-pays des rivages méditerranéens, où la quatrième catégorie est la plus fréquente, associée ponctuellement à la sixième, la première ou la troisième. Les deux exemples abordés plus haut reflètent les logiques respectives de ces deux formes de situation.

La considération des anciennes communes de moins de cinquante habitants appartenant à cette région d'étude permet d'ajouter une nouvelle distinction, celle des arrières-pays montpelliérain et nîmois, ainsi que des basses Cévennes, où les unités

supplémentaires reliées à la troisième classe sont fréquentes : dans ces secteurs, d'anciens très petits villages ont connu, depuis les années 1960, un développement significatif qui a porté leur démographie largement au-delà de notre seuil d'étude. Les logiques périurbaines liées aux métropoles de la plaine côtière, mais aussi au réseau de petites villes au pied des Cévennes, ont vraisemblablement eu un effet moteur de premier plan dans cette évolution.

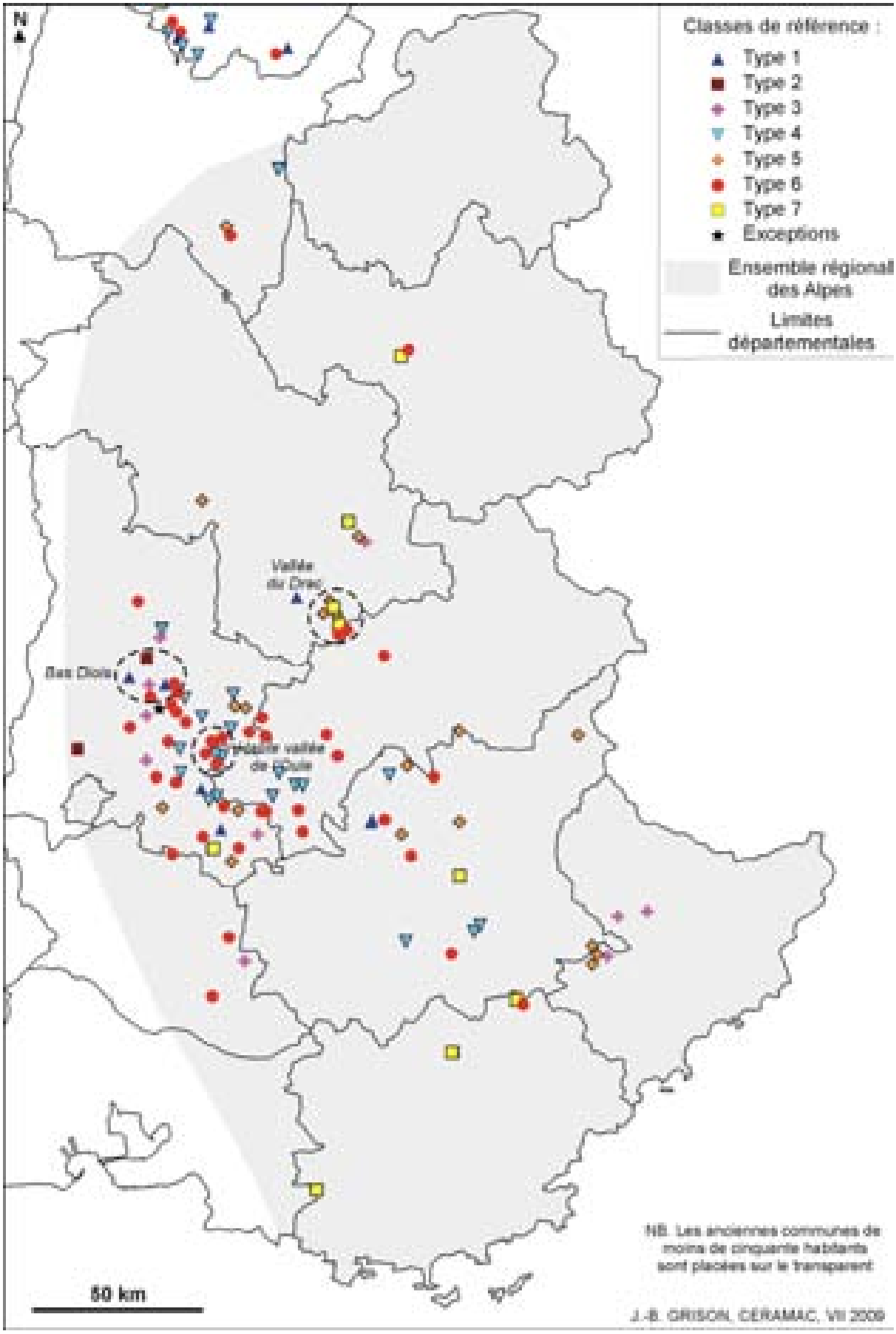
C. Les Alpes

Le Massif alpin présente une régionalisation assez complexe quant à la typologie des très petites communes. Toutes les classes de l'analyse factorielle y sont représentées. Cela n'empêche pas de distinguer plusieurs ensembles. Rappelons tout d'abord que les Alpes n'observent pas une fréquence homogène des municipalités de moins de cinquante habitants. Ainsi, les plus fortes concentrations de telles entités se retrouvent avant tout dans le Diois et les Baronnies. Pour ces territoires, la typologie nous montre que l'on peut distinguer les localités du cœur de ces chaînes préalpines, dominées par les classes 4 et 6, et des périphéries ouest et sud plus éclectiques, avec notamment la présence de plusieurs unités du troisième groupe. En dehors de ces zones de forte fréquence, les quatrième et sixième types sont encore exclusifs dans tout le département des Hautes-Alpes ; en haute Provence, la cinquième catégorie est plus courante. Dans les Alpes-Maritimes, cette dernière alterne avec la troisième, tandis que, dans l'arrière-pays varois, trois villages sur quatre appartenant à la première partie de notre base d'étude sont affiliés à la septième classe, et dans le Vaucluse, trois sur quatre à la sixième… Enfin, dans les Alpes du Nord, la zone de fortes fréquences des communes que nous étudions localisée en moyenne vallée du Drac associe pour l'essentiel les types 5, 6 et 7. Par ailleurs, la première classe est présente ponctuellement dans l'ensemble des espaces où les très petites localités sont les plus nombreuses.

Ces différenciations internes au Massif alpin semblent montrer que ces montagnes sont loin d'avoir évolué de manière homogène, et que les communes de moins de cinquante habitants ne sont pas exclusives d'un modèle particulier : dans la diversité des territoires auxquels elles appartiennent, elles répondent elles-mêmes à une typologie variée. En outre, la répartition et la classification du complément de notre base d'étude que constituent les municipalités ayant repassé le seuil démographique considéré donne un complément intéressant à ces logiques spatiales. Ainsi, elles sont largement majoritaires dans l'arrière-pays niçois, et dominent également, en nombre, les basses Baronnies et leur prolongement provençal jusqu'à la vallée du Verdon.

La recherche d'une signification à ces différentes configurations locales conduit assez naturellement à étudier plus en détail quelques exemples. Nous avons ainsi retenu, en fonction des observations précédentes, d'une part un petit secteur aux confins du Diois et des Baronnies (haute vallée de l'Oule en amont de la Motte-Chalancon), d'autre part un autre dans le bas Diois (moyenne vallée de la Drôme, autour de Saillans), et enfin les environs de Corps, en moyenne vallée du Drac. Ces trois exemples permettent de traiter des cas relevant de chacune des classes de l'analyse factorielle.

Figure 70 – Typologie des très petites communes des Alpes



1. L'exemple de la haute vallée de l'Oule

Aux confins du Diois et des Baronnies, six communes jointives de moins de cinquante habitants couvrent un ensemble de vallons en amont du bassin versant de l'Oule. Il s'agit des localités de Saint-Dizier-en-Diois, Establet, Rottier, La Charce, Pommerol et Sainte-Marie, cette dernière se trouvant dans le département des Hautes-Alpes. Dans notre analyse en composantes principales, quatre d'entre elles sont placées dans la sixième classe, les deux autres dans la quatrième (La Charce et Sainte-Marie). Il s'agit de localités très isolées, toujours à plus de quinze kilomètres en moyenne des équipements de référence, dans un environnement de moyennes montagnes au relief très accidenté.

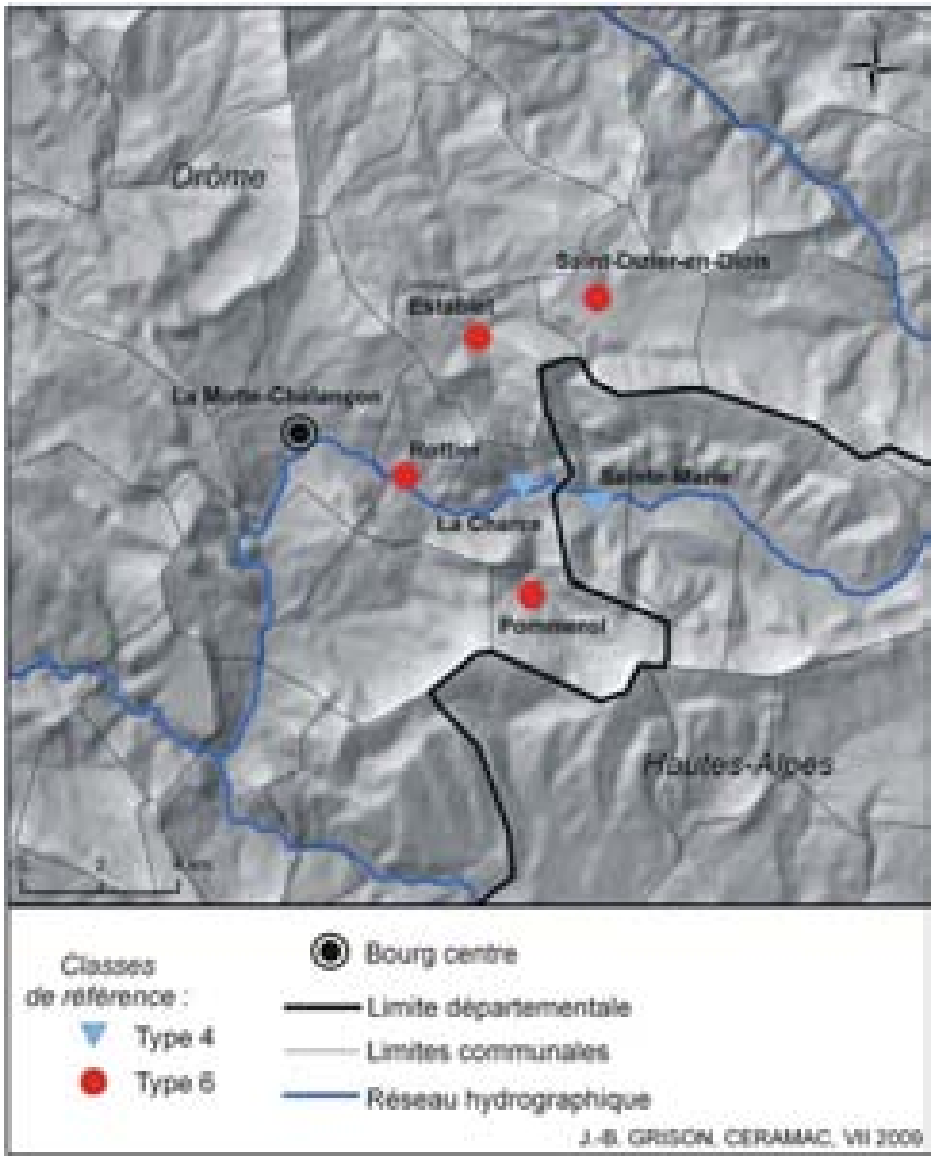


Figure 71 – Les très petites communes de la haute vallée de l'Oule

Les deux communes rattachées à la quatrième classe, La Charce et Sainte-Marie, ont pour point commun de bénéficier, par rapport aux très petites entités voisines, d'un relief un peu plus régulier, avec un finage occupant une vallée assez large. Les villages sont

effectivement de taille plus importante, et l'habitat est majoritairement groupé. Conformément à la tendance de leur catégorie dans l'analyse factorielle, leur population est encore proche de la cinquantaine d'habitants.

Les quatre entités voisines rattachées à la sixième classe, sensiblement moins peuplées, occupent des finages plus complexes. La commune de Rottier, la plus en aval, se trouve dans une situation intermédiaire, avec une trentaine d'habitants dispersés sur le versant nord (rive droite). Les trois autres, avec au plus vingt-cinq habitants, sont sensiblement plus enclavées, occupant des bassins de petite taille accessibles par d'étroits défilés.

Ainsi, dans cet exemple, la différence entre les localités rattachées à la quatrième ou à la sixième classe est d'abord une différence de taille des villages, liée aux aménités offertes par la configuration des finages. Même si l'agriculture a beaucoup reculé, l'héritage historique est tel que les conséquences de l'organisation territoriale qu'elle engendrait persistent, d'autant que le développement d'autres activités s'avère difficile, les capacités d'accueil touristique restant limitées.

2. L'exemple du bas Diois

Pour l'exemple suivant, nous proposons d'aborder les communes de notre base d'étude situées dans le canton de Saillans, c'est-à-dire en moyenne vallée de la Drôme, dans le bas Diois. Ce petit ensemble se trouve en limite nord-ouest de la zone de forte fréquence des municipalités de moins de cinquante habitants du Diois et des Baronnies. Il s'agit, occupant la rive gauche de la rivière ainsi que quelques vallons affluents, de six entités jointives : Aubenasson, Saint-Sauveur-en-Diois, Chastel-Arnaud, La Chaudière, Saint-Benoît-en-Diois et Rimon-et-Savel ; on compte, en outre, dans un vallon affluent de la rive droite de la Drôme, la commune de Véronne. On retiendra également que Saint-Sauveur-en-Diois a repassé le seuil de cinquante habitants en 1999.

Par rapport à notre classification, les profils sont moins homogènes que dans les parties hautes de ces Préalpes drômoises : Aubenasson et Saint-Benoît-en-Diois appartiennent à la première catégorie, Véronne à la deuxième, Chastel-Arnaud à la troisième, La Chaudière et Rimon-et-Savel à la sixième, enfin Saint-Sauveur-en-Diois a été rattaché à la quatrième. D'emblée, cette diversité montre que la configuration territoriale est plus complexe, et les influences extérieures sur les dynamiques locales plus variées.

Les localités des trois premières classes sont caractérisées par un isolement modéré, dû à la proximité du bourg de Saillans. Par rapport aux communes de l'exemple précédent, elles abritent aussi des populations plus jeunes, et le nombre d'électeurs ne dépasse pas de beaucoup celui des habitants. C'est en vertu de ces indicateurs, ainsi que d'une tendance à la stabilisation démographique, qu'Aubenasson et Saint-Benoît-en-Diois sont rattachés à la première catégorie de l'analyse en composantes principales, malgré une part de résidences secondaires qui reste plus importante que la moyenne de cette classe. Le petit village de Véronne se distingue évidemment, comme l'indique son rattachement à la deuxième classe, par des revenus plus élevés des foyers fiscaux, tandis que Chastel-Arnaud (classe 3) a réinvesti son patrimoine bâti depuis les années 1960, et surtout dans les années 1990, passant durant cette décennie de 16 à 36 habitants. Ces basses montagnes relativement plus accessibles et plus proches du réseau urbain de la plaine rhodanienne connaissent à l'évidence

une attractivité plus importante que les vallées enclavées plus en altitude, au moins pour l'habitat permanent.

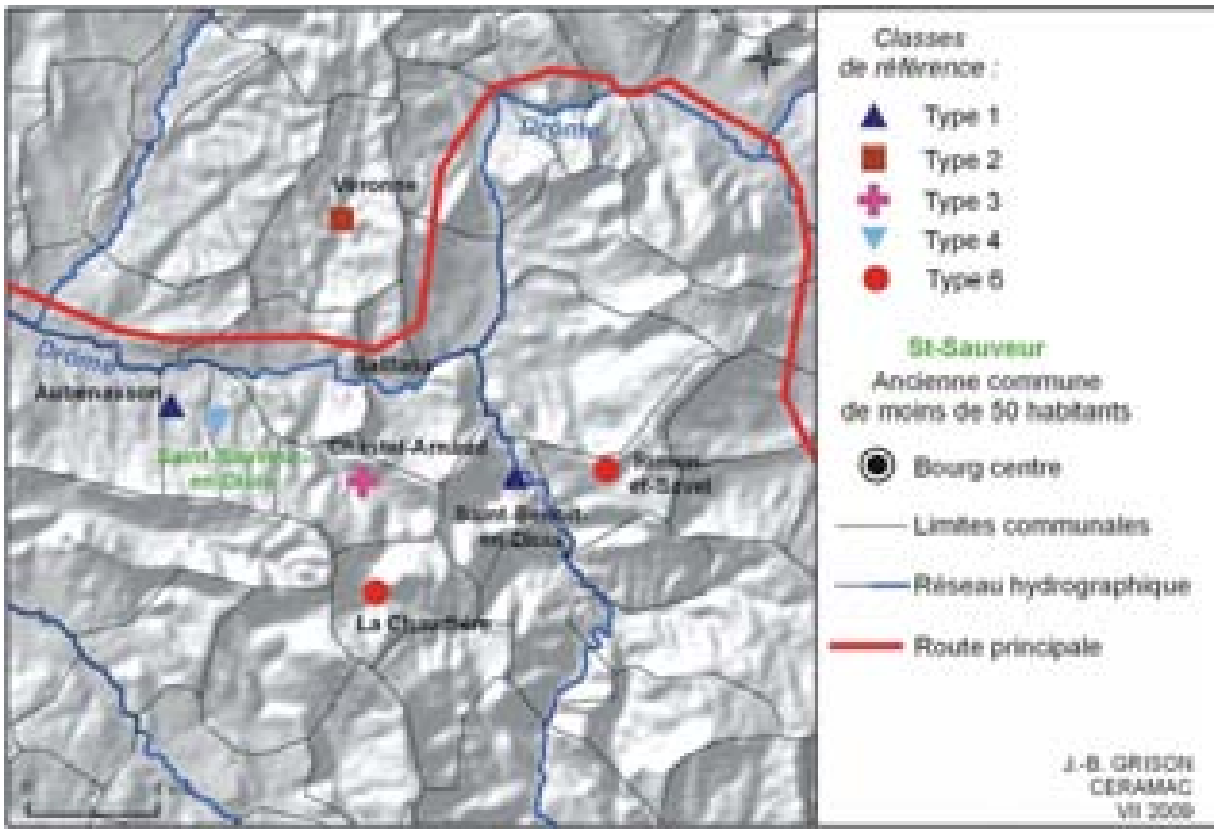


Figure 72 – Les très petites communes du bas Diois

Les deux communes de La Chaudière et Rimon-et-Savel, rattachées à la sixième classe, rappellent davantage les problématiques de l'exemple précédent. Situées dans des petites vallées affluentes de la Drôme, il s'agit de villages de tailles très réduites accrochés à des pentes escarpées, où la mise en valeur agricole est difficile et les possibilités de développement limitées. L'isolement des équipements de référence est également plus important. Leur nombre d'habitants se stabilise néanmoins, reprenant même quelques unités depuis les années 1990.

Cette dernière étude de cas permet de montrer la progression de nouveaux modes d'occupation du territoire, passant par l'installation en résidence de nouvelles populations, à partir de la plaine et en direction des Préalpes. En effet, la stabilisation et/ou le regain démographique sont liés à des phénomènes comparables aux dynamiques périurbaines, même si, dans ce tronçon de la vallée de la Drôme, les limites des aires urbaines sont encore assez éloignées. La construction à Aubenasson, dans les années 2000, d'un nouveau hameau résidentiel appuyé sur des normes de type HQE, et qui a permis au recensement de 2008 de doubler le nombre d'habitants par rapport à 1999, confirme ce sentiment.

3. L'exemple de la moyenne vallée du Drac

Dans le département de l'Isère et juste en limite de celui des Hautes-Alpes, sept municipalités de moins de cinquante habitants en 1999 se répartissent sur les deux versants de la vallée du Drac non loin du petit bourg de Corps. On en distingue géographiquement deux

groupes : quatre finages occupent, en aval du chef-lieu de canton, le versant droit de la rivière, tandis que, un peu plus en amont, trois entités jointives sont situées à l'intérieur de la « fourche » formée par le lac du Sautet, au niveau de la confluence avec la vallée de la Souloise. Dans le premier de ces deux groupes, trois localités (Saint-Michel-en-Beaumont, Quet-en-Beaumont, Les Côtes-de-Corps) sont reliées à la cinquième classe de l'ACP, et une (Sainte-Luce) à la septième ; dans le second, une encore se trouve dans la septième (Ambel), et les deux autres dans la sixième (Beaufin et Monestier-d'Ambel).

On peut établir une première distinction, au regard des données considérées, pour opposer ces deux groupes : sur la rive droite, les quatre communes comptaient plus de cinquante habitants en 1962 (respectivement 99, 177, 119 et 56), tandis que, sur la rive gauche, les trois villages concernés étaient déjà bien en deçà de ce seuil démographique (respectivement 33, 28 et 32 habitants). Ainsi, les trois premiers (ceux du type 5) ont connu des pertes considérables, et d'une certaine manière, ce sont ceux qui ont subi les mutations les plus importantes : leurs finages étaient plus étendus, et l'habitat, dans les trois cas, se répartit en plusieurs lieux-dits (contrairement aux quatre autres qui sont des villages groupés). Dans l'ancien système agro-pastoral, ces territoires permettaient un nombre relativement important de petites exploitations, qui ont presque toutes disparu aujourd'hui. Par conséquent, l'exode rural a libéré un nombre plus important de logements, et ces localités conservent un patrimoine bâti significatif, avec une large majorité de résidences secondaires. Dans le cadre d'une reconversion touristique de cette région, ce sont désormais, parmi les très petites entités que nous étudions, celles qui ont le plus de potentiel.

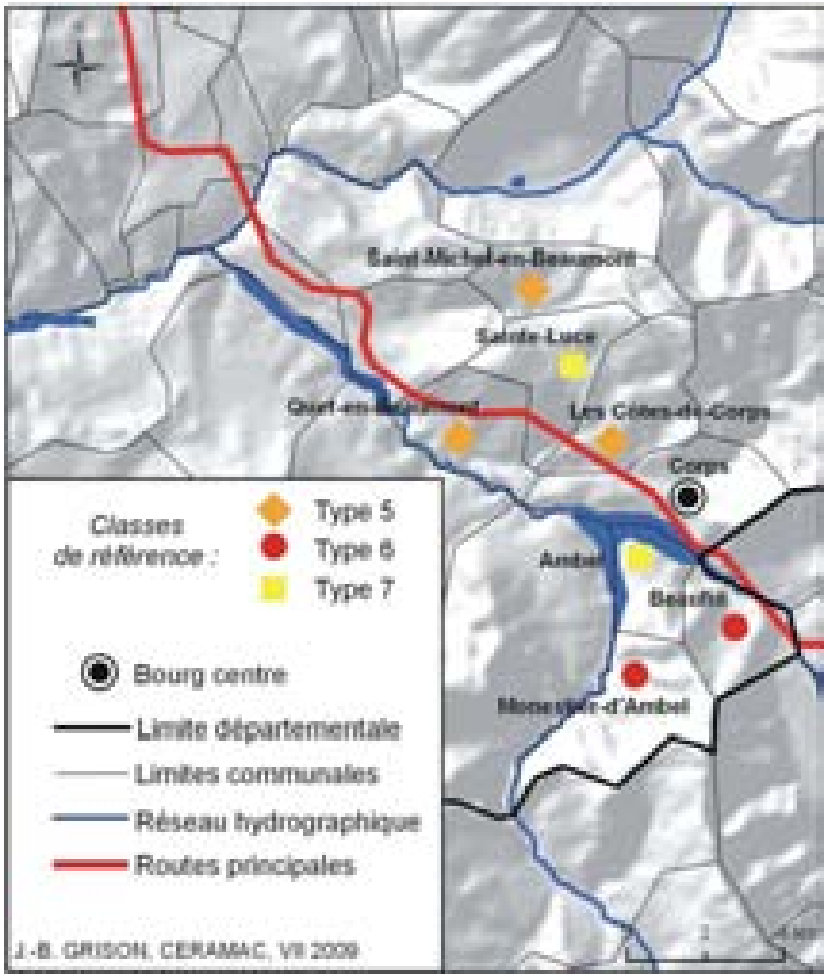


Figure 73 – Les très petites communes de la moyenne vallée du Drac

Toujours sur le même versant de la vallée du Drac, le village de Sainte-Luce, relié à la septième classe, présente un finage plus réduit que ses voisins, avec surtout une part plus importante de pâturages d'altitude. L'habitat, groupé, est déjà un peu plus limité. Dans les données statistiques, la principale différence avec les trois cas précédents réside d'une part dans le nombre d'habitants, plus faible (22 résidents permanents recensés en 1999), d'autre part dans des ressources budgétaires plus importantes, rapportées au nombre d'habitants.

De l'autre côté du lac du Sautet, la commune d'Ambel rejoint la même catégorie que Sainte-Luce, essentiellement de par l'importance de ses ressources municipales (l'emprise du lac de barrage du Sautet y est sans doute pour quelque chose). Enfin quelques kilomètres plus en amont, les villages de Beaufin et Monestier-d'Ambel reviennent à la sixième classe. Ces trois derniers partagent le fait d'avoir des finages couverts en très large majorité par des boisements, les surfaces agricoles utiles étant concentrées autour des habitations. On a clairement affaire, dans ces derniers cas, à une structure de la population historiquement fondée sur des structures d'habitat groupées, relativement indépendantes et de petite taille.

Finalement, les trois classes de l'analyse factorielle présentes dans cet ensemble sont toutes assez caractéristiques des zones de montagne, et ne font que nuancer des situations locales qui possèdent par ailleurs de nombreux points communs. Dans tous les cas, le fort déclin démographique, plus ou moins ancien et d'ampleur variable, a été concomitant d'un développement important de la résidence secondaire, qui occupe partout la majorité du patrimoine bâti. On peut supposer que les municipalités correspondantes ont conservé une certaine identité communautaire, comme en témoigne l'importance du nombre d'inscrits sur les listes électorales, tandis que la très forte part des plus de soixante ans parmi les résidents permanents doit aussi être soulignée.

La publication, en janvier 2009, des populations légales établies pour l'année 2006 donne à penser que ces territoires de la moyenne vallée du Drac atteignent un nouvel équilibre, puisque, après des décennies d'exode rural, six localités sur les sept étudiées ont regagné des habitants depuis 1999, Quet-en-Beaumont et Les Côtes-de-Corps étant même repassées au-delà de la cinquantaine. Conformément à la logique de notre analyse, c'est bien des entités du cinquième type qui ont le potentiel le plus important. Ces deux dernières sont en outre les moins isolées, étant situées le long de la « Route Napoléon », entre Corps et La Mure. D'une certaine manière, on peut émettre l'idée que l'ampleur du dépeuplement passé peut devenir, dans le cadre d'une reconversion territoriale réussie, un atout pour asseoir un nouveau développement, en raison de l'importance du patrimoine disponible, dès lors que celui-ci a pu être conservé.

Ces trois exemples ont permis de balayer plusieurs systèmes, assez différents, de dynamiques observables dans les très petites municipalités de ces montagnes alpines et préalpines. On voit ainsi se côtoyer, sur des territoires voisins, des cellules fortement dépeuplées, très enclavées, presque totalement dépourvues d'activités locales (type 6 principalement, voire type 7), des villages relativement plus importants, bien qu'ayant moins de cinquante habitants, qui parviennent à conserver quelques activités (type 4), des localités fortement dépeuplées, en proportion, mais ayant conservé un potentiel important dans le cadre d'un possible développement touristique (type 5), enfin d'autres, caractérisées, sous diverses formes, par des logiques comparables à des dynamiques périurbaines (types 1, 2 et 3). C'est dans les espaces concernés par ces derniers types que les communes repassent le plus

couramment le seuil de la cinquantaine d'habitants, et l'on peut généraliser ce phénomène des premiers reliefs des Préalpes drômoises à une grande partie des zones basses des Alpes du Sud, tout particulièrement du Lubéron à la vallée du Verdon, ainsi que dans l'arrière-pays niçois. On peut imaginer que la progression de telles dynamiques, à partir des aires urbaines mais s'étendant bien au-delà des limites de celles-ci, traduise pour les très petites entités l'expression d'une diffusion urbaine secondaire. A l'inverse, on peut se demander si les cellules les plus enclavées, du type de celles que nous avons observées au cœur des montagnes du Diois et des Baronnies, ne font pas partie des quelques marges qui seraient restées, jusqu'à ce jour, en dehors des *Zones de Peuplement Industriel et Urbain*, si leur délimitation avait continué d'être calculée, tant ces localités semblent marginalisées.

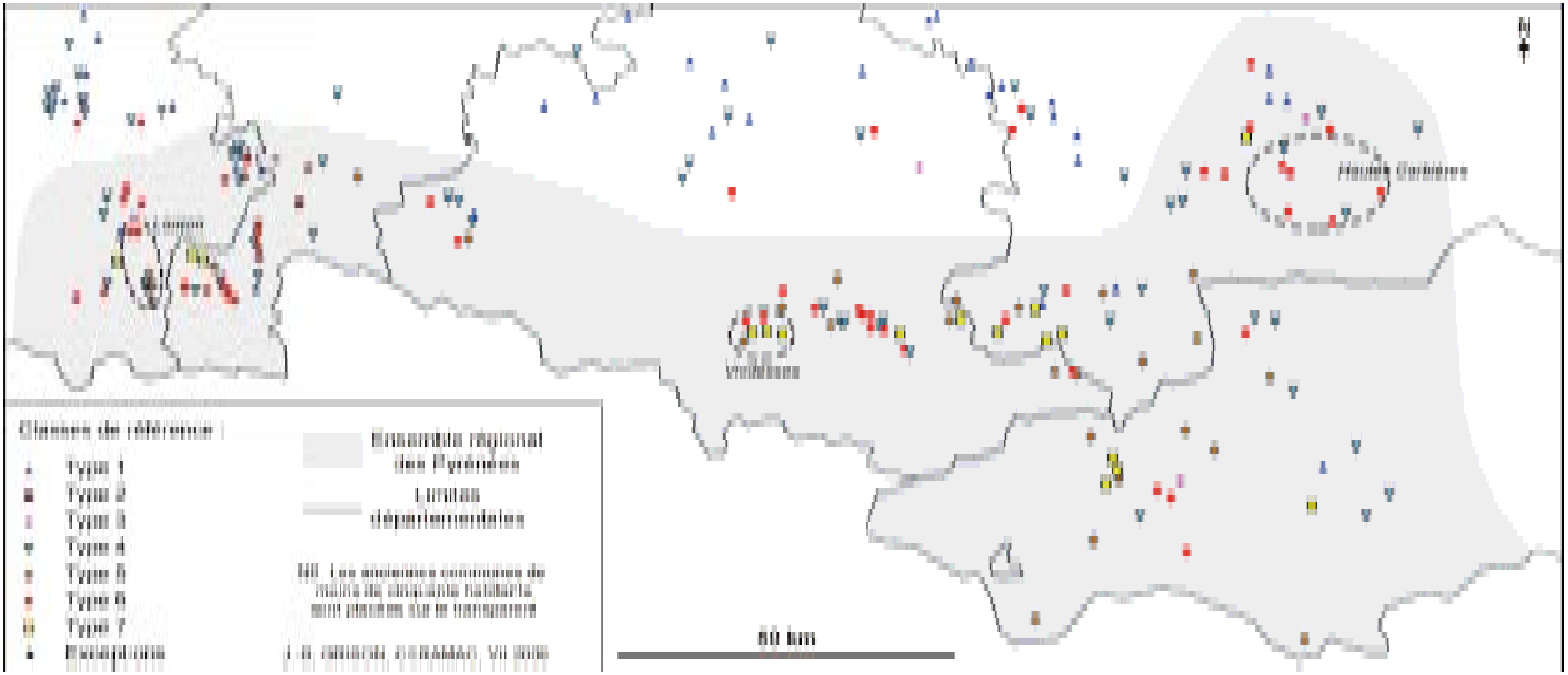
D. Les Pyrénées

Dans certaines vallées pyrénéennes, les communes de moins de cinquante habitants sont très fréquentes. Se succèdent ainsi, d'ouest en est : le sud des Comminges (Aure, Louron, Barousse, Luchonnais et vallée de la Pique) ; le Couserans ; le Vicdessos et la haute vallée de l'Ariège ; la haute vallée de l'Aude ; le Capcir et la Cerdagne ; le plateau de Sault ; les Corbières. Conformément aux observations généralement faites à propos des très petites entités de montagne méridionales, les trois premiers types de l'analyse factorielle sont peu courants dans la chaîne pyrénéenne (le premier l'étant beaucoup plus, nous l'avons vu, dans le piémont). A l'inverse, les classes 4 à 7 sont bien représentées. Mais, là encore, des sous-ensembles peuvent être dessinés en fonction de l'importance et des positionnements respectifs de ces différents profils.

La sixième classe constitue le profil le plus fréquent. Elle est surtout dominante dans le sud des Comminges, et tout particulièrement en vallée du Larboust (Luchonnais), et une partie de la vallée d'Aure, dans la haute vallée de l'Ariège et dans les hautes Corbières. Sans être majoritaire, elle n'est pas non plus absente des autres vallées. La quatrième catégorie se retrouve prioritairement dans les parties montagneuses un peu moins élevées, en particulier la frange orientale des Pyrénées, la portion de la vallée de l'Aude située entre les Corbières et le plateau de Sault, ainsi que dans la vallée de l'Ariège, la Barousse, le Couserans. On la retrouve ponctuellement ailleurs. La cinquième classe est présente de manière diffuse de la vallée du Louron à la bordure orientale des Pyrénées, mais absente des Corbières. Elle constitue le type le plus fréquent dans le Louron et les différents territoires concernés du Roussillon. Enfin le septième type, dont les Pyrénées sont, avec la Corse, une des deux principales régions de présence, revient surtout dans le « bloc » de très petites communes allant du Vicdessos au Capcir. La première catégorie est représentée en Barousse et au nord du massif des Corbières, avec, en plus, quelques cas très ponctuels ailleurs. Quant aux anciennes entités de moins de cinquante habitants, beaucoup moins nombreuses, elles sont bien représentées dans les hautes Corbières, la bordure orientale des Pyrénées, dans une moindre mesure en vallées d'Aure, du Louron et de la Barousse, ainsi que dans le Couserans ; elles n'apparaissent que très ponctuellement dans les autres vallées.

Là encore, le meilleur moyen de comprendre la diversité des organisations territoriales aboutissant à ces différentes configurations est de choisir quelques exemples à développer, en fonction d'associations de profils communaux variables.

Figure 74 – Typologie des très petites communes des Pyrénées



1. La vallée du Louron

Dans les Pyrénées centrales, cette vallée affluente de la vallée d'Aure compte encore, en 1999, plus de la moitié des municipalités qui la composent en dessous du seuil de cinquante habitants, c'est-à-dire huit sur une quinzaine, auxquelles s'ajoutent deux communes ayant déjà repassé ce seuil. Ces entités se répartissent en deux groupes : d'une part, six finages jointifs occupant l'essentiel du versant est (rive droite) de la partie centrale (la plus large) de la vallée ; d'autre part, deux petites localités situées plus en aval, dans un secteur plus étroit, proche du débouché sur la vallée d'Aure.

Dans le premier groupe, deux types, en référence à l'analyse factorielle, se côtoient : le quatrième, pour Armenteule et Estarvielle, les deux villages les moins élevés et dont le territoire, très réduit, ne s'étend pas jusqu'aux zones de pâturages d'altitude, et le cinquième, pour Cazaux-Fréchet-Anéran-Camors, Mont et Loudervielle, dont les finages se trouvent plus haut, en altitude, que les précédents. Il faut ajouter à ces derniers la commune de Germ, que nous avons déjà repérée au moment de la présentation des différentes classes, comme une exception : avec sur son territoire un des plus importants domaines skiables de la chaîne et de très nombreux logements touristiques, qui signifient pour cette municipalité de moins de trente habitants des finances colossales, il est difficile de la rattacher aux autres profils selon la typologie générale. Cependant, dans le contexte territorial local et compte tenu de son positionnement au sein de la vallée, on peut la rapprocher des trois localités voisines relevant de la cinquième classe, en tant que village d'altitude comportant une part significative de résidences secondaires, et ce malgré un nombre de résidents permanents inférieur à la moyenne de cette catégorie.

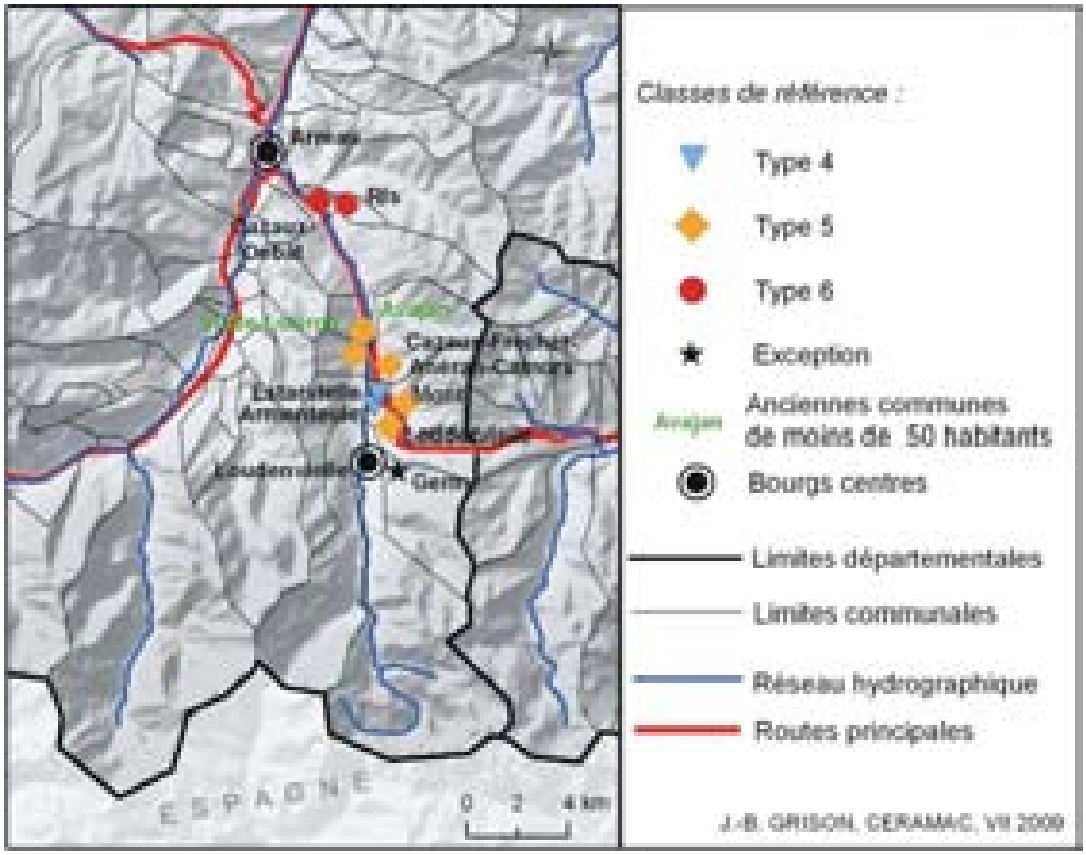


Figure 75 – Les très petites communes de la vallée du Louron

Les trois villages reliés à la cinquième catégorie ont tous une très large majorité de résidences secondaires, au sein du parc total de logements, associée à une capacité d'accueil touristique non négligeable. Ce constat rejoint celui fait pour les communes de même catégorie rencontrées dans les Alpes, en vallée du Drac : un patrimoine relativement important lié à un fort déclin démographique passé (ici déjà plus ancien, puisque les populations étaient déjà peu nombreuses en 1962), met en évidence, dans le cadre d'une reconversion touristique affirmée dans la vallée, un potentiel non négligeable.

En contrebas de ces villages d'altitude, les localités d'Estarvielle et Armenteule, relevant de la quatrième classe, signent un profil un peu moins marqué, plus courant, de communes rurales en situation encore incertaine. Les résidences secondaires, tout en étant encore bien présentes, sont moins nombreuses, même si ces deux entités conservent une capacité d'accueil touristique supérieure à la moyenne, ce qui traduit la généralisation de l'attractivité touristique à l'ensemble de la partie centrale de la vallée.

En aval de celle-ci, les deux communes de Ris et Cazaux-Debat, qui sont aussi, de loin, les moins peuplées, reviennent à la sixième classe. On y reconnaît typiquement le profil correspondant, déjà plusieurs fois décrit dans les régions d'étude précédemment abordées : dans un contexte de montagne en forte déprise, sur des finages réduits et en grande partie boisés, des villages de très petite taille (peu d'habitants, peu de logements), dans les sites les plus escarpés de la vallée… Ce sont finalement les municipalités qui ont le plus faible potentiel de développement.

En définitive, les positions relatives des très petites communes de la vallée du Louron, en fonction de leurs profils révélés par l'analyse factorielle, sont assez logiques : dans la partie centrale, proche des ressources touristiques, la cinquième classe rejoint les villages d'altitude, tandis que la quatrième s'attache ceux du fond de vallée, et plus en aval, la sixième catégorie concerne, comme dans les territoires de montagnes les plus enclavés parmi ceux déjà observés, les localités les plus éloignées de ces dynamiques touristiques (mais qui sont, et c'est le paradoxe de cette vallée, les plus proches, en moyenne, des équipements de référence définis par l'INSEE, lesquels se trouvent, pour une bonne part, en aval, en particulier à hauteur du bourg d'Arreau).

2. Le Vicdessos

La haute vallée du Vicdessos compte une agrégation de six localités de moins de cinquante habitants en 1999 (en se référant aux limites du canton de Vicdessos), sur dix municipalités au total. Notre classification en rattache trois d'entre elles (Sem, Lercoul et Gestiès) à la septième catégorie, deux (Orus et Illier-et-Laramade) à la sixième, et une (Goulier) à la cinquième. Il s'agit ainsi de profils typiquement associés aux entités de montagne. Les six communes en question sont d'ailleurs toutes concernées par une très forte proportion de résidences secondaires (toujours plus des trois quarts du total des logements), d'habitants de plus de soixante ans, et comptent un nombre relativement élevé d'inscrits sur leurs listes électorales, en rapport avec le nombre de résidents permanents.

Les deux communes appartenant à la sixième classe situent l'essentiel de leur habitat sur le versant nord (rive gauche) de la vallée principale du Vicdessos. Ce versant est très escarpé, ce qui lui vaut une moindre valorisation que les entités voisines, si bien que la population comme les activités locales sont très limitées. Les deux municipalités comptent

d'ailleurs moins de vingt habitants permanents, et un nombre un peu moins important d'inscrits sur les listes électorales que dans les très petites entités voisines, même si celui-ci reste sensiblement supérieur au nombre de résidents. Il s'agit de villages anciennement organisés autour d'une activité pastorale aujourd'hui presque entièrement disparue.

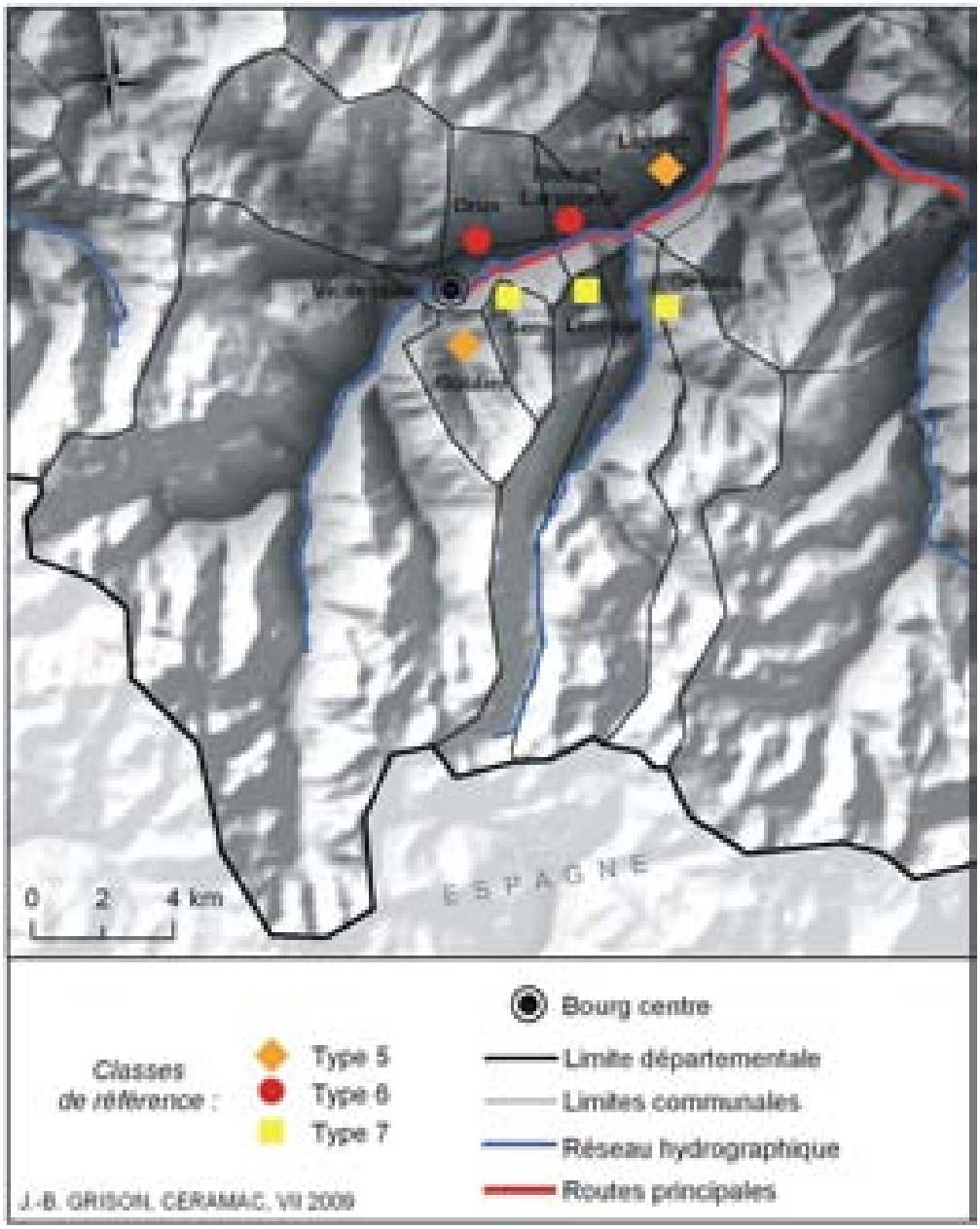


Figure 76 – Les très petites communes du Vicdessos

Les autres cellules municipales concernées par notre étude se trouvent dans des vallées secondaires, affluentes de la rive droite du Vicdessos. Les trois de la classe 7 ont des populations permanentes très réduites aujourd'hui (moins de vingt habitants), mais des ressources financières municipales significatives, surtout pour Lercoul qui bénéficie des retombées de l'implantation d'un barrage hydroélectrique sur le territoire communal. Le village de Goulier, plus élevé, reste un peu plus important, en population comme en nombre de logements. Il faut en effet souligner que, dans ces quatre derniers villages, et plus encore dans le dernier, le patrimoine immobilier est bien plus grand que dans la plupart des communes françaises de moins de cinquante habitants, du fait d'un développement industriel

et artisanal significatif et très peuplant pour le territoire. Ainsi, Goulier comptait au milieu du dix-neuvième siècle plus de 1 500 habitants, ce qui en fait la municipalité de notre base ayant connu le maximum démographique le plus élevé. D'anciennes mines de fer, implantées sur la commune de Sem et ayant fermé en 1930, y employaient de nombreux ouvriers, tandis qu'à Lercoul et Gestiès les ardoisières faisaient vivre de nombreuses familles. Et si les activités avaient déjà cessé en 1962, date à laquelle les villages étaient déjà très dépeuplés, l'hémorragie considérable du milieu du vingtième siècle n'a pas empêché la transmission d'un patrimoine qui donne à cet espace une forte identité.

Finalement, là encore, les trois classes de très petites communes représentées, qui sont les mêmes que dans l'exemple de la moyenne vallée du Drac dans les Alpes, correspondent à des positionnements spécifiques au sein du territoire que forment les vallées du Vicdessos : Goulier, avec un profil de la cinquième catégorie, est celle qui détient le potentiel d'accueil touristique le plus développé, dans le cadre de la reconversion de l'activité locale. Une petite station de sports d'hiver y a même été créée. A l'inverse, Orus et Illier-et-Laramade (classe 6) ont les finages les plus limités, n'étant pas concernés par le versant prioritairement valorisé pour le tourisme. Enfin, les localités du type 7, si elles sont peu favorables, étant donné le système économique actuel, à l'habitat permanent, contrôlent de vastes espaces dont les matières premières peuvent leur fournir des rentrées financières significatives.

3. Les Hautes Corbières

Les Corbières, massif de moyenne montagne constituant une avancée de l'est des Pyrénées en direction du piémont, comptent une part importante de communes de moins de cinquante habitants. La partie haute correspond approximativement au canton de Mouthoumet, où l'on recense au total sept entités de moins de cinquante habitants en 1999, et deux autres qui on été sous ce seuil lors d'un recensement précédent. Sur les sept premières, cinq sont comptées dans la sixième classe de l'analyse factorielle, et deux dans la quatrième.

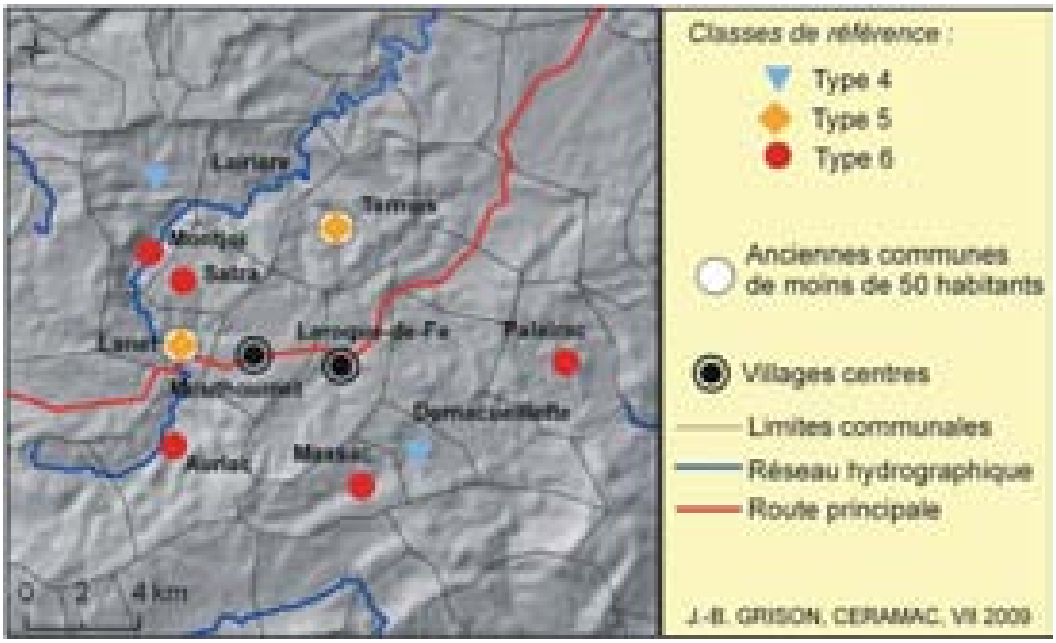


Figure 77 – Les très petites communes des hautes Corbières

Le territoire des hautes Corbières est très isolé, au regard des distances moyennes, pour chaque commune, aux équipements de référence retenus par l'INSEE. Le relief très cloisonné donne à chaque village un enclavement important. Ces données expliquent que le profil relatif à la sixième classe soit le plus fréquent. A une exception près (Auriac), l'habitat est groupé sous forme de petits villages, insérés dans des finages où l'espace agricole occupe des surfaces très modérées, ce qui limite leur potentiel de développement, dans la mesure où l'installation d'autres activités reste difficile. Le tourisme ne prend de l'importance que dans quelques localités, en particulier celles qui ont hérité de châteaux forts de la période cathare. Les deux localités repassées au-dessus de la cinquantaine d'habitants (Termes et Lanet) sont dans ce cas.

Sur les deux villages reliés à la quatrième classe, Dernacueillette, au sud du massif, est un village de taille un peu plus importante, qui continue jusqu'à ce jour à perdre des habitants ; Lairière, au nord du canton, connaît une plus grande stabilité, comptant même un peu plus de résidents permanents en 1999 qu'en 1962. Mais pour ces deux entités comme pour les autres, le potentiel de développement, en particulier touristique, reste *a priori* plus limité que dans les vallées de la haute chaîne dont les situations ont été abordées précédemment.

Finalement, la configuration des très petites communes de cet espace est assez proche de ce qui a été observé dans le haut Diois, dans des moyennes montagnes enclavées, au relief très compartimenté et difficiles à exploiter. Cependant, dans les deux cas, la population tend à se stabiliser, voire à croître de nouveau (dans les Hautes Corbières en particulier, la présence d'anciennes localités de moins de cinquante habitants en témoigne), suite à l'arrivée de nouvelles populations qui donnent parfois au territoire des projets originaux leur permettant d'y rester. Dans le « Massif de Mouthoumet », la réflexion politique publique a permis, depuis plusieurs décennies, de rechercher des solutions aux problèmes et aux conséquences de l'enclavement et du dépeuplement (Andrieu, 1992).

Ces quelques exemples permettent de mieux comprendre les différentes dynamiques des très petites communes rencontrées dans les vallées pyrénéennes. Ainsi, le type louronnais, où le patrimoine important de la majorité des villages offre un potentiel de développement intéressant dans le cadre d'une valorisation touristique, se retrouve également dans plusieurs territoires de l'est de la chaîne : les municipalités étudiées présentes en Cerdagne ou en Conflent connaissent des profils comparables, de même que la haute vallée de l'Aude. Le modèle du Vicdessos associe quant à lui aux localités du type 5 des unités très dépeuplées (type 7), mais conservant de bonnes ressources, tandis que les très petits villages de la sixième classe occupent toujours les sites les moins favorables. On trouve des situations comparables en vallée d'Oueil (Luchonnais), Capcir, plateau de Sault. Quant à l'exemple des Hautes Corbières, il se reproduit dans des conditions similaires en basse vallée d'Aure, dans la partie inférieure de la haute vallée de l'Ariège (entre Tarascon-sur-Ariège et Les Cabannes), ainsi qu'en vallée du Larboust (Luchonnais). Les vallées du Castillonnais, en Couserans, correspondent à une situation intermédiaire, tandis que le nord des Corbières et la Barousse, de même que les bordures orientales de la chaîne, sont un peu plus influencés par les types du piémont, notamment les profils apparentés à la première classe, sans que les types privilégiés des zones de montagne soient totalement absents.

E. La Corse

Dans cette dernière région d'étude, on peut distinguer deux ensembles dans la typologie des très petites entités : d'une part, celui des communes de moins de cinquante habitants de Corse-du-Sud, dont la fréquence est globalement moyenne, au sein desquelles la cinquième classe rassemble plus des deux tiers de l'effectif (huit localités sur onze), les trois collectivités restantes relevant de la quatrième ; d'autre part, La Chataigneraie corse, qui constitue la zone la plus compacte de concentration de municipalités de moins de cinquante habitants au niveau national, est d'abord influencée par les profils de type 5, 6 et 7, tandis que la quatrième catégorie compte quelques occurrences dans les périphéries de ce massif. *A priori*, son organisation locale semble se rapprocher des observations faites dans le Vicdessos ou dans la moyenne vallée du Drac.

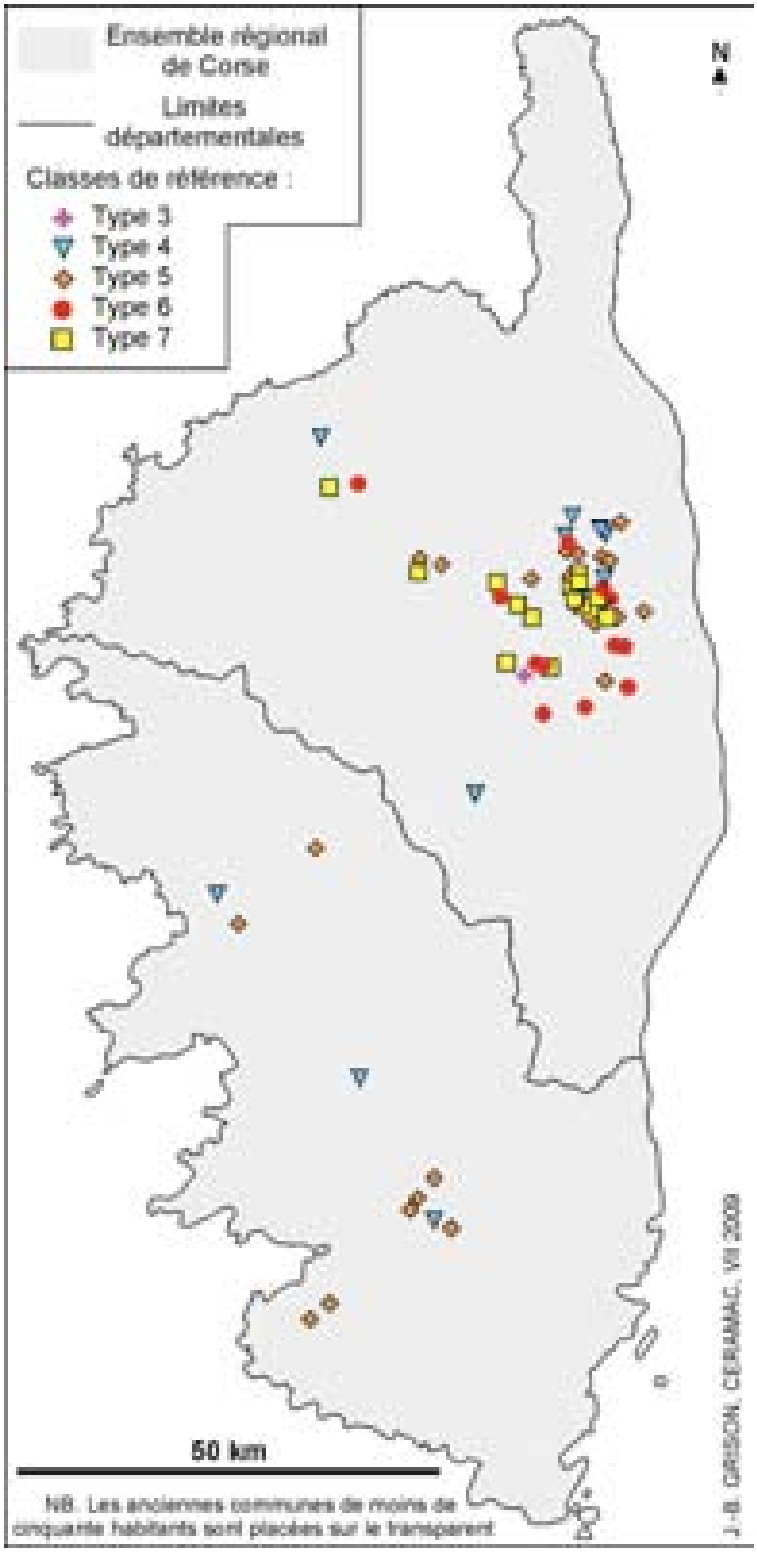
La principale différence entre les ensembles de Haute-Corse et de Corse-du-Sud semble être la fréquence des implantations villageoises et la taille des finages. En effet, la Chataigneraie corse (ou Castagniccia) se caractérise avant tout par une multitude de petits villages, proches les uns les autres, contrôlant chacun des surfaces réduites dans le cas d'un relief sévère, très escarpé et compartimenté. Ces localités, souvent autonomes, reflètent aujourd'hui les très fortes densités de population qui ont occupé les moyennes montagnes par le passé, tandis que, le système autarcique s'étant effondré, la zone a été vidée d'une grande partie de sa population. En Corse-du-Sud, l'exode rural a été aussi très important, mais les villages, plus éloignés les uns des autres et contrôlant des espaces plus vastes, ont plus souvent conservé un socle démographique minimal, descendant rarement en dessous de la trentaine d'habitants. Les trois entités de ces versants occidentaux de l'île rattachées à la quatrième classe de notre analyse factorielle semblent être celles qui ont un peu moins de résidences secondaires, partant d'un patrimoine un peu plus réduit que les autres, et un isolement atténué…

En Castagniccia, la majorité de communes de moins de cinquante habitants appartenant aux classes 5 et 7 traduit d'abord l'importance du déclin démographique durant la seconde moitié du vingtième siècle. Certes, ce déclin est accentué par la pratique courante, encore en 1962 dans les recensements de la population en Corse, de l'exagération des données démographiques. Cependant, la poursuite de la déprise au moins jusque dans les années 1990 ne fait aucun doute, et les recensements postérieurs à 1968, réputés plus fiables, le confirment. En outre, le très grand nombre de résidences secondaires et l'importance des populations estivales sont révélateurs de cette grandeur passée. En somme, et l'effectif généralement élevé des inscrits sur les listes électorales le confirme également, ces villages très isolés et très peu habités hors saison font encore l'objet de l'appropriation de communautés relativement nombreuses, et c'est principalement cette tendance qu'expriment les profils proposés par les données statistiques.

Quelques nuances peuvent néanmoins être observées au sein de cette importante agrégation de très petites municipalités. En particulier, le sud de ces montagnes du nord-est de l'île est majoritairement concerné par des entités de la sixième classe, ce qui signifie que les tendances précédemment décrites sont moins exacerbées que dans les villages situés un peu plus au nord. On trouve là des villages de très petites tailles, apparemment un peu moins investis par les populations non résidentes. A l'opposé du massif, soit au nord de la Castagniccia, nous avons déjà signalé plusieurs entités relevant de la quatrième catégorie, relativement plus stable que les trois autres types dominants en Corse. On soulignera simplement que la majorité de ces dernières unités sont incluses dans le périmètre de l'aire

urbaine de Bastia, les autres en étant juste limitrophes. La variation de profil communal à l'approche de la ville principale du nord de l'île n'est vraisemblablement pas un hasard.

Figure 78 – Typologie des très petites communes de Corse



*

La présentation successive des différentes configurations spatiales des très petites communes, en fonction de leurs profils, a permis de montrer que les régions où elles se situent sont généralement marquées par des associations typologiques spécifiques, et qui peuvent être expliquées. On confirme ainsi l'hypothèse que la très petite entité n'a pas partout la même signification. Si de grands clivages se dégagent, comme nous l'avons suggéré en séparant la France en deux parties distinctes, des particularités doivent bien souvent être observées à l'échelle de territoires bien plus restreints, de l'ordre du canton. Cela signifie que les logiques territoriales expliquant les dynamiques des municipalités comptant ou ayant compté moins de cinquante habitants sont complexes, et répondent autant à de grandes tendances régionales qu'à des configurations locales originales des ressources et des jeux d'acteurs. Ces observations confirment l'intérêt de s'attarder sur les distinctions des spécificités locales à l'échelle du village, celles-ci pouvant aider à la compréhension du fonctionnement d'un territoire.

Conclusion de la deuxième partie

La diversité des très petites communes françaises a été observée à l'aide de deux clés de lecture essentielles : d'une part, il apparaît que les évolutions régionales ont une réelle influence sur leurs différenciations ; d'autre part, le facteur taille produit un effet de singularisation indéniable. Le plus souvent, la part des résidences secondaires ainsi que l'importance relative de la communauté électorale par rapport au nombre d'habitants restent des éléments de distinction par rapport aux entités plus peuplées. Pour les autres variables, les analyses effectuées montrent à la fois une adaptation aux problématiques du territoire, et des particularismes répondant à des contrastes locaux au sein de la hiérarchie des unités d'habitat.

Les systèmes régionaux associant plusieurs types de localités dans un même ensemble expriment à échelle moyenne l'importance des environnements particuliers de chaque entité, ce qui permet de comprendre que les moyennes départementales, si elles maintiennent les grandes tendances, soient souvent insatisfaisantes pour bien définir les dynamiques locales. On souligne aussi une forte hétérogénéité des situations présentes dans l'ensemble étudié.

La très petite commune serait-elle, en définitive, un ensemble insaisissable, tant les différences d'environnement, de patrimoine, d'insertion territoriale et de dynamiques propres en feraient l'assemblage incertain d'une multitude de cas particuliers ? A coup sûr, on peut au moins souligner que les entités de moins de cinquante habitants ne peuvent pas être uniformément considérées, ni comme des héritages sans avenir, ni comme un modèle toujours original, car le degré d'abstraction atteint serait alors tel que la pratique du terrain contredirait systématiquement les hypothèses formulées.

Pour autant, il est clair que les notions d'héritages et de modèles ne doivent pas être évacuées. Les premiers permettent d'identifier un passé singulier pour les très petites municipalités : nous avons vu combien les localités franc-comtoises descendues en dessous de la cinquantaine d'habitants se distinguent par l'indigence de leur patrimoine collectif ; à quel point d'autres montagnes, désertées par la plupart de leurs habitants, dans les hautes vallées de l'est des Pyrénées par exemple, ont marqué des villages où plusieurs dizaines d'habitations (soit une large majorité) sont désormais vides la plus grande partie de l'année…

Quant aux seconds, même si chaque localité est différente, même si le poids des évolutions régionales rend plus difficile la lecture des dynamiques propres aux unités les moins peuplées, la mise en évidence, au travers des analyses quantitatives réalisées, de la proximité de certains profils correspondant à des territoires très différents par ailleurs démontre que la notion de modèle n'est pas nécessairement déplacée, à condition de ne pas rechercher des constantes absolues, systématiques et exclusives, mais d'établir des relations transversales à partir du terrain, en intégrant aux recherches nomothétiques l'épaisseur temporelle du territoire.

Troisième partie

Politiques et communautés locales : les très petites communes en question

La diversité des dynamiques des très petites communes traduit avant tout l'action de communautés humaines organisées. En tant que collectivités territoriales, les entités étudiées bénéficient d'un régime juridique reconnu qui suppose obligatoirement une organisation officielle et un système de représentation, conduit par la personnalité du maire. En fonction de ce pouvoir exécutif, la notion de potentiel local est révélatrice, à la fois de la typologie des actions politiques et administratives accomplies, et des ressources humaines et matérielles mobilisées.

De même que les dynamiques des très petites localités sont partagées entre des influences régionales et leurs particularités propres, la vie collective qui s'y déroule, outre les ressources locales sur lesquelles elle peut s'appuyer, dépend largement de relations extérieures, dont elle bénéficie de diverses manières. L'intercommunalité, institutionnalisée dans la plupart des cas, désormais, par les structures fiscalisées que sont les communautés de communes et d'agglomération, constitue un pilier essentiel de ces rapports, autour duquel se nouent des enjeux majeurs pour le développement des territoires, mais dans des conditions aussi complexes que variables.

Les ressources des très petites communes et l'organisation de leur vie politique permettent d'aborder les questions relatives à leur légitimité, et, d'une manière plus générale, à leurs perspectives d'avenir. En effet, bien que leur nombre ait commencé à diminuer dans le cadre d'un regain démographique généralement inédit (mais néanmoins, le plus souvent, sans commune mesure avec le déclin de la période précédente), et que leurs dynamiques soient loin d'être partout négatives, l'efficacité de l'organisation politique du territoire mérite encore le débat, avec l'objectif d'une optimisation qui reste toujours possible.

Chapitre 7

Politiques locales et dynamiques citoyennes : le potentiel des très petites communes

La partie précédente a permis de dresser une typologie des très petites communes françaises en fonction de leurs dynamiques, avec le constat d'une grande variabilité, selon une typologie définie. Mais il est bien évident, et le tour d'horizon du sixième chapitre a déjà permis de le percevoir, que les évolutions de ces entités dépendent avant tout du comportement d'un certain nombre d'acteurs, endogènes ou extérieurs à la municipalité considérée.

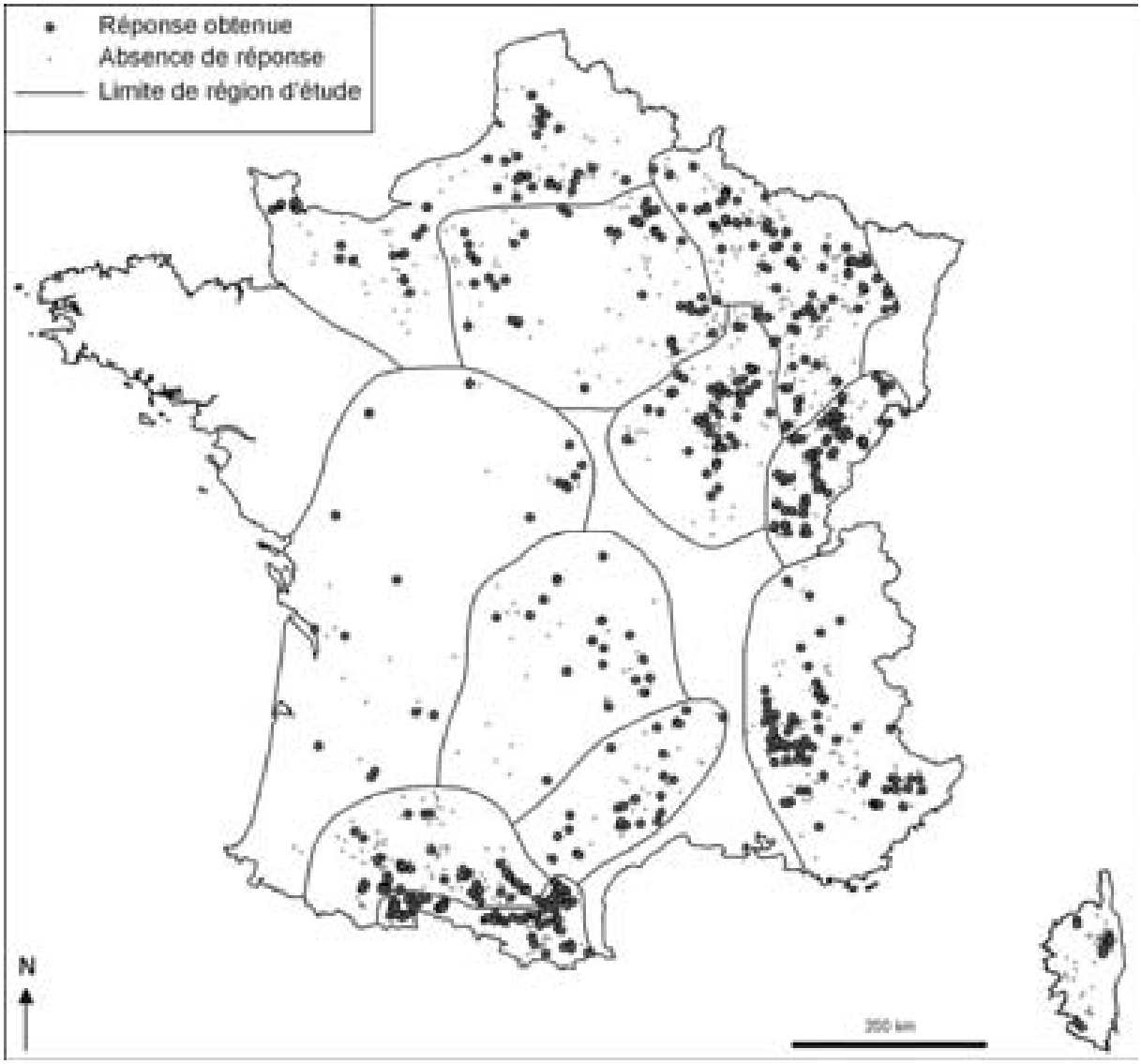
Notre préoccupation est donc de mesurer le rôle, dans les dynamiques municipales, de l'organisation politique locale, et tout particulièrement des premiers magistrats de ces très petites communes, qui en sont les principaux représentants, et réalisent eux-mêmes, dans bien des cas, une part significative de l'activité publique locale, le rôle des adjoints tout comme la masse du personnel communal étant généralement très limités. Les conditions particulières de la formation et de l'agissement de l'exécutif local dans les localités de moins de cinquante habitants ont-elles des conséquences sur leurs dynamiques territoriales ? Les moyens, la perception de l'action locale par les acteurs de ces communautés restreintes en font-ils des modèles originaux ?

Dans cette perspective, une enquête par questionnaire a été adressée, par courrier, à l'ensemble des 1 632 maires des communes de la base d'étude, permettant de recueillir, entre autres, une part de données qualitatives émanant de ces acteurs locaux de premier plan, et venant compléter les séries statistiques utilisées dans les chapitres précédents. Sur cet ensemble, 547 réponses ont été obtenues, soit un peu plus d'un tiers du total[20]. La masse des questionnaires pouvant ainsi être traités a été suffisante pour faire apparaître quelques tendances majeures.

En matière de répartition géographique des plis retournés, les résultats par région d'étude (telles que définies dans la partie précédente) montrent des contingents satisfaisants, à l'exception de la Corse pour laquelle nous n'avons pas atteint les 13 % de réponses (figure 79). On peut préciser que, en dehors de l'île, les parts de courriers renvoyés s'élèvent de 28 à 49 %, en observant que les trois taux les plus forts (supérieurs à 40 %) correspondent aux trois régions comptant le moins d'unités dans notre base d'étude. Avec de tels résultats, les conditions sont globalement réunies pour dégager d'éventuelles tendances régionales. Par ailleurs, la répartition entre les communes de moins de cinquante habitants en 1999 et celles ayant regagné de la population à cette date correspond aux proportions respectives de ces deux groupes dans l'ensemble de la base.

[20] Le questionnaire est inséré en annexe 4.

Figure 79 – Répartition des maires ayant répondu à l'enquête par courrier



I. Le profil des élus des très petites communes

Les premières questions de cette enquête portaient sur le maire de la commune. Le profil de ces acteurs majeurs de nos petites cellules administratives est en effet intéressant, dans la mesure où il permet de comprendre la position particulière, au sein des sociétés locales, de ceux qui prennent les premières responsabilités politico-administratives. Pour chacun des critères, nous avons cherché à distinguer, comme pour les indicateurs traités dans la deuxième partie, d'une part les tendances différenciant les plus petites municipalités des plus importantes, d'autre part l'éventuelle régionalisation de certains profils.

Plus fondamentalement, l'objectif de cette recherche sur les caractéristiques des édiles locaux est de mettre en évidence des relations éventuelles entre les différents types d'élus rencontrés et les territoires, avant d'engager des réflexions sur les rapports entre les personnalités locales et les politiques mises en oeuvre.

Tout d'abord, l'âge du maire est un élément indicateur de la place donnée à cette fonction dans le temps d'une vie. Il permet de mettre en rapport le moment de l'accès à la première magistrature et l'expérience, ou l'activité, de l'élu. L'importance relative des retraités permet en outre de constater tantôt une recherche de plus de disponibilité à la fonction, éventuellement demandée par les électeurs, tantôt une carence dans la relève. On retiendra à ce propos que la législation ne donne pas de condition d'âge au maire, toute personne adulte pouvant être élue, ce qui explique que, au niveau national, les âges constatés aillent de 20 à près de 90 ans.

Concernant la résidence, les conditions sont les mêmes que celles permettant d'être électeur dans la commune, à savoir être soumis à l'imposition locale par l'une des quatre taxes en vigueur : ainsi, un citoyen propriétaire d'une parcelle, même non bâtie, peut remplir la fonction de premier magistrat. Dans les communes les moins peuplées, il est intéressant de voir si, et dans quelles circonstances, des personnes non résidentes sont plus fréquemment élues, ce qui peut sous-entendre un rapport particulier au territoire.

Quant à l'activité professionnelle, il faut se demander dans quelle mesure elle reflète la composition de la société locale, en sachant par ailleurs que, dans l'ensemble des municipalités françaises, plusieurs profils sont largement surreprésentés (agriculteurs, enseignants et cadres de la fonction publique notamment) : les exigences, *a priori* moindres, de la première magistrature dans les entités les moins peuplées permet-elle à des citoyens d'horizons plus variés d'y accéder ? Et certains territoires présentent-ils des spécificités en la matière ? De même, le taux de féminisation évoque en partie l'évolution sociologique de la fonction. Enfin, la présence ou non d'ascendants ayant vécu dans la même localité indique éventuellement la persistance de l'emprise des familles locales sur le territoire, dans un contexte de mobilité croissante des populations.

1. L'âge des maires

Les âges des maires au moment de l'enquête, calculés à partir de l'année de naissance déclarée, s'élevaient en moyenne à 60 ans. Les données du Ministère de l'Intérieur établies à la suite des élections municipales de 2001 indiquaient un âge moyen de 54 ans, pour les 36 680 maires français. Dans ces conditions, on peut supposer que, six ans plus tard, les changements en cours de mandat étant minoritaires, la moyenne d'âge dans les très petites communes ne se distingue pas significativement de l'ensemble. Ainsi, à première vue, sur ce point, notre échantillon est plutôt représentatif, et la taille de la municipalité n'exerce pas d'influence sensible sur l'âge auquel les élus se présentent.

Tableau 18 – L'âge des maires des très petites communes

Age des maires enquêtés (2007)	Nombre	Part sur l'ensemble des questionnaires renseignés	Age des maires français (2001)[21]	Age des maires enquêtés (2001)
Moins de 40 ans	21	3,9 %	5,3 %	10,2 %
40 à 49 ans	69	12,8 %	66,2 %	58,8 %
50 à 59 ans	151	28,1 %		
60 à 69 ans	181	33,7 %	28,5 %	30,9 %
70 à 79 ans	95	17,7 %		
80 à 89 ans	20	3,7 %		

[21] Source : Le Bart, 2003

En 2001, la part des retraités dans l'ensemble des maires de France s'élevait à près de 30 % (données du Ministère de l'Intérieur) ; celle des élus de notre base de réponses disponibles est de 52 % (en 2007), ce qui est sensiblement plus important. En ne prenant en compte que les maires de plus de 66 ans (si l'on considère 60 ans comme l'âge moyen du départ en retraite, en admettant que les élus de 2007 ont en moyenne six ans de plus que ceux de 2001), on conserve 31 % de notre échantillon, ce qui ne représente qu'une part légèrement plus élevée que la moyenne française. Surtout, cela souligne (mais c'est aussi le cas au niveau national), l'importance de la tranche d'âge des 50-60 ans parmi dans les édiles locaux au moment de leur dernière élection : une part non négligeable d'entre eux a cessé l'activité professionnelle en cours de mandat. Dans les études sociologiques relatives aux caractéristiques de la population des maires ruraux français, on explique que cette fonction vient souvent à la suite d'une expérience professionnelle ou de conseiller municipal (ces derniers sont d'ailleurs plus jeunes, en moyenne, que le premier magistrat), et ces préalables sont primés par les électeurs. Manifestement, les plus petites entités n'échappent pas, dans leur ensemble, à ces généralités.

En revanche, en marge de notre population, les maires les plus âgés sont surreprésentés dans les communes de moins de cinquante habitants : sur les quarante maires français les plus avancés en âge lors des élections de 2001 (plus de 80 ans à cette époque), plusieurs ont répondu à notre questionnaire. A l'autre extrémité de l'échelle des âges, les jeunes maires sont plus rares ; cependant, nous avons recensé, suite aux élections de 2008, dans deux municipalités d'une cinquantaine d'habitants, des maires de 22 ans au moment de leur élection (nés en 1985 ou 1986), soit plus jeunes que les plus jeunes maires de France relevés par certains articles de presse[22] ! Finalement, cette franche surreprésentation des âges extrêmes dans le corps des élus des communes les moins peuplées est l'élément essentiel de distinction des plus petites entités, quant à l'âge de leurs édiles. Cette particularité ressort en partie dans le tableau 18.

2. La continuité des mandats : la longévité des édiles est-elle plus importante dans les très petites communes ?

L'ancienneté dans la fonction, en 2007, des maires ayant répondu à l'enquête est en moyenne de quinze ans, ce qui correspond à la fin d'un deuxième ou d'un troisième mandat. Mais, en réalité, l'amplitude est assez importante, puisque le premier magistrat le plus récemment élu ne l'est que depuis 2006, le plus ancien étant à son poste depuis 1947. L'ancienneté moyenne des élus ne connaît pas de variation géographique sensible, restant comprise entre 13 et 17 ans dans toutes les régions d'étude. En réalité, cette moyenne est tirée vers le haut par un faible pourcentage de maires réélus sans discontinuer depuis plusieurs décennies, alors que plus de 40 % d'entre eux n'en étaient en 2007 qu'à leur premier mandat (30 % élus en 2001, 11 % en cours de mandat). Seul un quart des édiles cumule plus de trois mandats dans cette fonction.

[22] Dans les semaines suivant les élections, plusieurs médias ont annoncé comme plus jeune maire de France un élu de la Somme, né en juin 1984 (sites Internet du *Point*, du *Figaro*, de TF1 consultés en août 2009). Finalement, après confrontation des différentes sources, la cadette des premiers magistrats du pays au sortir du scrutin de mars 2008 est élue dans une municipalité du Tarn-et-Garonne (ancienne commune de moins de cinquante habitants) ; elle est née en janvier 1986, et de trois mois plus jeune que le maire de Montreuil-en-Auge (Calvados), également dans notre base d'étude.

Si la durée du maintien en fonction des maires de notre base d'étude ne répond pas à une logique géographique d'ensemble, on peut noter néanmoins une corrélation intéressante avec la situation professionnelle : les édiles ayant le plus d'ancienneté sont presque tous agriculteurs (généralement retraités aujourd'hui) : on retrouve, dans ce secteur d'activité, quinze élus sur les dix-huit en poste avant 1971, 24 sur 33 (73 %) avant 1977… A l'inverse, pour les plus récemment élus (2001 ou après), la profession agricole n'en concerne plus que 25 %, chiffre que l'on peut néanmoins considérer comme non négligeable au regard de l'importance du recul du secteur primaire dans la répartition des emplois, y compris en milieu rural.

Tableau 19 – La longévité des maires des très petites communes

Ancienneté dans la fonction	Nombre	Part sur l'ensemble des questionnaires renseignés
Moins de 6 ans (arrivé au cours du dernier mandat)	58	11 %
6 ans (élu en 2001)	158	30 %
7 à 12 ans (deux mandats)	109	20,7 %
13 à 18 ans (trois mandats)	70	13,3 %
19 à 24 ans (quatre mandats)	58	11 %
25 à 36 ans (cinq ou six mandats)	55	10,5 %
37 à 60 ans (sept à dix mandats)	18	3,4 %

3. La dimension socioprofessionnelle : le poids maintenu prédominant de l'agriculture

La profession des maires enquêtés est un élément déterminant de leur profil, si bien que nous avons demandé à tous de l'indiquer, y compris pour les retraités (activité antérieure). Pour certaines professions, la répartition entre actifs et retraités peut en effet constituer un indicateur intéressant.

Tableau 20 – Profil socioprofessionnel des maires des très petites communes

Profils socioprofessionnels	Nombre	Part	Dont actifs (nombre)	Dont actifs (part)	Part pour l'ensemble des maires français en activité[23]
Agriculteurs, ouvriers agricoles	164	33,30 %	81	33,9 %	18,0 %
Artisans, commerçants, chefs d'entreprise	42	8,50 %	23	9,6 %	6,9 %
Cadres et professions intellectuelles supérieures	87	17,70 %	40	16,7 %	22,7 %
Professions intermédiaires	96	19,50 %	56	23,4 %	6,9 %
Employés, ouvriers	93	18,90 %	34	14,2 %	8,8 %
Sans profession	10	2 %	5	2,1 %	7 %
TOTAL	492	100 %	239	48,6 %	-
Dont enseignants	*57*	*11,60 %*	*30*	*6,1 %*	-

[23] Données : DGCL, 2001. Ces chiffres ne prennent pas en compte l'ancienne profession des retraités, contrairement à notre enquête.

Tout d'abord, la part des agriculteurs demeure particulièrement importante, avec 33 % du total des réponses (tableau 20). Ce chiffre se rapproche du double de la moyenne nationale (18 %), et traduit en partie le poids relativement plus important du monde agricole dans les entités les moins peuplées, ce qui confirme d'ailleurs d'autres analyses (Bages et Nevers, 1997 ; Boivin, 2007). En outre, l'ancrage territorial de cette profession semble particulièrement favorable avec le cumul de la fonction de premier magistrat. La rencontre, assez fréquente dans notre pratique du terrain, de maires demeurant l'unique exploitant agricole de leur commune en témoigne. On notera par ailleurs que la part des retraités dans la profession agricole est sensiblement la même que pour l'ensemble de notre échantillon, ce qui peut indiquer que, dans le cadre des très petites communes, leur forte représentation persiste (la « classe » agricole à la tête des élites locales ne représente pas un groupe en voie d'extinction). Or, comme nous avons dit plus haut que leur représentation parmi les maires nouvellement élus en 2001 était plus faible, on peut en déduire que ceux-ci sont en moyenne élus plus jeunes et restent plus longtemps aux commandes, si bien que leur part moindre dans les renouvellements n'exprime pas nécessairement, à ce jour, un recul de leur présence aux premiers rôles dans les très petites communes… En clair, tant que les localités parviennent à conserver une activité agricole, le poste de premier magistrat continue à revenir fréquemment à ses représentants.

Il n'en demeure pas moins que les deux tiers de, maires ont d'autres professions, et des faits notoires dans la répartition par CSP doivent aussi être signalés. En particulier, la surreprésentation des cadres et profession intellectuelles, si elle persiste, est sensiblement atténuée par rapport aux profils moyens nationaux ; et, à l'inverse, les parts respectives, parmi les maires, des employés et des ouvriers, généralement sous-représentées (Legavre, 2001), se rapprochent davantage, pour les très petites communes, de leur représentation dans l'ensemble de la population. Peut-on pour cela émettre l'hypothèse que la fonction élective dans des localités très peu peuplées paraît plus accessible pour une plus grande part de la population ? Ou que la compétition est moins sévère, et ne met pas trop en concurrence les qualités professionnelles des candidats ? Ces deux hypothèses sont cohérentes avec le constat précédent relatif aux âges des édiles locaux : la plus forte fréquence de maires très jeunes ou très âgés pourrait avoir les mêmes explications.

Concernant la part des retraités dans les autres groupes socioprofessionnels, on remarquera que ceux-ci sont largement dominants parmi les employés et les cadres supérieurs du secteur privé. Dans le premier cas, cette surreprésentation est notamment influencée par la présence dans cette catégorie des fonctionnaires du ministère de la Défense (militaires et gendarmes), qui dans la base de nos questionnaires sont tous retraités, ce qui s'explique par l'incompatibilité presque générale entre ces activités professionnelles et la fonction élective. Mais on peut aussi dire que, à l'échelle nationale, certaines études montrent que cette catégorie socioprofessionnelle tend à reculer parmi les premiers magistrats, et le poids des retraités va dans le sens de telles tendances (les maires employés en activité ne représentent plus que 9 % du total des maires en activité). Dans le second cas, on peut suggérer que les cadres du secteur privé ont, pendant leur période d'activité, des responsabilités trop importantes pour les cumuler avec des responsabilités citoyennes fortes, mais que, une fois en retraite, leurs qualités sont reconnues par les concitoyens et mises à leur service.

Les observations régionales les plus intéressantes concernent les maires agriculteurs, dont les proportions varient de moins de 20 % à près de 60 % suivant les régions d'étude. Ceux-ci sont majoritaires dans deux d'entre elles, le cœur du Bassin parisien et le Nord-Ouest. A l'inverse, ils sont relativement moins représentés (moins d'un édile sur quatre) au cœur du

Massif central et dans les Pyrénées (ainsi qu'en Corse, mais où le faible nombre de réponses limite la portée de nos conclusions). Les autres régions sont en position intermédiaire. En ce qui concerne les autres professions, le nombre de représentants par région est généralement trop faible pour retenir des conclusions pertinentes, si ce n'est pour un cas qui nous semble notoire, celui d'une surreprésentation manifeste des enseignants dans les vallées pyrénéennes, où ils fournissent plus du quart des premiers magistrats des plus petites municipalités.

Il est malheureusement difficile d'obtenir des bases de données détaillées permettant d'étudier la régionalisation des profils des maires à l'échelle de l'ensemble des communes françaises, celles-ci n'étant pas diffusées au niveau national. On peut cependant supposer que, à l'instar des résultats que nous avons pour les municipalités les moins peuplées, la proportion de maires agriculteurs est globalement plus importante dans les campagnes agricoles du nord de la France.

Plus généralement, pour les entités de notre base, nous pouvons risquer l'hypothèse d'un certain marquage territorial des catégories socioprofessionnelles : les campagnes du Bassin parisien et du nord-ouest de la France conservant une agriculture développée et performante, le recrutement de nombreux maires parmi la profession en serait une conséquence logique ; sachant qu'une grande part des localités concernées par notre étude dans ces régions sont marquées par des caractéristiques périurbaines, on peut dire que l'agriculteur bénéficie d'un ancrage territorial particulier, moins sensible auprès d'une part croissante du reste de la population. En revanche, dans des montagnes comme celles des Pyrénées, où l'activité agricole a beaucoup reculé, les petits villages conservent des communautés locales attachées à leur territoire, et, parmi elles, les carrières dans la fonction publique, et plus particulièrement dans l'enseignement, sont des situations fréquentes, apportant un statut social reconnu et facilement primé pour la fonction de premier magistrat… Il est encore une fois assez difficile de soutenir dans quelle mesure ces constatations seraient spécifiques aux plus petites entités, si ce n'est que, dans les campagnes du nord, la surreprésentation de la profession agricole est probablement renforcée par l'importance encore modérée des populations extérieures à la localité, même s'il semble que ces dernières soient souvent déjà majoritaires.

4. Une fonction encore peu ouverte aux néo ruraux

Il est reconnu dans de nombreuses études que la fonction de maire reste encore très largement réservée à des citoyens originaires du village, même si la proportion de ceux qui n'ont pas d'origine locale s'est quelque peu accrue au fil des derniers scrutins. Dans le cadre de notre enquête, près de trois maires sur quatre (73 %) ont déclaré que certains de leurs ascendants vivent ou ont vécu dans leur localité. La part des édiles « venus d'ailleurs » est un peu plus importante dans l'est des Pyrénées, sur les plateaux de Bourgogne (partie centrale) ; elle l'est moins dans le Massif central, la Champagne et le nord du Bassin parisien… Cette majorité d'élus issus d'un noyau d'habitants « historiques » s'oppose à la diversification croissante des origines des habitants de l'espace rural, y compris des plus petites localités, comme le montrent à chaque nouveau recensement les statistiques de l'INSEE relatives à la mobilité des individus. Cependant, on peut constater que, parmi les maires élus plus récemment, la proportion des personnes extérieures à la localité (pas d'ascendant sur place) tend à augmenter : pour les 216 magistrats entrés en fonction en 2001 ou ultérieurement, elle s'élève ainsi à 37 %, soit dix points de plus que la moyenne générale.

En recherchant une relation entre l'origine des maires (locale ou non) et leur profession, on peut d'emblée vérifier si les édiles agriculteurs sont aussi les plus massivement originaires de leur commune d'élection. A l'échelle nationale, un tel constat semble évident : parmi les réponses à notre questionnaire, seulement 14 % des agriculteurs à la tête d'une administration municipale n'ont pas d'ascendant dans la localité ; cette tendance est particulièrement marquée dans les campagnes du nord (correspondant généralement à des régions de grandes exploitations), où cette proportion tombe à 6 %. Cette réalité renvoie évidemment au fort ancrage territorial, traditionnellement constaté, des agriculteurs, le cas des exploitations familiales transmises d'une génération à l'autre étant encore fréquent. En outre, l'attache familiale locale du maire agriculteur renforce l'idée d'une légitimité de celui-ci au poste de premier magistrat, en s'ajoutant à son statut professionnel, lui conférant déjà une relation renforcée au finage communal.

Tableau 21 – Le profil des maires des très petites communes : quelques données régionalisées

Région	Part des maires non originaires de la localité	Part des maires résidant hors de la commune d'élection	Part des femmes parmi les maires des très petites communes (2007)	Part des femmes parmi les maires des très petites communes (2008)
Piémont pyrénéen	31,2 %	0 %	14,2 %	12,3 %
Massif du Jura	25 %	4,7 %	15,9 %	22,4 %
Plateaux de Bourgogne	28 %	14 %	15,9 %	17,2 %
Nord-Est	26,8 %	8,6 %	16,3 %	18,9 %
Champagne et Bassin parisien	22 %	12,2 %	16,9 %	25,4 %
Ouest	44,4 %	11,1 %	24,3 %	24,3 %
Nord-Ouest	28,6 %	9,5 %	12,8 %	17,1 %
Cœur du Massif central	14,3 %	14,3 %	21,7 %	32,6 %
Sud Massif central	12,5 %	12 %	21 %	17,7 %
Alpes	26,5 %	26,5 %	13,1 %	21,1 %
Pyrénées	31,6 %	23,7 %	17 %	16 %
Corse	20 %	30 %	22,8 %	20,3 %
ENSEMBLE	**26,8 %**	**13,4 %**	**16,3 %**	**19,8 %**

5. A propos du lieu de résidence du maire

Au niveau national, 13 % des maires ayant répondu au questionnaire déclarent ne pas être résidents dans leur village d'élection. Cependant, cette proportion connaît quelques variations régionales intéressantes, avec, en particulier, une surreprésentation sensible de cette frange minoritaire dans trois régions d'étude : les Alpes, les Pyrénées et la Corse, où le quart des édiles réside à l'extérieur de la localité. Compte tenu des analogies pouvant relier ces trois régions, nous considérons qu'un tel rapport en Corse, malgré le faible nombre de réponses, paraît réaliste. A l'inverse, les parts les plus faibles de non résidents se rencontrent d'une part dans le Piémont pyrénéen, d'autre part dans le massif du Jura et ses bordures. Dans la mesure où les trois chaînes de montagnes les plus hautes du pays sont aussi celles où les communes de moins de cinquante habitants ont, en moyenne, le plus grand nombre d'électeurs, et la plus forte part de résidences secondaires, ces chiffres ne sont pas surprenants. Ils peuvent aussi traduire l'idée d'une appropriation plus forte de la localité par une part de l'électorat, qui souvent en est originaire, mais n'y séjourne que quelques semaines ou quelques mois par an. Cela peut aussi exprimer une identité communautaire plus forte, avec les conséquences qu'elle suppose sur la légitimité de l'autonomie administrative, telle que perçue par ses membres.

6. La proportion de femmes : un bon point pour les plus petites communes ?

La civilité des édiles locaux a pu être relevée de manière exhaustive, leurs noms étant largement publiés. D'une manière générale, les femmes restent très largement minoritaires dans les postes de premier magistrat. Dans l'ensemble des localités de notre base d'étude, la proportion de femmes parmi les maires s'élève, au sortir des élections de mars 2008, à un peu moins de 20 % (19,8 %). Cette proportion est en progression de trois points par rapport à la mandature précédente, au cours de laquelle elle n'atteignait pas 17 %[24] et, en outre, sensiblement supérieure à la moyenne nationale (14 % en 2008, 11 % lors de la mandature précédente[25]), ce qui signifie clairement que les entités les moins peuplées sont plus fréquemment investies par les femmes que les plus importantes.

Les parts respectives des femmes parmi les maires au sein des grandes régions définies dans la partie précédente montrent une légère différenciation régionale, la représentation féminine allant de 16 % dans les montagnes pyrénéennes à près d'un tiers (32,6 %) au cœur du Massif central. Dans ce dernier comme dans le Bassin parisien et dans l'Ouest, les proportions ont significativement augmenté à l'occasion des dernières municipales. A l'instar de certains des critères précédents, celui-ci peut aussi traduire une certaine évolution sociologique des espaces ruraux périphériques, et en particulier des plus petites entités, en faveur d'une moindre représentation du monde agricole et d'une diversification croissante des profils des communautés locales.

S'agissant du profil des élus, au regard des quelques indicateurs étudiés, on ne peut pas réellement, *a priori*, distinguer de types ou de systèmes régionaux aussi précis que dans la partie précédente, lorsqu'il s'agissait des dynamiques des très petites communes. Les derniers constats permettent cependant d'observer des tendances. On retrouve ainsi, par exemple, un modèle du maire agriculteur issu d'une famille de souche villageoise, pouvant rester plusieurs décennies en fonction, situation plus fréquente dans les campagnes du nord de la France, malgré des mutations sociologiques parfois importantes dans le cadre de dynamiques périurbaines souvent plus marquées que dans les régions montagneuses du Sud. Au cœur du Bassin parisien, ces maires au profil que l'on peut qualifier de « traditionnel », côtoient de plus en plus souvent des édiles aux origines plus variées, notamment des femmes.

Dans les montagnes du Sud de la France, les vallées des Alpes du Sud, de Corse et des Pyrénées ont connu une déprise agricole très importante, et les agriculteurs, quand il en reste, n'ont plus le poids qu'ils ont eu par le passé au sein des communautés locales, et qu'ils ont encore sur les plateaux céréaliers. Les maires appartenant au monde agricole sont donc plus rares, même si la grande majorité d'entre eux reste issue de familles paysannes locales. Quant au Massif central, avec une croissance significative de la représentation féminine et une relative diversité professionnelle, il semble se trouver dans une phase de transition marquant un renouvellement profond des sociétés locales, avec une tendance à la disparition des ressources traditionnelles, dans une région où le maintien d'une cohésion communautaire entre les descendants des paysans locaux ne prend pas la même importance que dans les autres régions de montagne.

[24] Les noms et civilités des premiers magistrats sont tirés de l'annuaire des mairies 2006-2007 pour la mandature précédente, et des préfectures pour les élections de 2008.
[25] Précisément, 13,9 % suite aux dernières élections municipales, d'après les données de l'INSEE.

Les données présentées jusqu'ici concernent tous les questionnaires, aussi bien ceux des communes comptant moins de cinquante habitants en 1999 que de celles ayant regagné de la population à cette date. Les différences entre ces deux ensembles sont légères (de l'ordre d'un ou deux points pour chaque variable), mais vont toujours dans le même sens : pour le premier groupe, la moyenne d'âge des maires est plus élevée d'un an, tout comme leur ancienneté dans la fonction ; les agriculteurs, les employés et les ouvriers sont plus nombreux, les cadres un peu moins bien représentés ; les édiles n'ayant aucun ascendant dans la localité sont moins fréquents, mais résident plus souvent à l'extérieur. On peut voir, dans ces variations, l'existence d'un gradient, les écarts avec les moyennes nationales étant accentués, y compris au sein de la base d'étude, dans les entités les moins peuplées.

En définitive, les profils des maires des très petites communes françaises se différencient des moyennes nationales sous plusieurs aspects. En dehors de l'âge moyen des premiers magistrats, l'influence des dynamiques régionales sur certaines variables (catégories socioprofessionnelles, racines locales de l'élu…) n'enlève pas une singularisation systématique des entités les moins peuplées, pour tous les autres indicateurs. On peut dès lors s'interroger sur l'influence des particularités des profils des principaux élus des très petites communes sur la vie locale et la gestion de la municipalité, avec ses problématiques, ses besoins, ses projets. La suite de l'enquête a pour but d'apporter des éléments de réponse à ce questionnement.

II. L'action et les projets des conseils municipaux : de la capacité des très petites communes à répondre aux attentes du territoire et des citoyens

La question des capacités des très petites communes à jouer un rôle véritable dans le concert des acteurs du développement local est une des pistes centrales de ce travail de recherche. En effet, le morcellement administratif est régulièrement accusé de freiner l'efficacité et la cohérence des politiques publiques, et les entités les moins peuplées, par leur manque de moyens tant humains que financiers, pousseraient ce type de problème à son paroxysme. Mais d'autres observateurs, au contraire, défendent cette représentation publique forte de la multitude des identités locales, cette démocratie de terrain aussi représentative, aussi bien implantée, tout particulièrement dans les territoires de faibles densités. Au travers de notre enquête, les renseignements donnés par les élus concernés nous donnent des informations susceptibles de contribuer à l'alimentation de ce débat.

Dans la suite de l'enquête, deux questions ouvertes ont été posées, concernant, d'une part, les actions et préoccupations du conseil municipal dans les dernières années, et d'autre part, les projets envisagés. De nombreux éléments de réponse, très divers, ont ainsi été collectés. Après recodage des éléments inscrits par les maires par type d'événement mentionné, nous avons intégré dans notre étude 2 241 faits au titre des actions et préoccupations, et 1 020 au titre des projets. Ces faits correspondent, d'après notre analyse, à environ 200 actions, préoccupations ou projets différents, répartis dans 537 questionnaires à raison de un à quinze faits cités par municipalité.

Une première étape, importante dans la compréhension des actions et préoccupations abordées par l'exécutif des très petites communes, est de dresser une typologie des citations mentionnées. En effet, ces quelque 200 éléments de réponses différents (mais pour la plupart

redondants) peuvent à l'évidence être regroupés en quelques grandes thématiques. Cette typologie distingue, en premier lieu, trois grands groupes de réponses : d'une part les activités administratives, principalement l'entretien courant et les charges obligatoires des municipalités ; d'autre part, les actions politiques, qui relèvent davantage de choix des élus, à l'inverse des précédentes qui sont très largement imposées ; enfin, la troisième catégorie, moins importante, concerne des discussions se référant à des préoccupations ou à des réflexions politiques et administratives locales, au premier rang desquelles la question intercommunale (Grison, 2010).

Le premier groupe rassemble à lui seul la majorité (51 %) des éléments de réponse, le deuxième 38 %, enfin le troisième 13 %. Mais ces trois ensembles sont répartis dans au moins 60 % des questionnaires. En distinguant les deux questions posées, à savoir les actions ou préoccupations passées ou en cours, et les projets, on peut souligner que la première rubrique domine très largement les premières, tandis que, au sein des projets, l'équilibre est à peu près atteint entre les citations se rapportant plutôt à la partie administrative, et celles relevant davantage de décisions politiques. On retrouve, dans cette première typologie, la double fonction du maire, qui a la particularité d'être simultanément le représentant de l'Etat, chef de l'exécutif local, et le représentant de la collectivité, en tant qu'homme politique élu par ses concitoyens.

A. Le poids des actions contraintes : des petites communes serviles ?

Au sein des actions que nous avons qualifiées d'« administratives », c'est-à-dire relevant davantage d'obligations que de décisions politiques, nous avons intégré : les travaux d'entretien courant, tels que la voirie, l'entretien des bâtiments, des réseaux, du patrimoine dans son ensemble ; les travaux de mise aux normes imposés par des décisions d'instances supérieures (Etat, Union Européenne…), en particulier, ces dernières années, l'assainissement, la protection des captages d'eau, la sécurité incendie ; les services relevant d'une compétence communale : affaires scolaires, ramassage des ordures ménagères.

Le tableau présente quelques précisions sur les différents types d'actions reliées à ce premier groupe de réponses. Bien entendu, le caractère limité des choix politiques qui leur est lié reste à relativiser, la délimitation des groupes conservant forcément une part d'arbitraire : il y a évidemment plusieurs manières de refaire une route ou d'investir dans les établissements scolaires, et les conseils municipaux peuvent généralement établir des priorités. Cependant, nous considérons que de telles activités conservent le plus souvent, d'une manière ou d'une autre, un caractère inéluctable dans le cadre d'un entretien minimal d'une localité. La citation suivante exprime bien le nécessaire arbitrage dans la qualification des réalisations :

> - *« Les travaux de ces dernières années sont essentiellement des travaux de voirie ; une aire de stationnement et de retournement avec aménagement paysager des abords a été créée pour mettre en valeur l'église classée monument historique »* (commune du Cantal).

Dans ce cas, si la voirie et l'aire de stationnement peuvent être considérées comme des nécessités locales, la manière d'accompagner l'opération d'une mise en valeur esthétique relève d'un choix politique. Dans le traitement de cette réponse, nous avons distingué les

Tableau 22 – Typologie des actions, préoccupations et projets des conseils municipaux

Dénomination des actions ou projets	Nombre d'occurrences	Part des éléments de réponse	Part des communes concernées
Activités relevant de la gestion administrative des communes	***1601***	***51,00%***	***89,00%***
Entretien courant :	**1170**	**35,90%**	**79,30%**
Voirie, stationnement, sécurité routière, chemins ruraux, pistes forestières…	353	10,80%	48,40%
Bâtiments et lieux publics : mairie, église, cimetière, monument aux morts…	534	16,40%	55,80%
Entretien des réseaux : eau, électricité, téléphone…	240	7,40%	32,00%
Gestion forestière, tempête de 1999	43	1,30%	6,40%
Mise aux normes : Assainissement, protection des captages d'eau, sécurité incendie…	**278**	**8,50%**	**40,60%**
Services de compétence communale :	**61**	**1,90%**	**9,50%**
Ecoles et transports scolaires	44	1,30%	6,60%
Ramassage des ordures ménagères	17	0,50%	3,10%
Travaux ou tâches d'entretien non précisés : Travaux, entretien courant, gestion courante	**92**	**2,80%**	**14,60%**
Action politique, choix d'investissement :	***1245***	***38,20%***	***76,4 %***
Environnement, patrimoine, qualité de vie : Embellissement de la commune / du village, éclairage public, enfouissement des réseaux, protection et mise en valeur du petit patrimoine ; valorisation environnementale, fleurissement, plantations, espaces verts ; protection et valorisation du patrimoine naturel, du patrimoine historique ; maintien ou amélioration de la qualité de vie	**368**	**11,30%**	**42,60%**
Aménagement, urbanisme : PLU, carte communale, documents d'urbanisme ; opérations ciblées (OPAH, Cœur de village, ZAC, ZAD) ; gestion foncière (maîtrise, acquisitions) ; gestion de l'urbanisme	**103**	**3,20%**	**15,40%**
Logements, construction : Entretien ou création de logements locatifs, lotissements, développement de l'habitat ; rénovations, réhabilitations…	**253**	**7,80%**	**35,10%**
Relations sociales : Accueil de nouveaux habitants, installation de jeunes ; politique pour la jeunesse ; aide aux personnes âgées, maison de retraite ; fête locale, action culturelle, jumelage, associations, communication interne (bulletin municipal…), relations entre les habitants	**75**	**2,30%**	**13,00%**
Equipement de la commune : Nouvelle mairie, nouveau bâtiment communal ; matériel communal, personnel communal ; informatique, numérisation cadastrale, site Internet ; accès aux NTIC ; salle communale, maison des associations, centre de loisirs, bibliothèque ; aire de loisirs, terrain de sports ; WC, abri bus ; parking, place ; transport à la demande, services publics, services à la population	**224**	**6,90%**	**30,00%**
Activités économiques :	**212**	**6,50%**	**24,10%**
Développement économique, soutien aux activités locales, nouvelles activités ; implantation d'entreprises, d'une usine, de commerces	28	0,90%	4,6 %
Soutien à l'agriculture, ferme communale, gestion des estives…	56	1,70%	8,20%
Energies renouvelables, développement durable…	21	0,60%	3,3 %
Réflexion politique et administrative locale :	***414***	***12,70%***	***62,2 %***
Intercommunalité, syndicats intercommunaux, relations entre collectivités	343	10,50%	55,20%
Questions financières, avenir du monde rural, survie des petites communes, problèmes de démographie…	74	2,30%	11,7 %

éléments « voirie » et « stationnement », placés dans la rubrique « entretien courant », et « valorisation environnementale » dans la partie des actions politiques, même si l'ensemble ne représente finalement qu'une seule opération.

Tout d'abord, les travaux liés à la voirie ont été cités, sous différentes formes (stationnement, chemins ruraux, sécurité routière…) dans près de la moitié des communes ayant répondu à la question (48 %). Ensuite, les dépenses relatives à l'entretien des bâtiments et principaux équipements communaux (mairie, église, cimetière, monuments aux morts) concernent au total plus de la moitié d'entre elles. Dans la très grande majorité des cas, il semble s'agir avant tout de répondre à des demandes d'entretien courant ou des nécessités manifestes, à caractère d'obligation (façades, toitures, agrandissement du cimetière…). Les travaux assimilables davantage à une volonté politique forte (construction d'une nouvelle mairie par exemple) ont été pris en compte dans la partie suivante. Toujours dans le domaine de l'entretien courant, près d'un tiers des municipalités ont mentionné des préoccupations relatives à l'entretien des réseaux (eau, électricité, téléphone). Nous n'avons pas cependant inclus dans cette catégorie certains investissements tels que l'enfouissement des réseaux, relevant là encore, à notre sens, de décisions politiques locales plus que de nécessités absolues. Enfin, quelques dizaines d'entités ont fait part de dépenses relatives à la gestion du patrimoine forestier, et notamment dans le cadre de la réparation des dégâts de la tempête de 1999.

La grande majorité des actions de ce premier groupe sont mentionnées au titre des réalisations des dernières années, et les questionnaires en faisant part au titre des projets sont bien moins nombreux, ce qui donne l'impression que, dans bien des cas, les dépenses d'entretien ne sont pas réellement prévues dans un programme politique. Ce constat confirme notre idée d'un caractère non choisi de la plus grande part de ces activités « administratives ». Le déséquilibre entre réalisations et projets dans les travaux d'entretien est particulièrement sensible pour ce qui concerne la voirie, les travaux de réfection des bâtiments étant plus souvent planifiés (et présentant un caractère moins prioritaire) ; bien entendu, la gestion forestière liée à la tempête de 1999 relève désormais des actions passées.

Les obligations liées à des mises aux normes, dans différents domaines, imposées par les pouvoirs politiques de niveau supérieur, mentionnées dans 40 % des communes environ, constituent un autre poids sur les actions des conseils municipaux. Ces dernières années, les plus importantes concernent l'assainissement, pour lequel des travaux ont dû être entrepris (ou doivent l'être prochainement) dans un grand nombre de municipalités. On relève aussi, de manière un peu moins courante, l'application de nouvelles réglementations relatives à la protection des captages d'eau ou à la sécurité incendie. Il faut préciser qu'une grande part des questionnaires faisant mention des travaux d'assainissement figure encore dans la rubrique des projets, alors que la loi obligeant les communes à y faire face date déjà de plusieurs années : on peut en déduire qu'un certain nombre de très petites entités rencontrent des difficultés réelles à répondre à cette nouvelle nécessité.

La question des services de compétence communale est moins couramment abordée (moins de 10 % des questionnaires). Il s'agit essentiellement de questions scolaires (regroupements pédagogiques, transports scolaires), et plus rarement du ramassage des ordures ménagères. Il faut dire à ce sujet que, dans la quasi-totalité des cas qui nous concernent, ces questions ne sont pas traitées directement par la commune, mais par des structures intercommunales. Ainsi, à moins que la très petite localité détienne encore une

classe (ce qui est rare)[26], ou que le maire ait un rôle particulier au sein de la structure intercommunale, on peut imaginer que les débats sur ces questions, en séance de conseil municipal, prennent généralement un aspect assez secondaire, d'autant plus que les dépenses liées aux affaires scolaires ou de ramassage des ordures ménagères peuvent rester de nombreuses années sans connaître d'évolutions suffisamment sensibles pour être mentionnées dans un questionnaire du type de celui que nous avons diffusé.

Le poids prépondérant des actions non directement choisies par l'équipe politique municipale semble être une particularité propre aux très petites communes. En effet, dans des entités plus importantes, ces préoccupations ne seraient pas aussi spontanément cités à côté de projets politiques plus individualisés. Or, compte tenu des budgets souvent limités des collectivités de moins de cinquante habitants, les maires de certaines d'entre elles affirment que les obligations diverses mobilisent jusqu'à la totalité de leurs moyens d'action. Ainsi, près d'un quart d'entre eux ne cite aucune action ou projet d'ordre politique. Seraient-ils plus à l'aise dans le costume du représentant de l'Etat que dans celui de l'homme politique élu ? Ou la somme des contraintes et de la législation qui leur sont imposées les empêcherait-elle, compte-tenu de leurs moyens matériels et humains, d'incarner les choix politiques des électeurs ? Ou encore, ces derniers n'auraient pas d'autres attentes de leur maire que celles de régler les questions de gestion courante ? Dans un premier temps et au regard des éléments de réponse, plusieurs hypothèses sont ainsi possibles. Cependant, un certain nombre de remarques, développées par les élus dans les parties libres du questionnaire ainsi que dans les entretiens effectués sur le terrain, permettent, au moins pour un certain nombre de localités, de donner quelques précisions.

Dans la teneur des réponses à notre enquête, un certain nombre de maires laissent percevoir une attitude critique face à ces dépenses qu'ils considèrent comme obligatoires, comme en témoignent les citations suivantes :

- *« Les dépenses obligatoires sont de plus en plus lourdes »* (ancienne commune de moins de cinquante habitants, Vosges).
- *« Vu le budget misérable de la commune, gros problèmes pour entretenir le patrimoine communal »* (commune de 40 habitants, Aude).
- *« Le seul projet est subi puisqu'il s'agit de se mettre en conformité avec la loi »* (commune de moins de 30 habitants, Isère).
- « *vu les obligations imposées par l'état (assainissement, défense incendie...) et notre petit budget, notre crainte est de ne plus arriver à faire face aux dépenses »* (ancienne commune de moins de cinquante habitants, Oise)…

Ces quelques remarques vont dans le sens d'un poids des fonctions de type « administratif » dans le rôle de l'élu : la réalisation des actions imposées le contient dans la responsabilité d'un représentant de l'Etat, au détriment du soutien politique de son corps électoral. Toutefois, d'autres citations revendiquent l'importance de ce relais local de l'exécutif, comme par exemple celle-ci :

- *« Si nous n'étions pas commune, notre village composé de mas serait peut-être encore sans eau, chemin entretenu et sans électricité. Il n'y aurait pas le dynamisme actuel »* (ancienne commune de moins de cinquante habitants, Hérault).

Ces propos semblent signifier que l'efficacité de l'entretien et de l'équipement minimal du territoire est améliorée par la présence, jusque dans les plus petites localités, de relais officiels

[26] D'après l'Inventaire Communal de 1998 et pour les 1 477 communes étudiées pour lesquelles nous possédons les données, 25 conservent au moins une classe d'école primaire (1,7 %), dont 20 anciennes communes de moins de cinquante habitants.

du pouvoir central, et que, même imposées, ces activités, en mobilisant les habitants, engendrent un certain dynamisme collectif.

On peut enfin souligner que, à l'évidence, les très petites communes n'ont pas de contraintes territoriales constantes : un village-rue du Nord-Est, groupé le long d'une route départementale, sans église et ne comprenant qu'un nombre très réduit, voire nul, de bâtiments communaux, n'appelle pas la même vigilance municipale sur les équipements locaux qu'une entité de montagne constituée de hameaux isolés, reliés chacun par plusieurs kilomètres de voirie communale, dont plusieurs d'entre eux ont encore une chapelle, voire un cimetière, et sont alimentés par plusieurs captages d'eau différents… Par exemple, la commune de Silly-en-Saulnois (Moselle) ne détient aucun bien propre (l'église et le cimetière de référence se situent dans le village voisin, tandis qu'une salle louée à un particulier fait office de mairie) ; à l'inverse, le maire de Cazaux-Fréchet-Anéran-Camors (Hautes-Pyrénées) doit se soucier de l'entretien de six églises et chapelles, et cinq captages d'eau, pour une population répartie en six hameaux à flanc de montagne…

B. La part des politiques choisies : quelles priorités ?

En dehors des actions, préoccupations et projets à caractère contraint, trois questionnaires sur quatre mentionnent des faits à caractère davantage politiques, relevant d'initiatives locales. Leur contenu donne les contours des capacités d'action que peuvent se permettre les très petites communes : ont-elles les mêmes priorités que les plus importantes, ou leur petite taille les pousse-t-elle à des politiques particulières ?

Concernant les 40 % d'actions ou projets (répartis sur 75 % des questionnaires) que nous considérons comme étant d'initiative locale, nous avons distingué six champs d'action principaux. Par ordre de fréquence, il s'agit d'actions ou de préoccupations :

- touchant à l'environnement, la qualité du cadre de vie l'embellissement des lieux publics, la valorisation du patrimoine ;
- relatives au logement : développement de l'habitat, construction, rénovation, ou entretien de logements locatifs ;
- portant sur l'équipement de la commune et l'amélioration du service public : agrandissement ou construction d'une mairie, d'un nouveau bâtiment communal, d'une salle polyvalente, d'un terrain de sports, de loisirs ou autre équipement, mais aussi développement de l'accès aux nouvelles technologies de l'information et de la communication ;
- concernant le développement économique, principalement le tourisme et l'agriculture ;
- de l'élaboration de documents d'urbanisme, plans de développement, ou plus simplement de préoccupations liées à la croissance urbaine ;
- traitant des relations sociales : soutien du mouvement associatif, action culturelle et événementielle, politique pour la jeunesse ou pour les personnes âgées…

Sans surprise, les éléments de réponse les plus fréquents dans cette catégorie font allusion à une politique d'embellissement du village, ou d'amélioration du cadre de vie, sous différentes formes plus ou moins précisées. L'opération déterminée la plus fréquemment signalée est l'enfouissement des réseaux, mentionné dans 71 questionnaires, soit 13 % des communes étudiées. Dans le même ordre d'idée, l'éclairage public (mise en place ou réfection) est cité à 35 reprises. En dehors de ces réalisations qui correspondent généralement

à des projets de grande ampleur à l'échelle de très petites communes, mobilisant un budget important, les autres actions mentionnées sont plus souvent des petits aménagements d'ordre esthétique : fleurissement, plantations, mise en valeur du petit patrimoine tel que lavoirs, fontaines, fours à pain qui sont cités à plusieurs occasions. Dans un certain nombre de cas, ces petites activités, qui prendraient un caractère marginal dans des municipalités plus importantes, représentent, pour les très petites entités, des projets de premier plan, dans la mesure où elles expriment l'identité des localités et justifient, d'une certaine manière, leur indépendance, comme l'ont exprimé les élus, à plusieurs reprises, au cours des entretiens de terrain (photographies 1 et 2).

Saint-Sulpice-de-Ruffec (Charente) :
une politique de valorisation environnementale à l'échelle
d'une commune de 35 habitants

Photographie n°1 : place de l'église.
(07.08.2008, vers le nord).

L'église et la mairie (à gauche, agrémentée d'un auvent) constituent les éléments phares de l'identité de la localité. L'équipe municipale a pris soin de mettre quelques moyens dans leur valorisation, ce qui se traduit par la présence régulière de bacs fleuris le long des édifices.

Photographie n° 2 : traversée du village sur la RD 102.
(07.08.2008, vers le nord-est).

Largement fleuris avec le concours de la municipalité et des riverains, les abords de la départementale ont probablement contribué à la distinction de Saint-Sulpice-de-Ruffec dans le cadre du concours des villages fleuris (une fleur).

La mise en valeur de la localité est une manifestation visible de son autonomie et de son intégration identitaire. Elle symbolise l'attachement des habitants au patrimoine municipal, et traduit leur investissement sur l'espace public. Cette situation est d'autant plus remarquable que l'habitat communal est essentiellement dispersé, et que son centre n'est pas situé sur un lieu de passage important.

Le logement est aussi un sujet crucial. La délivrance des permis de construire fait partie, depuis les lois de décentralisation de 1982, de la chasse gardée des maires, les délégations aux intercommunalités étant peu courantes dans ce domaine. Cette compétence donne aux édiles un levier d'action considérable. Dès lors, il n'est pas surprenant que soient citées des préoccupations relatives soit à l'entretien du parc de logements existant, soit à son extension, dans plus du tiers des localités enquêtées. En outre, il est assez fréquent que les

communes soient propriétaires d'un ou de plusieurs logements locatifs, lesquels demandent un entretien régulier et une attention dans la gestion de la location. A l'échelle des finances de très petites entités, les revenus d'un logement locatif augmentent de manière sensible le volume d'un budget municipal. La présence d'un logement communal est notamment fréquente dans les villages ayant disposé d'une école par le passé (ancien logement de l'instituteur).

Mais, en supplément de cet héritage, certaines très petites localités ont parfois des politiques plutôt ambitieuses dans le domaine du logement : par exemple dans les Hautes-Pyrénées, Ris (12 habitants en 1999), déjà propriétaire d'un logement au-dessus de la mairie, a monté, depuis 2005, un projet qui pourrait avoir des conséquences non négligeables à l'échelle d'une si petite entité : suite au décès d'une habitante sans descendance directe, la municipalité a acquis, au moyen d'un emprunt, sa propriété constituée d'une maison d'habitation et de deux granges. La revente de ces deux dernières pour une réalisation (probable) de résidences secondaires a permis de faire une plus-value diminuant le coût global de l'opération ; par ailleurs, la rénovation de la maison principale permettra de mettre en location un logement supplémentaire, ce qui donne l'espoir à l'équipe municipale d'accueillir une famille, et ainsi d'accroître la population. Ce type d'opération est directement lié à une volonté politique locale forte, et serait probablement compromis si l'autonomie de la localité n'était pas reconnue, bien que le soutien technique de l'intercommunalité ait été déterminant dans le montage de l'opération.

Des actions sur le bâti privé sont aussi envisagées. Ainsi, un maire d'une ancienne commune de moins de cinquante habitants de Charente-Maritime donne les clés de sa croissance démographique significative :

- *« Contacter chaque propriétaire d'un logement vacant afin de l'informer sur les aides financières (subventions, réfection, amélioration, avantages fiscaux, location, aide technique…) »* ;

et au rang des projets :

- *« Libérer des terrains à bâtir à des prix compétitifs !…»*

Le recensement de 2006 dénombre dans cette localité plus de 80 habitants…

Dans le domaine de l'équipement de la commune en infrastructures et services publics, les actions mentionnant la salle communale concernent la majorité des entités apparaissant dans cette rubrique. Dénommée sous différents vocables (salle de réunions ou de rencontres, salle polyvalente, communale…), sa mise en place dans les très petites localités constitue ainsi l'une des actions d'initiative locale les plus courantes. Les autres engagements sont soit, pour les gros travaux, la construction d'une nouvelle mairie ou d'un nouveau bâtiment communal, soit, plus couramment, des petits équipements tels qu'un abri bus, des toilettes publiques, un terrain de sports ou de loisirs, l'aménagement d'une place, ou encore l'accès à des nouvelles technologies, dans la mairie (informatisation) ou pour l'équipement des particuliers (accessibilité de l'ADSL ou du téléphone mobile). De manière plus vague, les services publics sont mentionnés une fois ou l'autre, ainsi que des actions menées en lien avec l'intercommunalité (transport à la demande, centre de loisirs…).

Une bonne part de ces travaux reste très liée à l'indépendance administrative de la localité, sans laquelle on peut aisément penser qu'une bonne part des équipements que nous venons de citer ne verraient pas le jour sur place : si leur utilité pour un nombre aussi réduit d'habitants peut être discutable, ils n'en sont pas moins une conséquence directe du morcellement municipal. Par exemple, la citation suivante :

- *« Nous avons réussi à faire implanter un pylône SFR téléphone portable, et à l'avenir... haut débit et TNT »* (commune de moins de vingt habitants, Drôme),

laisse supposer que ces installations au bénéfice de localités isolées sont difficiles à obtenir, et la présence d'un chef-lieu de commune est un élément parfois important à faire valoir.

Les mentions relatives aux activités économiques concernent, pour plus de la moitié d'entre elles, le tourisme, qui semble s'imposer dans de nombreuses régions comme une (voire la seule) perspective possible de valorisation et de développement local (Violier, 2008). En revanche, les conseils municipaux, visiblement, se mêlent peu des activités agricoles (moins de 10 % des questionnaires y font allusion), alors qu'elles occupent souvent encore une part importante des finages. Dans certaines publications (Faure, 1992), cette prise de distance entre l'agriculture et l'action municipale a été analysée comme une tendance lourde de l'évolution des fonctions de l'administration locale en milieu rural : même dans des localités fortement marquées par l'agriculture, le lobbying puissant des syndicats agricoles auprès du pouvoir central prendrait le pas sur les interventions des maires. Dans le domaine économique, nous avons aussi intégré les éléments de réponse mentionnant le développement des énergies renouvelables. A l'échelle de l'enquête, celui-ci reste relativement marginal, mais néanmoins intéressant : seules trois allusions dans les actions, contre 18 au rang des projets, dont une majorité de projets éoliens. Il est ainsi manifeste que ce type de préoccupation se développe. Serait-il amené à se généraliser dans les zones rurales périphériques à plus ou moins longue échéance ? Au-delà de l'intérêt écologique, c'est aussi la croissance du budget communal qui est espérée, comme en témoignent les annonces suivantes :

- *« Réaliser le projet des parcs éoliens, afin de percevoir la taxe professionnelle, nous permettra d'améliorer encore la qualité de vie sur la commune »* (ancienne commune de moins de cinquante habitants, Var).
- *« Si création d'une zone éolienne : aménagement du bourg ; aménagement d'un espace accueil pour les groupes »* (commune d'une quarantaine d'habitants, Haute-Loire).
- *« Suite à un projet éolien qui apportera des revenus, installation de solaire chez tous les habitants du village qui le souhaitent »* (commune d'une quarantaine d'habitants, Côte-d'Or).
- *« La municipalité s'intéressera à l'avenir aux autres possibilités d'énergie renouvelable telle éolienne ou solaire et pourquoi pas à la mise sur le marché des eaux de source »* (commune de moins de cinquante habitants, Alpes-de-Haute-Provence).

Encore faudrait-il que la taxe professionnelle soit maintenue, ce que l'actualité politique récente semble compromettre…

Moins souvent abordée comme telle mais parfois sous-tendue dans les actions de la rubrique du logement (développement d'un lotissement par exemple), la planification de l'urbanisme est davantage présente dans les projets que dans les actions déjà réalisées, en particulier pour l'établissement de PLU (Plans Locaux d'Urbanisme) et de cartes communales. Même si les très petites entités restent globalement faiblement dotées dans ce domaine (une grande partie est encore soumise au RNU), l'organisation de l'occupation des sols se développe, ce qui peut être lié à l'accroissement des aires soumises à des pressions périurbaines significatives. Il arrive que les structures intercommunales prennent en charge la compétence de l'élaboration de ces plans, même si ce n'est pas (encore) une position très courante.

Enfin, les actions de type social ou culturel, auxquelles nous avons intégré la préoccupation, lorsqu'elle s'exprimait, d'accueillir de nouvelles populations ou des jeunes, sont beaucoup moins fréquemment signalées en tant que sujets abordés en conseil municipal. Il est probable que la faiblesse du nombre d'habitants rend difficile, ou tout simplement inopportune une aide organisée à des catégories de population : soit elle n'est pas gérable à l'échelle municipale et serait plutôt réservée à l'intercommunalité (portage de repas par exemple), soit elle est remplacée par une solidarité informelle renforcée entre les habitants, dès lors que l'anonymat est moins fréquent que dans des localités plus peuplées. D'ailleurs, les mentions relevant de cette catégorie sont souvent des préoccupations, plus que des actions concrètes ; cependant, dans certains cas, l'aménagement de logements locatifs, qui s'intègrent parfois dans des opérations subventionnées plus générales (telle l'opération « cœur de village » en Bourgogne), peuvent être considérés comme des réponses à une volonté d'accueil d'un certain type de population. Ces observations rejoignent celles résultant du traitement des questions posées à l'organisme Mairie-conseils (Mairie-conseils, 2002), où l'on remarque également que les interrogations d'ordre économique ou social prennent une place secondaire à l'échelle de l'ensemble des communes de moins de 2 000 habitants, mais néanmoins croissante au cours des années 1990 : on peut supposer que cette progression récente n'atteint pas (encore) les entités les moins peuplées.

Concernant les relations entre les habitants, on peut lire par exemple ce type de préoccupation :

- *« Gérer les tensions entre les anciens et les nouveaux qui ont cru que la campagne c'était mieux et moins cher que la ville (erreur à cause des coûts de transport et de chauffage) »* (commune de moins de quarante habitants, Meurthe-et-Moselle).

Plus concrètement, la prise en charge par la municipalité d'animations culturelles permet de rassembler la petite communauté locale :

- *« En 96, nous avons remis en route la fête du village qui avait été abandonnée, repas des ainés, repas du 14 juillet gratuit pour toutes les personnes du village ; Noël des enfants avec théâtre fait par les jeunes ; soupe à l'oignon gratuite après »* (commune de moins de quarante habitants, Pas-de-Calais).

Finalement, on observe que le développement économique, la planification urbaine et les relations sociales sont les catégories d'actions les moins abordées dans les conseils municipaux des communes les moins peuplées, alors que ce sont des thèmes politiques souvent valorisés en premier plan dans le développement local de collectivités plus importantes. Ce constat démontre en partie une spécificité du jeu politique et du contenu de la vie citoyenne locale des très petites entités qui, tout en reposant sur des définitions et des compétences communes, fonctionnent différemment et, à ce titre, doivent être comparées avec prudence à ce que l'on observe dans les mailles de rang supérieur. Dans ce sens, les structures intercommunales qui, en milieu rural, reprennent souvent, désormais, une grande partie des fonctions liées au développement économique et à l'action sociale, ont une place de plus en plus importante dans le paysage politique local. Malgré la forte réduction de ces dernières activités à l'échelle des municipalités, peut-on dire pour autant que la persistance de la structure locale la plus réduite n'est plus pertinente ? Cette question doit évidemment être abordée avec une grande prudence, les premières catégories d'éléments de réponses ayant montré son efficacité particulière dans certains domaines d'action qui, malgré les apparences, peuvent prendre une certaine importance dans le développement local et la cohésion des petites communautés rurales.

Il faut souligner enfin que, en dépit de la tendance dominante, une poignée de questionnaires (une trentaine au total), ne mentionne aucune action de type « administratif », mais à l'inverse une série d'activités, actions ou projets afférents à le deuxième catégorie, et, dans certains cas, le maire défend ainsi un véritable bilan politique, fort parfois d'une dizaine d'éléments pouvant tous être rangés au compte d'une initiative locale libre des obligations extérieures diverses. On comprend, dans de pareilles situations, que les tâches imposées de la première catégorie ne soient pas mentionnées. Finalement, ces cas de figure restent marginaux, mais ils montrent aussi qu'il est possible, dans une commune comptant ou ayant compté moins de cinquante habitants, de mener une politique de développement dynamique.

A titre d'exemple, on peut citer cet édile d'une entité proche de la cinquantaine d'habitants, en Corrèze :

- [actions et préoccupations] : *« Faire vivre le mieux possible les gens du village en maintenant les services de proximité ; développer l'essor du village en créant un lotissement ; développement durable accueillant 6 nouvelles familles avec leurs enfants ; reconstruction sur la place du village d'une maison du XVI*^{e} *avec son four à pain pour en faire une salle d'expo. sur les tourbières »* ; [projets] *« point multimédia pour les jeunes du village ; développer l'OPAH sur la commune pour que toutes les maisons soient restaurées et louées ; maintenir nos jeunes sur la commune en les aidant et aider nos anciens pour éviter leur départ en maison de retraite ».*

L'évolution démographique de la localité semble valider de telles actions, puisque le chiffre calculé pour 2006 se situe au-delà de la soixantaine d'habitants, sur un plateau de Millevaches pourtant peu dynamique dans son ensemble.

Dans l'Ariège, cette commune de moins de quinze habitants a une politique claire en faveur d'une croissance démographique :

- [actions et préoccupations] : *« Développement de l'habitat permanent ; aménagement d'un logement social »* ; [projets] *« projet de création d'un nouveau logement permanent ; viabilisation des terrains constructibles proches du village ; encourager les jeunes à s'installer dans notre village ».*

Plus diversifiées, les réalisations et ambitions de ce maire des plateaux de Bourgogne (village de moins de trente habitants) :

- [actions et préoccupations] : *« Restauration globale d'un village très touché par la désertification ; mise en valeur d'un site autour d'un lavoir remarquable ; intervention artistique contemporaine ; animations festives et culturelles* ; [projets] *« achever la réhabilitation globale du bâti ».*

Ou encore, les remarques un peu plus abstraites de cet édile de Moselle (commune d'une cinquantaine d'habitants) :

- [actions et préoccupations] *« Pratiquement rien n'a été fait depuis la Révolution de 1789 ; chamaillerie, gabegie et finalement immobilisme complet* ; [projets] *intégrer quelques nouveaux habitants en évitant les lotissements (nous sommes à une vingtaine de km de l'aéroport régional et de la future gare TGV de Louvigny) ; il existe un projet éolien qui pourrait tout changer en termes de revenus ; l'avenir pourrait être touristique (randonnées) – historique : chapelle de 1726 (non classée) ; nous avons une auberge et pourquoi pas faire des chambres d'hôtes ; mon rêve : apporter la culture, la fête, la joie de vivre ».*

En somme, les maires de ces localités ayant hérité d'un socle démographique réduit et d'une dynamique fortement négative au cours du vingtième siècle ne manquent pas d'idées

pour inverser la tendance. L'amélioration et/ou le développement de l'habitat sont partout présents, ce qui montre leur place centrale dans les politiques locales les plus ambitieuses.

A l'inverse, certaines communes défendent le fait de n'avoir aucun projet particulier, comme en témoigne, par exemple, les citations suivantes :

- « *Pas de projet, la commune se trouve en fond de vallée et les habitants ne souhaitent pas d'agrandissement rapide du village* » (commune de moins de cinquante habitants, Marne – Montagne de Reims).
- « *Nous sommes à l'inverse de la tendance actuelle : nous désirons rester petit* » (commune des Yvelines).

Eventuellement, de telles positions peuvent les individualiser des entités voisines, en particulier des plus importantes, et avoir pour conséquence la volonté de limiter la reprise par des structures intercommunales de compétences trop importantes pour lesquelles la vision politique territoriale est divergente.

C. Débats, réflexions et inquiétudes dans les conseils municipaux : quelques grandes tendances

La très grande majorité des éléments de préoccupation du conseil municipal que nous avons rangés dans cette catégorie se rapporte à l'intercommunalité, aux syndicats intercommunaux et, plus généralement, aux relations entre différentes collectivités. Ces discussions sont liées, à l'évidence, au développement conséquent des EPCI à fiscalité propre dans les années 1990 et 2000, faisant suite aux lois successives incitant les communes à former de tels groupements. En particulier, depuis la loi dite Chevènement votée en 2001, la majorité des localités de notre base sont entrées dans une communauté de communes ou (plus rarement) d'agglomération. Cette évolution peut entraîner des changements considérables dans la politique locale, diversement appréhendés par les maires des entités périphériques.

Les autres préoccupations mentionnées font souvent part d'inquiétudes, soit sur des questions financières ou administratives : difficultés à boucler un budget, ressources financières insuffisantes, dettes, ou des doutes quant à la capacité des plus petites structures municipales à continuer d'exister ; soit sur des questions relatives à l'avenir du monde rural : dépopulation, départ ou abandon de certaines activités, difficultés à trouver de nouvelles ressources… Il semble évident que de telles mentions, dans le cadre de notre questionnaire, n'étaient pas très explicitement attendues dans cette rubrique, et que, vraisemblablement, un certain nombre de conseils municipaux ont abordé ces problèmes sans qu'ils soient reportés à cet endroit. Par ailleurs, les quelques sujets évoqués dans cette catégorie de réponses renvoient aussi à une question posée plus loin, et dont nous reparlerons, concernant les espoirs et inquiétudes des élus de notre base d'étude, quant à l'avenir de leur commune.

Cette analyse des actions et projets des conseils municipaux nous entraîne à une conclusion en demi-teinte : d'un côté, nombre d'élus semblent gênés, à cause de la petite taille de la commune et de son faible potentiel, par le poids souvent prépondérant des actions non réellement choisies. Mais, en même temps, force est de constater que, dans la plupart des entités que nous avons enquêtées, des projets d'initiative locale ont pu être entrepris ou sont en phase de réalisation, et, pour un certain nombre de ces actions, on peut supposer que leur avancement n'aurait pas été aussi évident si la localité concernée n'avait pas eu d'autonomie administrative. Par exemple, les très petits villages de Bourgogne auraient-ils pu bénéficier de

l'opération « cœur de village » s'ils avaient été réduits au rang de hameau ? Les caractéristiques de l'opération laissent penser que non. Devant ce double constat, la place prise par l'intercommunalité est cruciale : dans quelle mesure permet-elle de pallier les difficultés de gestion rencontrées par les plus petites structures et, en même temps, dans quelle mesure leur laisse-t-elle la liberté d'action souhaitée par les habitants, adaptée aux particularités de la localité ?

La différence manifeste entre les actions des très petites municipalités et celles des entités plus importantes, au-delà de l'adaptation à des moyens limités, peut aussi traduire un comportement politique particulier des acteurs locaux, ainsi qu'une cohésion et des solidarités originales des citoyens concernés. Ainsi, à la source de la typologie des sujets traités par les conseils municipaux de notre base d'étude, doivent être analysées les conditions communautaires spécifiques des collectivités locales les moins peuplées, qui supportent ces politiques.

III. Action municipale et organisation collective : une citoyenneté particulière ?

Une des hypothèses de départ de notre travail est que la très petite commune implique un mode de vie collective, une appropriation et une reconnaissance territoriale spécifiques, liés à une gestion politique et municipale originale. Les profils des élus, et surtout la typologie des actions et préoccupations des conseils municipaux ont montré que les problématiques des plus petites entités pouvaient différer, dans certains domaines et certains contextes, de celles des cellules plus importantes. En allant un peu plus loin dans nos observations, on peut déduire quelques éléments qui donnent à la vie municipale des localités de moins de cinquante habitants un caractère particulier, du point de vue des logiques politiques, relationnelles et de l'investissement personnel des citoyens. Les caractéristiques électorales, les rapports entre la population et l'action politique doivent ainsi être abordés.

A. La très petite commune dans les scrutins électoraux : des particularités significatives

Les conditions de la vie politique locale constituent une donnée très particulière dans les municipalités de moins de cinquante habitants : en effet, la constitution obligatoire, dans toute unité administrative autonome, d'un conseil municipal de neuf membres suppose qu'une part importante des électeurs accepte d'être élue. Dans les cas extrêmes, le conseil peut ainsi rassembler plus de la moitié des adultes implantés dans le village, ou du moins la plus grande part des familles. Ainsi, à l'échelle des communes de moins de cinquante habitants en 1999, les conseils municipaux, à raison de neuf membres par équipe, rassemblent plus d'un inscrit sur cinq (ou 16 % si l'on considère la totalité de notre base d'étude), ce qui est tout à fait considérable. Les logiques politiques s'en trouvent différentes : la proximité, la bonne connaissance mutuelle de la plupart des habitants sont telles que les choix électoraux ne se portent pas sur les mêmes bases que dans les entités plus importantes, quand un choix existe, ce qui est loin d'être toujours le cas.

En outre, il est très fréquent que plusieurs membres d'une même famille, voire d'un même ménage, se retrouvent dans le conseil municipal, ce qui est d'ailleurs interdit dans des

communes plus peuplées[27]. En regardant les listes des conseils municipaux, on constate ainsi que, dans une grande part des entités de notre base, au moins un des patronymes revient plusieurs fois. Dans certains cas extrêmes, on peut retrouver jusqu'à quatre ou cinq personnes portant le même nom : par exemple, dans la petite commune de Canteleux (Pas-de-Calais, 13 inscrits en 2008), les résultats des dernières municipales ne font apparaître que trois patronymes sur les neuf membres élus (deux fois quatre identiques, et un neuvième différent), tous passés dès le premier tour avec 100 % des suffrages exprimés… Evidemment, la présence de listes d'opposition lors des scrutins locaux est loin d'être systématique, et quand elle existe, elle se base avant tout sur des oppositions entre groupes de familles, parfois traditionnelles, parfois survenues à l'occasion d'un contentieux local (installation d'un équipement ou extension du village par exemple).

Par ailleurs, on peut supposer que le nombre réduit des inscrits sur les listes électorales change en partie la perception des élections de rang supérieur : on connaît les orientations politiques de chacun, par jeu de déduction en observant les résultats des urnes ; dans certains cas exceptionnels, des résultats sans appel rendent même caduque le secret de l'isoloir : on peut citer par exemple le cas de Leménil-Mitry (Meurthe-et-Moselle, 8 électeurs en 2007), dont le vote proclamé donne 100 % des voix à Nicolas Sarkozy au premier tour (avec également 100 % de participation !) ; ou encore, dans les Hautes-Pyrénées, Ris (12 électeurs en 2004) apporte la totalité des suffrages exprimés au candidat du PRG, dès le premier tour, lors des dernières cantonales… Dans des bureaux de vote légèrement plus importants, les maires rencontrés avouent que, en général, chacun sait, par déduction, le candidat soutenu par chacun des votants, et ce d'autant plus facilement quand le résultat est bien tranché : par exemple lors des dernières présidentielles, au Clat (Aude, 36 électeurs inscrits, 32 votants), le premier tour a donné 27 voix (85 %) à Ségolène Royal, deux pour Olivier Besancenot, une pour Marie-Georges Buffet et deux pour Nicolas Sarkozy. Un article de presse commentant ce résultat montrait bien que pour les habitants, l'identité des partisans minoritaires ne faisait aucun doute[28].

Si des majorités aussi importantes au premier tour restent assez rares, l'étude détaillée de l'élection présidentielle de 2007 montre qu'elles sont bien plus fréquentes au second : lors du duel entre Nicolas Sarkozy et Ségolène Royal, le 6 mai 2007, plus d'une commune étudiée sur cinq (22,7 %) a donné au moins 75 % des voix à l'un des deux candidats. Les localités qui ont le plus fortement soutenu le camp socialiste sont minoritaires, mais leur répartition presque exclusive dans les montagnes méridionales fait ressortir le poids de comportements sociologiques encore bien ancrés (figure 80). On peut émettre l'hypothèse que ces faits traduisent une cohésion sociale et identitaire forte de la population locale.

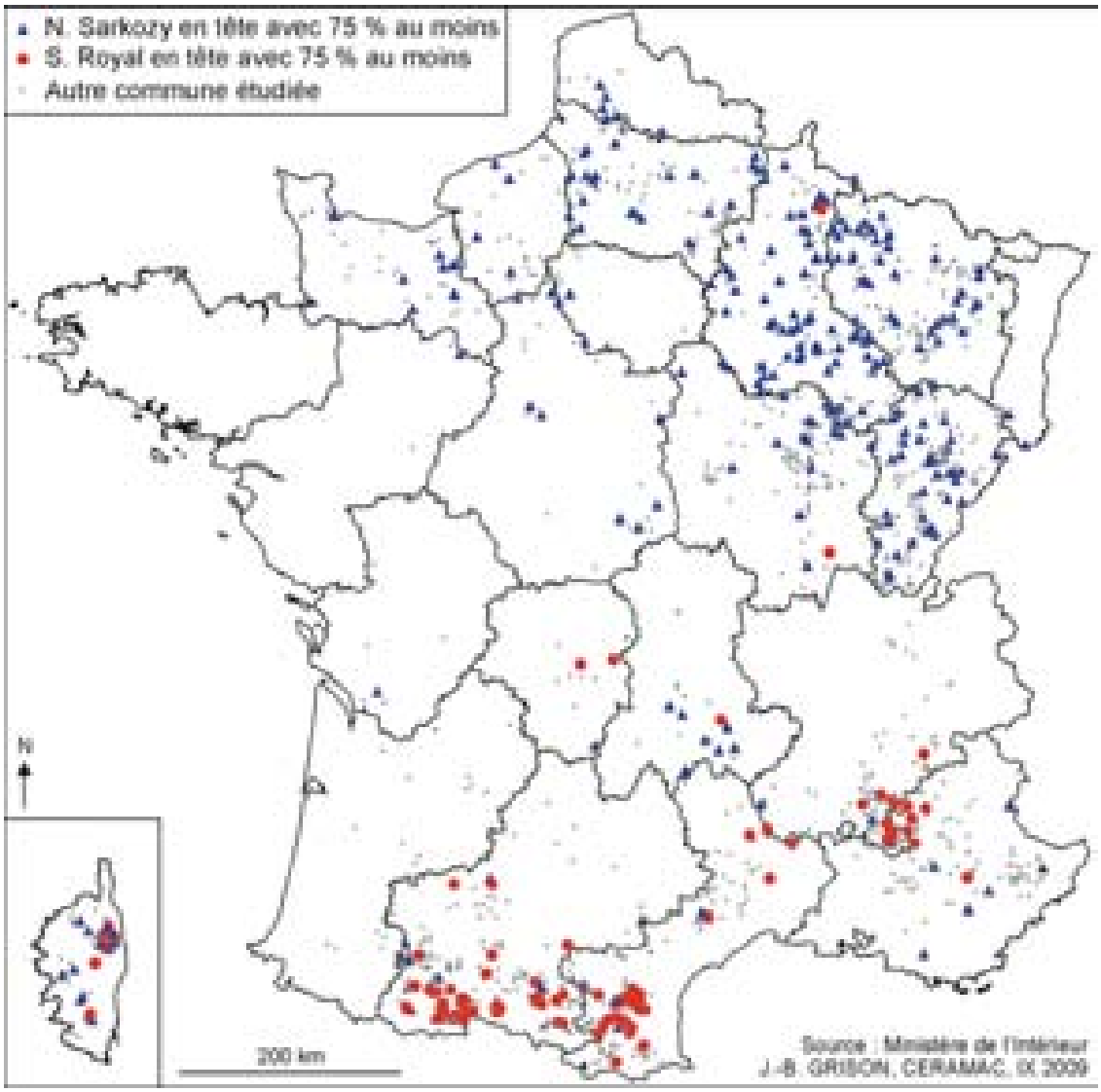
Nous avons vu, dans la deuxième partie, que les électeurs sont en moyenne plus nombreux, dans les très petites communes, que les habitants permanents. La vie politique de ces entités doit ainsi tenir compte d'une part parfois importante de population non résidente, mais participant à la vie de la communauté de diverses manières. Au moment des élections municipales, le poids des électeurs non résidents peut poser un certain nombre de problèmes et engendrer des tensions : nous avons par exemple rencontré des situations dans lesquelles l'équipe en place se retrouve renversée par le vote des électeurs « extérieurs » à la commune ; ou encore, dans le cadre d'une opposition entre deux listes, chaque camp cherchant à faire

[27] D'après l'article L238 du code électoral, le nombre de membres d'une même famille au sein d'un même conseil municipal est limité à deux dans les communes de plus de 500 habitants, tandis que les municipalités moins peuplées n'ont pas de limitation.
[28] *Le Monde*, publié le 30 avril 2007 sur le site Internet du journal (www.lemonde.fr).

inscrire le maximum de partisans (dans le cadre d'opposition entre groupes familiaux notamment), en se basant sur des titres de propriétés conservés sur des parcelles non bâties… Mais dans les entités les moins peuplées, la présence de cet électorat non résident est aussi indispensable à la survie de l'autonomie locale. Certaines d'entre elles sont ainsi essentiellement gérées de l'extérieur, par des élus qui entretiennent, malgré la distance, une certaine cohésion communautaire justifiant les contours de la cellule locale.

En somme, la signification particulière des scrutins électoraux dans les très petites communes suppose une intégration communautaire originale de la localité. A l'évidence, la mise en œuvre des actions relevant de la politique et de l'administration locales telles que définies précédemment ne s'opère pas de la même manière que dans les bourgs plus importants. Dans notre cadre d'étude, la configuration des relations entre élus et administrés, de même que leurs engagements respectifs, revêtent une importance de premier ordre.

Figure 80 – Résultats du deuxième tour de l'élection présidentielle de 2007 dans les très petites communes : les scores les plus tranchés



B. Collectivité locale et action collective dans les très petites communes

Avec un scrutin électoral municipal aussi singulier dans sa pratique, et des actions et préoccupations laissant souvent une large place aux démarches contraintes et aux projets de faible envergure (valorisation du village, du petit patrimoine…), avec des moyens financiers souvent modérés et des enjeux politiques relativement limités, on peut supposer que les relations entre le maire et ses administrés, ainsi que l'intégration de ces derniers dans la vie collective locale prennent une tournure quelque peu différente, elle aussi, de ce que l'on constate dans des municipalités de taille moyenne. En observant ces différences, on peut aussi se poser la question de la qualité des actions conduites : une très petite commune parvient-elle à se donner les moyens d'une gestion de qualité de son territoire ? Cette problématique se pose sous deux formes : d'une part, la place particulière de l'engagement des citoyens sur le territoire communal ; d'autre part, le problème des ressources et des moyens mobilisables.

1. Contrôle du territoire et engagement bénévole citoyen

Nombre d'enquêtés défendent leur entité comme une chance de pouvoir soi-même contrôler un espace public qui trouve sa cohérence dans l'histoire et les formes de l'occupation humaine, ce qui favorise l'intérêt et la mobilisation des habitants pour l'entretenir. Ainsi, même avec des moyens limités, l'autonomie dans la gestion municipale donne, pour un groupe citoyen constitué, la garantie d'une prise en compte de ses spécificités, qu'elles soient territoriales, politiques ou sociologiques. Dans la question de l'enquête demandant de justifier un éventuel refus d'une possibilité de fusion communale, un maire explique :

- « *La spécificité de notre commune (dynamique et écologique) diffère des autres politiques communales* » (ancienne commune de moins de cinquante habitants, Hautes-Alpes).

La place particulière du bénévolat, notamment des maires, dans la gestion des affaires locales dans un contexte de personnel municipal généralement très limité constitue encore une donnée intéressante. En effet, il est reconnu que l'investissement, le plus souvent bénévole, des habitants pour le bien commun est généralement plus important lorsque la taille de la localité diminue. On peut ainsi lire :

- *« L'entretien de notre petit village* [est possible] *grâce à la solidarité des habitants qui n'hésitent pas à s'engager bénévolement »* (commune de moins de cinquante habitants, Aisne).
- *« Le bénévolat est très important dans ma commune, une fusion au sein d'une entité importante le ferait disparaître »* (ancienne commune de moins de cinquante habitants, Alpes-Maritimes)…

Dans ce sens, on peut se dire que l'implication gratuite des populations locales, et en particulier des élus, dans les tâches relevant de la compétence des municipalités, renforce, dans une certaine mesure, l'efficacité des actions du conseil municipal, pour des activités qui, dans des communes plus importantes, seraient confiées à du personnel rémunéré ou déléguées à des entreprises privées : la valorisation du petit patrimoine, le fleurissement, mais aussi l'entretien élémentaire des voies communales (déneigement, taille…) en sont de bons exemples.

L'importance de l'investissement de la communauté locale sur le territoire commun, et, d'une manière plus générale, la proximité entre la structure politique et la localité, sont

aussi avancées, à de multiples reprises, comme un argument favorable au maintien de l'autonomie des communes de notre base. En même temps, certains soulignent aussi la difficulté à assurer une relève dans la formation du conseil municipal (inquiétude d'autant plus présente que le questionnaire a été envoyé à moins d'un an des élections). Dans quelques cas, certes peu nombreux, le maire craignait une nécessité de fusion si le conseil ne parvenait pas à se renouveler. Néanmoins, à ce jour, nous n'avons pas rencontré de cas de regroupements sous forme de fusion simple suite aux élections municipales de 2008, susceptibles d'être liés à de tels problèmes.

En définitive, la disponibilité d'une part significative des habitants et la qualité de leur engagement sont des éléments très déterminants dans le fonctionnement de l'institution communale des plus petits finages. Dans les cas où cette ressource humaine bénévole connaît un bon fonctionnement, l'entretien du territoire est alors favorisé par l'existence de l'institution municipale ; à l'inverse, d'autres localités sont confrontées à l'absence de volontés citoyennes suffisantes pour activer le processus démocratique, si bien que l'absence de choix alternatifs possibles à l'échelle de la commune devient préjudiciable.

2. Les charges administratives face au potentiel limité du personnel communal

Les réponses au questionnaire font part, assez souvent, d'inquiétudes ou de difficultés face aux responsabilités croissantes des maires : si le bénévolat est important au regard du travail accompli, le nombre d'habitants y prenant part laisse parfois à désirer (situation très variable néanmoins, certains responsables municipaux affirmant le contraire) : dans une quarantaine de réponses, le premier magistrat se plaint de la faible implication de la population, y compris des conseillers municipaux et même des adjoints, qui, soit par manque de disponibilité, soit par incompétence, le laissent seul dans la gestion de nombreux dossiers. Dans ces conditions, certains élus se plaignent aussi du manque de relève, ayant le sentiment de ne pas être en mesure de passer la main dans de bonnes conditions ; en réponse à la question de leurs éventuelles inquiétudes face à l'avenir, des édiles écrivent par exemple :

- « *Tout repose sur les épaules du maire : animation / préparation du conseil et des projets ; entretien* (a minima) *du village ; surveillance de l'eau* » (commune de moins de trente habitants, Hautes-Pyrénées).
- *« L'administration* [est] *de plus en plus lourde, avec en conséquence l'absence de volontaires pour gérer la commune : aucun candidat aux élections municipales de 2001, puis aucun candidat pour l'élection du maire ! »* (ancienne commune de moins de cinquante habitants, Doubs).

Les responsabilités, difficilement supportées par les élus locaux des très petites communes, sont de plusieurs ordres. D'une part, la multiplicité des échelons administratifs, ainsi que des commissions diverses afférentes aux obligations de gestion du territoire communal représentent un poids non négligeable : nombreux courriers à traiter par le maire lui-même en l'absence d'un temps significatif de secrétariat[29] ; nombreuses réunions à répartir entre un nombre limité de conseillers municipaux. D'autre part, les évolutions lourdes de la société rurale entraînent des exigences nouvelles qui peuvent modifier sensiblement les relations entre le maire et ses administrés. Cette question de responsabilité du maire est aussi

[29] La plupart des communes de moins de cinquante habitants doivent composer avec un temps de secrétariat très réduit : le plus souvent, le personnel n'est présent qu'une heure ou deux par semaine, voire tous les quinze jours dans certains cas. Parfois, aucune permanence régulière n'est assurée, le maire devant faire appel à une municipalité voisine en cas de besoin.

amplifiée par le retrait, dans la lignée des lois de décentralisation, de la tutelle des préfectures sur un certain nombre de compétences, ayant pour conséquence d'accroître les prises de risques locales, et parfois les poursuites judiciaires en cas de problème (un maire confiait, par exemple, lors d'un entretien, avoir eu des ennuis suite à un accident de voiture mortel dans la traversée du village).

Finalement, les caractéristiques de l'action collective dans les plus petites communes, en particulier telles qu'elles sont perçues par les élus eux-mêmes, sont une fois encore en demi-teinte : l'autonomie administrative et politique (toute relative, nous l'avons vu dans la partie précédente, avec l'importance des obligations légales et d'entretien contraignant une grande part de l'action locale) est à la fois source de liberté et de garantie d'un certain respect des particularités locales, et source de difficultés du fait de moyens financiers certes limités, mais surtout (c'est la principale plainte des élus concernés) d'un manque de moyens humains, c'est-à-dire de bonnes volontés prêtes à s'investir bénévolement dans les travaux collectifs.

Il ressort également de ces réflexions que le rôle du maire, tel qu'il est vécu généralement dans les très petites communes, relève davantage d'un travail relationnel, sous forme d'intermédiaire entre les habitants, leurs préoccupations en matière de gestion territoriale et les institutions supérieures, collectivités ou administrations. La posture d'homme politique, dans ce qu'elle suggère habituellement (appartenance partisane, programme, confrontations organisées…), semble reléguée au second plan. Dans ce sens, on peut se demander si l'édile local, dans des communautés très peu peuplées, ne serait pas, d'une certaine manière et, dans la plupart des cas, considéré comme il l'était avant la Troisième République, lorsqu'il n'était pas encore élu par la population mais désigné, parmi celle-ci, comme représentant de l'Etat par le gouvernement… Dans de telles conditions, on peut comprendre que le morcellement municipal soit parfois accusé de produire une forme de « désert démocratique », ou plus précisément de « désert politique », dans la mesure où les électeurs ne choisissent pas, localement, un véritable programme pour l'évolution de leur localité.

C. Quelques exemples locaux

Les premiers résultats de l'enquête ont permis de dégager quelques tendances singulières des enjeux de politique locale dans les entités administratives les moins peuplées : capacités d'action souvent limitées, positionnement particulier du maire, mais attentes différentes et investissement original des citoyens locaux. En réalité, il est évident que la vie politique quotidienne des quelque 1 630 municipalités que nous étudions peut différer sensiblement d'une localité à l'autre, d'un contexte territorial à un autre… Dans cette perspective, un petit choix d'études de cas permettra de se donner une idée de la variété des postures et des évolutions possibles.

1. Gélaucourt (Meurthe-et-Moselle)

A environ 35 kilomètres de Nancy, Gélaucourt, qui appartient d'ailleurs à l'aire urbaine de la métropole lorraine, est un petit village organisé sur le modèle traditionnel du village-rue, relativement peu étendu, mais ayant connu une transformation radicale depuis les années 1970, transformation permise notamment par la périurbanisation qui a progressé

jusque dans ce secteur plutôt reculé, mais aussi par une gestion politique locale tout à fait singulière, plus précisément liée à la personnalité et à l'action de l'actuel maire.

Dans les années 1970, le village a atteint son minimum démographique avec moins d'une trentaine d'habitants (28 au recensement de 1975). Aujourd'hui, la localité compte plus de soixante habitants et a totalement changé de visage. Le maire actuel, arrivé à ce poste en 1977, est originaire du village mais a réalisé sa carrière professionnelle en ville, et notamment à Paris, comme cadre dans le secteur privé. On peut ainsi comprendre l'évolution qu'il a impulsée comme la manifestation d'un nouveau rapport à la localité rurale, lié au développement d'un mode de vie davantage calqué sur la ville. Dès le départ, il a mené une politique volontaire de valorisation esthétique de l'espace villageois, passant notamment par le fleurissement et les plantations (il déplorait, à son arrivée, l'absence totale d'arbres dans ce village avant tout agricole). Cette action, essentiellement bénévole et impliquant une bonne partie des habitants, a conduit, dès 1985, à la distinction d'une première fleur du comité national pour le fleurissement de la France. Nous avons observé à plusieurs reprises que de telles distinctions traduisent souvent, dans les très petites communes, l'expression d'une communauté locale cohérente et capable de s'investir sur l'espace public.

Par la suite, la logique de valorisation du village a été poussée à l'extrême, puisque la commune a gravi tous les échelons de reconnaissance en matière de fleurissement, jusqu'à représenter la France, en 2007, au concours de l'Entente Florale Européenne dans la catégorie « village », où elle a obtenu la médaille d'argent. Parallèlement à la végétalisation du village, les réseaux ont été enfouis, les voiries ont été refaites avec implantation de trottoirs, éléments caractéristiques de la percée d'une esthétique d'origine urbaine dans l'espace rural[30]. Le bâti a également évolué vers une fonction résidentielle plus marquée, avec, parmi d'autres actions, la rénovation et la reconversion en habitat d'une bonne part des anciens bâtiments agricoles. Depuis une vingtaine d'année, il n'y a d'ailleurs plus aucune exploitation agricole dans le village, les terres cultivées de la commune étant désormais exploitées par des agriculteurs des localités voisines. Ainsi, au-delà du simple fleurissement, c'est une mutation fonctionnelle marquée qui a eu lieu à Gélaucourt, et qui a pris, au fil des années, un caractère de plus en plus périurbain, attirant désormais une population relativement favorisée. Un peu symboliquement, on peut dire que la nature a remplacé l'agricole dans l'identité locale : le foisonnement de buissons fleuris sur les trottoirs ne correspond pas à l'image traditionnelle de la ferme en activité, et l'aménagement récent d'un jardin d'eau, comme espace vert de proximité s'inscrit pleinement dans la continuité de cette logique.

Le caractère résidentiel et périurbain s'affirme avec, pour corollaire, dans le cadre d'une valorisation accentuée du village, une certaine pression sur les valeurs immobilières. C'est dans ce cadre qu'un petit lotissement (huit pavillons) a été aménagé dans les années 2000, et a contribué à accroître la population, qui, au dernier recensement (2005), est repassée au-delà de la cinquantaine d'habitants. Aujourd'hui, l'enjeu, du point de vue du maire, est de limiter l'extension de l'espace bâti pour préserver sa valorisation et son identité. La perspective est donc celle d'une stabilisation de la communauté locale.

Cet exemple est caractéristique d'une politique spécifique à l'initiative des acteurs locaux (et du premier magistrat en particulier). Dans ce sens, l'autonomie administrative a été garante de la valorisation du village, qui n'aurait vraisemblablement pas eu lieu si, par exemple, comme cela avait été discuté dans les années 1970 suite à la loi « Marcellin »

[30] Cette observation est caractéristique de ce que constatait P. Dibie dans son essai, *Le Village métamorphosé* (2006).

incitant les fusions-associations entre communes, Gélaucourt avait été réunie à Favières (500 habitants) avec deux autres entités voisines. On peut penser également que la petite taille de la municipalité est un élément favorable à l'expression publique de la volonté d'une personnalité originale, qui aurait peut-être trouvé davantage de résistances dans un cadre géographique plus large. Localement, une opposition à la détermination du maire se manifeste bien, mais elle est restée, jusqu'à présent, relativement marginalisée. Enfin, même si une telle situation reste exceptionnelle, elle semble bien montrer que les très petites communes peuvent être favorables à une gestion politique particulière, traduisant ainsi un modèle de développement spécifique.

2. Epécamps (Somme)

Au nord-ouest de la Picardie, en limite de l'aire urbaine d'Amiens (la métropole régionale se trouve à une trentaine de kilomètres), et tout juste deux kilomètres du bourg (chef-lieu de canton) de Bernaville, on ne peut pas dire qu'Epécamps soit une localité très isolée, et pourtant, il s'agit, en 1999, d'une des communes les moins peuplées de la région, avec seulement une dizaine d'habitants. La grande particularité, c'est que le patrimoine bâti y est extrêmement rudimentaire pour une cellule administrative autonome, puisque seules quatre maisons (dont la mairie) apparaissent autour d'une petite chapelle.

Dans un cas aussi extrême, la légitimité de l'existence d'une institution municipale dans ce qui, ailleurs, serait considéré comme un simple lieu-dit, est une question qui se pose assez naturellement. D'ailleurs, avec moins d'une dizaine d'électeurs sur la liste locale, la formation d'un conseil municipal ne semble pas évidente, et de toute façon ne laisse pas *a priori* un grand choix lors des élections, même si le nombre de propriétaires est un peu plus important et donne la possibilité de recruter un ou deux conseillers forains (ce qui est le cas dans la situation actuelle).

Mais, au-delà de cette question de la justification d'une telle entité, il semble évident que le mode de vie collective, dans une cellule aussi réduite, prend une tournure tout à fait singulière. Tout d'abord, la composition de la population locale est originale : les quatre logements de la commune sont habités à l'année, par les mêmes familles depuis plusieurs décennies. Ainsi, dans le contexte d'un monde rural en profonde mutation, on trouve ici un îlot de stabilité remarquable (il n'y avait déjà plus que sept habitants au recensement de 1962) ; en outre, les quatre ménages actuels se composent d'un exploitant agricole (le fils de l'actuel maire), occupant une ferme assez importante, deux ménages de retraités, et un couple d'actifs dont l'un d'eux est ouvrier agricole sur l'exploitation locale… Là encore, dans un contexte de généralisation de l'influence urbaine et d'accroissement des mobilités domicile-travail, cette situation locale est des plus surprenantes.

Concernant la politique locale, trois des quatre ménages sont représentés au conseil municipal, tandis que la famille propriétaire de l'exploitation agricole semble tenir depuis longtemps la première magistrature. Le maire lui-même, retraité, vit aujourd'hui au chef-lieu de canton voisin, ayant laissé la ferme à son fils. Bien entendu, les affaires traitées par la municipalité sont très limitées, se résumant à l'entretien des chemins et au fleurissement de quelques espaces publics (une bande de pelouse en bordure de la départementale longeant le village, et une placette devant la chapelle). Dans ces activités, la part du bénévolat est très importante, et, dans la mesure où les dépenses nécessaires sont limitées, la faiblesse du budget communal ne constitue pas, aux dires de l'édile local, un problème majeur. Il faut préciser que

la gestion locale est facilitée par l'adhésion de la commune à une intercommunalité possédant de nombreuses compétences (dont la voirie, l'assainissement, les affaires scolaires, le ramassage des ordures ménagères…), ainsi qu'à un SIVU chargé de l'adduction d'eau potable. Le conseil municipal se voit ainsi déchargé d'une bonne part des actions de type « administratif » qui préoccupent la majorité des maires des très petites communes, comme constaté plus haut d'après les résultats de notre enquête.

Le maire d'Epécamps ne serait pas hostile, dans l'absolu, à une croissance du nombre de logements dans sa municipalité, d'autant plus que celui-ci a été plus important par le passé : il affirme avoir connu au moins le double du nombre actuel d'habitation, mais, compte tenu des matériaux de construction utilisés (murs en torchis), l'état de ruine survient rapidement après abandon. La commune ne faisant l'objet d'aucun périmètre particulier de protection, les terrains des demeures ruinées constituent déjà une ressource foncière constructible. Cependant, la pression reste relativement faible (même si elle existe et tend à s'accroître), et, surtout, le maire affirme que la plupart des propriétaires ne veulent pas vendre, dans la mesure où la possession d'un terrain leur permet de garder un lien officiel avec une localité à laquelle ils sont attachés, et, pour certains d'entre eux, d'être électeurs et / ou élus.

Ainsi, l'inertie très forte de cette très petite cellule administrative répond à la combinaison de plusieurs facteurs déterminants : en premier lieu, l'existence d'une petite communauté locale constituée de familles inamovibles depuis plusieurs décennies et consacrées, encore aujourd'hui, à l'activité agricole, donne une cohésion sociale forte, et atypique dans le contexte général actuel des espaces ruraux. Ensuite, cette cohésion semble assez étroitement liée à l'autonomie de la municipalité, qui lui donne une certaine identité : les propriétaires non résidents seraient-ils aussi attachés à leur terrain s'il n'y avait pas de conseil municipal local ? Enfin, les profondes différences de nature et de composition de la population avec celles des entités voisines (et notamment avec le chef-lieu de canton, localité la plus proche avec qui se poserait en premier l'éventualité d'une fusion), et la faiblesse des besoins locaux renforcent, auprès des habitants, le sentiment de légitimité de cette forme d'auto-administration. Le maire actuel soutient cette position, en ne voyant pas l'intérêt que la localité pourrait trouver à un éventuel regroupement : *« On ne dérange personne… »*.

Ces deux exemples, qui montrent deux types de politique locale très différents, se rejoignent pourtant sur l'importance que leurs élus accordent à l'autonomie de leur municipalité, même si les arguments ne sont pas les mêmes. Par ailleurs, il est intéressant de constater que les deux communes ont été rattachées à la même classe (la première) par l'analyse factorielle du cinquième chapitre. En effet, toutes deux appartiennent au même type d'espace (plateau céréalier), à une distance similaire d'une métropole régionale de dynamique moyenne, connaissent une certaine stabilité démographique entre 1962 et 1999, n'ont pas ou peu de résidences secondaires, un vieillissement plutôt atténué de la population… Pourtant, l'approfondissement permis par cette étude des logiques de l'administration locale aboutit à des constats très différents, quant à la perception des enjeux et à l'activité des acteurs du territoire. On montre bien, ainsi, que l'organisation et la conduite politiques des localités de notre base ont des conséquences importantes sur les dynamiques municipales, et sur les perspectives d'évolution qui en découlent. Dans ce cas précis, la différence de départ dans le nombre d'habitants (proche de 50 dans le premier cas, de la dizaine dans le second) joue aussi un rôle certain.

*

Ce chapitre a permis de confirmer que, sur le plan de la gestion politique, les très petites communes se différencient sensiblement de la municipalité française moyenne sur de nombreux points : malgré un statut et des compétences homogènes d'un point de vue législatif, en pratique, les profils des élus, la typologie des actions menées, les formes de l'engagement et de la mise en œuvre de ces actions ne sont pas partout identiques. On peut d'ailleurs souligner une certaine concordance entre les différents vecteurs de différenciation : la plus grande diversité des profils des maires, les exigences politiques (ou *politiciennes*) moindres, une gestion locale reposant davantage sur les relations personnelles que sur des représentations institutionnelles semblent aller dans le même sens. Par rapport aux dynamiques territoriales étudiées précédemment, les différenciations entre les très petites communes et les entités plus importantes sont plus formelles, suivant partout une progression en fonction de la taille des unités.

Par ailleurs, une fois encore, on ne saurait discerner dans toutes les communes de moins de cinquante habitants les mêmes tendances, malgré l'homogénéité de leur statut. Y compris au sein de territoires connaissant des dynamiques globales communes (en référence notamment aux systèmes régionaux définis dans la partie précédente), les qualités personnelles des citoyens engagés dans les localités peuvent entraîner des sentiments sensiblement divergents à l'égard de l'institution municipale.

Chapitre 8

La très petite commune et son insertion dans les réseaux territoriaux

Nous avons vu dès le premier chapitre que la localité, *a fortiori* lorsqu'elle est de très petite taille, ne délimite plus, dans la quasi-totalité des cas, l'espace de la vie quotidienne de ses habitants, lesquels sont amenés à se déplacer constamment, dans leurs diverses activités, dans un rayon atteignant parfois plusieurs dizaines de kilomètres, et variable d'un habitant à l'autre d'un même village. Dans ce contexte, une traduction administrative et politique de ces mobilités s'avère indispensable, et l'insertion de la très petite commune dans des réseaux, des regroupements de formes diverses doit être étudiée avec attention. Dans l'organisation contemporaine des relations entre municipalités, la création des groupements fiscalisés (communautés de communes et d'agglomération) occupe une place centrale. Cependant, la persistance des SIVU, SIVOM et autres syndicats spécialisés, la formation à plus petite échelle des *pays* et Parcs Naturels Régionaux placent ces relations intercommunales dans des réseaux multiples.

En outre, les élus des municipalités continuent de conserver de multiples réseaux de relation avec les représentants des nombreux niveaux de l'administration et de l'organisation politique du territoire. Dans les plus petites entités, ces rapports prennent un sens particulièrement intéressant, au vu de leurs faibles ressources directes, tant humaines que financières, qui nécessitent souvent la mise en place de partenariats pour réaliser leurs projets. Ainsi, les jeux d'acteurs du développement local apparaissent d'une grande complexité, et il est important de se poser la question de la pertinence d'un échelon communal assorti d'une trame aussi morcelée, qui, pour certains observateurs, aurait tendance à compromettre la lisibilité du système, pour une efficacité discutable…

I. Les très petites communes et l'intercommunalité

Le chapitre précédent a notamment permis de constater que l'intercommunalité constituait un sujet de préoccupation couramment abordé dans le cadre des conseils municipaux. Déjà sous la Troisième République (et même bien antérieurement dans certaines situations), des compétences dévolues aux conseils municipaux ne peuvent pas être assurées par une seule municipalité de petite taille, et nécessitent une coopération entre plusieurs entités. Ce fut le cas dès le début de l'institution locale, notamment dans le Nord-Est, lorsque l'autonomie a été donnée à des localités ne disposant pas d'église ni de cimetière, auquel cas les frais d'entretien étaient partagés avec ceux du village voisin (quelques syndicats d'entretien des bâtiments cultuels communs existent encore aujourd'hui en Franche-Comté) ; la formule s'est développée à la fin du dix-neuvième siècle pour quelques centaines de cellules administratives ne disposant pas d'école. Au fil des décennies, l'accroissement des compétences, des exigences, a accru considérablement ces formules de coopération, institutionnalisées sous la forme des SIVU (Syndicats Intercommunaux à Vocation Unique), puis des SIVOM (Syndicats Intercommunaux à VOcations Multiples). Enfin, dans les

dernières décennies, les districts, puis les communautés de communes ou d'agglomération ont considérablement renforcé, notamment par l'apport d'une autonomie fiscale, l'importance de la coopération municipale.

Devant cette évolution, finalement assez progressive mais constante et tendant à s'accélérer à partir des années 1990, plusieurs questions doivent être posées. Tout d'abord, une des caractéristiques constantes dans l'ensemble des formes actuelles d'intercommunalité est de maintenir le maillage administratif de base, alors que ce dernier reste très critiqué par de nombreux observateurs qui le considèrent comme obsolète, de plus en plus inefficace voire contreproductif face à l'évolution actuelle des territoires, en particulier ruraux. Les communes de moins de cinquante habitants peuvent, dans le cadre d'un tel argumentaire, être considérées comme une sorte de caricature de cette inadaptation : le développement des groupements mutualisant les moyens municipaux ne serait qu'une solution insuffisante au morcellement administratif du territoire. Par ailleurs, ces structures constituées sur la base du volontariat et de l'initiative locale suscitent des interprétations assez variables, d'un territoire à l'autre, des potentialités offertes. Cette hétérogénéité parvient-elle à s'adapter à la diversité des situations régionales françaises, ou, au contraire, introduit-elle un désordre et un manque de lisibilité des structures qui nuirait à la cohésion territoriale ?

A. La diversité de l'intégration intercommunale

Depuis les années 1990, les districts, puis les communautés de communes et d'agglomération s'imposent progressivement comme une nouvelle strate de l'organisation politique des territoires, concernant désormais une très grande majorité du pays. Mais ce nouvel échelon administratif se constituant sur la base du volontariat des municipalités, quelques centaines d'entités y restent encore réfractaires. En pratique, les structures intercommunales prennent des formes très variables, compte tenu des libertés laissées aux acteurs locaux dans leur constitution (du moins en théorie dans la loi nationale, sachant par ailleurs que les préfets, qui valident les créations, ont des exigences aléatoires). Devant la diversité de ces éléments majeurs des paysages politico administratifs locaux, nous avons naturellement cherché à savoir si des spécificités peuvent être reconnues dans le positionnement des municipalités de moins de cinquante habitants, tant en ce qui concerne la taille des groupements que leurs compétences.

1. Les très petites communes et la taille des intercommunalités

Compte tenu de la grande liberté laissée aux acteurs locaux dans les critères de définition des communautés de communes, leurs tailles peuvent être très variables (tableau 23), allant en pratique de deux à plus d'une centaine de municipalités (128 pour la communauté de communes du Saulnois, en Lorraine). Il est bien évident que, dans de telles conditions, les représentants des conseils municipaux n'ont pas toujours le même pouvoir d'action au sein de la grande structure : si, dans celles qui restent de taille modérée, ils sont généralement assurés, quelle que soit la dimension de la localité, de recevoir au moins un poste de vice-président, dans les plus importantes, ils se contentent généralement d'assister à de grandes réunions sur lesquelles ils n'ont qu'un temps de parole résiduel, et un poids électoral marginal… De même, les capacités d'action, les compétences possibles, ainsi que l'accès des élus aux moyens techniques et humains collectifs mis à disposition, dépendent aussi de l'ampleur de la structure ; en ce sens, le poids démographique est déterminant : la

communauté de communes la moins peuplée ne compte que 172 habitants au recensement de 1999 (Vallée du Toulourenc, siégeant à Savoillan[31], Vaucluse), tandis que la plus peuplée parmi celles comprenant des entités de notre base en compte près de 350 000 (communauté d'agglomération du Pays d'Aix).

Tableau 23 – La taille des EPCI à fiscalité propre : données essentielles

	France entière	EPCI concernés par les communes étudiées
Nombre d'EPCI	2 570	547[32]
Nombre moyen de communes	13	19
Minimum	2	3
Maximum	128	128
Population moyenne (1999)	20 700	10 300
Minimum (1999)	172	172
Maximum (1999)	1 219 111	340 270

Source : BANATIC, Ministère de l'Intérieur, novembre 2008

Ainsi, les municipalités de notre base n'échappent pas à la grande variété de forme des structures, comme le montre le tableau. Tant en population qu'en nombre de communes concernées, les données correspondant aux quelque 550 EPCI comprenant des entités recensées au moins une fois à moins de cinquante habitants épousent la plus grande part de la variabilité nationale. Si elles sont en moyenne deux fois moins peuplées que l'ensemble des groupements, c'est largement en raison de la grande sous-représentation des communautés d'agglomération (16 seulement comptent des très petites localités), parmi lesquelles plusieurs dépassent le million d'habitants.

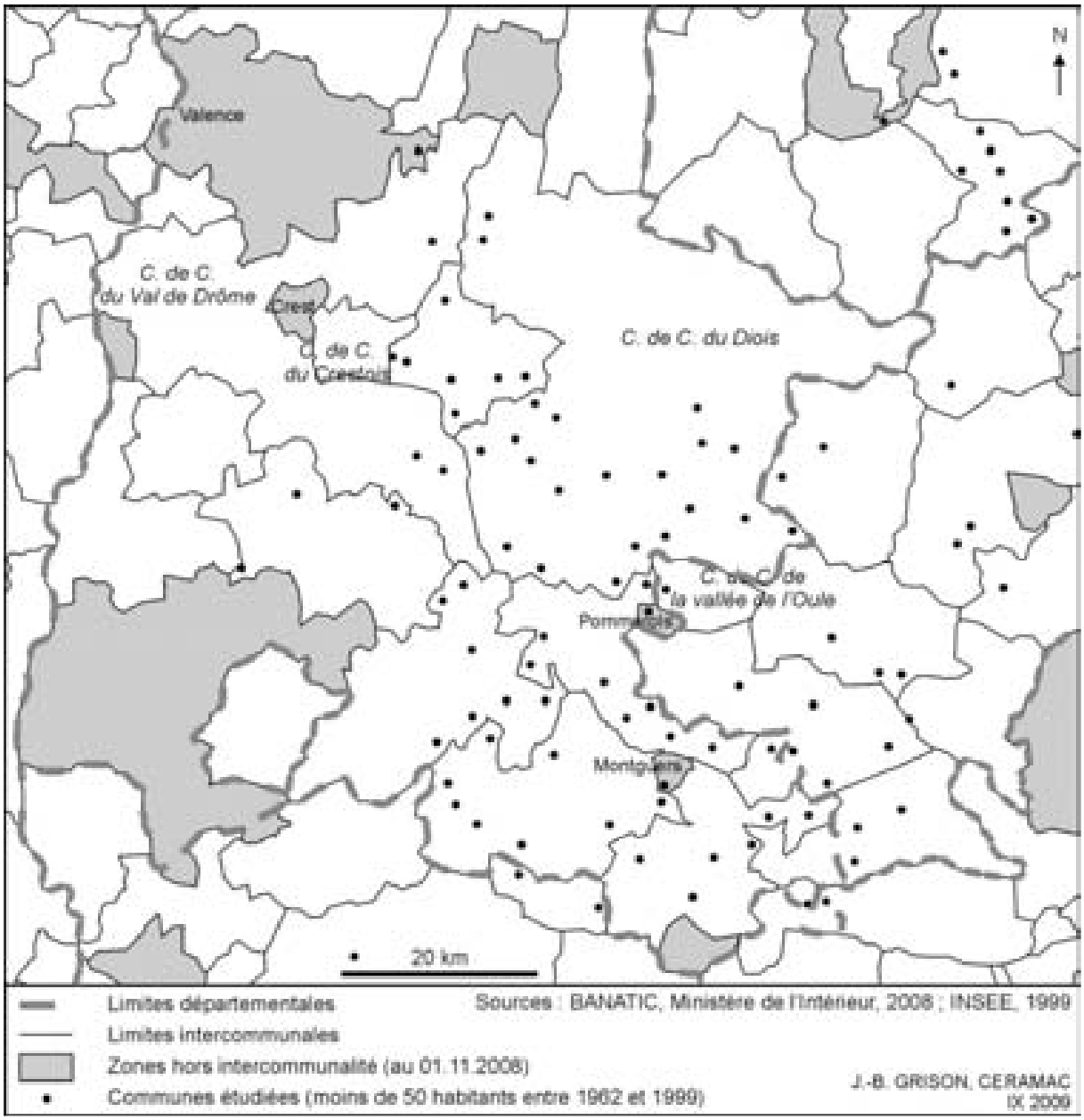
L'exemple de l'organisation intercommunale des massifs préalpins du Diois (figure 81) et des Baronnies permet de distinguer des cas de figure très divers à propos des tailles et formes des structures, montrant, sur des territoires voisins, des choix ou des conceptions variables de ce type de démarche. Ainsi, les communes de moins de cinquante habitants, très fréquentes dans ces moyennes montagnes, s'insèrent dans des groupement comptant de trois à plus d'une cinquantaine d'entités, et de 200 à près de 30 000 habitants. L'essentiel des très petites municipalités du Diois est inclus dans la communauté de communes du Diois, regroupant exactement le périmètre de quatre cantons, soit 52 mairies et une superficie largement supérieure à la norme des EPCI alentours. Seule la communauté de communes du Val de Drôme, prolongeant le Diois en aval jusqu'à la vallée du Rhône en contournant la petite ville de Crest, par ailleurs plus peuplée, se rapproche de cette conception, mais sa forme paraît moins cohérente : son territoire amputé de la communauté de communes du Crestois, constituant une périphérie orientale de la petite ville-centre. Le maintien de Crest en dehors de toute intercommunalité (alors même que le siège du Val de Drôme y est implanté) laisse d'ailleurs apparaître des jeux politiques contradictoires.

Au voisinage de ces grands établissements intercommunaux, la majorité des structures épousent des périmètres de l'ordre du canton. On notera cependant que, dans le massif des Baronnies, trois d'entre elles s'étendent de part et d'autre des limites départementales. Par ailleurs, au cœur de ces montagnes, la communauté de communes de la vallée de l'Oule est l'une des moins peuplées de France, avec tout juste 200 habitants en 1999, répartis sur trois

[31] On peut souligner par ailleurs que Savoillan (79 habitants en 1999 ; 49 en 1990) est une des rares communes de notre base à accueillir le siège d'une communauté de communes.
[32] Dont 26 communautés d'agglomération.

communes dont une de moins de cinquante habitants. Il semble évident que les apports de l'intercommunalité, dans ce cas, sont différents de ceux que l'on peut rencontrer dans le groupement principal du Diois, en particulier s'agissant des localités les moins peuplées. Enfin, dans le périmètre de cet exemple, un certain nombre de collectivités n'ont pas encore, en novembre 2008, rejoint d'EPCI fiscalisé, et parmi elles, plusieurs communes de notre base d'études. Il s'agit, d'une part, de refus isolés, comme ceux de Pommerols et Montguers, dans les hautes vallées des Baronnies, entourés chacun par plusieurs périmètres intercommunaux et n'ayant pas tranché pour rejoindre l'un d'entre eux ; d'autre part, le périmètre de l'agglomération de Valence, où aucune structure n'a encore vu le jour, et en marge duquel se trouve notamment la commune du Chaffal.

Figure 81 – La diversité des formes de l'intercommunalité fiscalisée : l'exemple des Préalpes drômoises



Ces différences de taille des EPCI, en population mais aussi en nombre de communes membres, sont également liées à des considérations politiques : la constitution d'une structure regroupant un nombre réduit de municipalités et d'habitants, surtout lorsqu'elle ne comprend pas de véritable bourg-centre, correspond à une vision politique du territoire très différente de celle conduisant aux plus grandes communautés de communes, comme celles de l'Argonne Ardennaise (siégeant à Vouziers) et du Saulnois (Château-Salins, Moselle), dont le périmètre s'approche de celui de l'arrondissement. L'influence d'une personnalité, les jeux d'opposition personnelle entre acteurs locaux sont ainsi amenés à faire pencher la balance en faveur d'une formule plutôt qu'une autre.

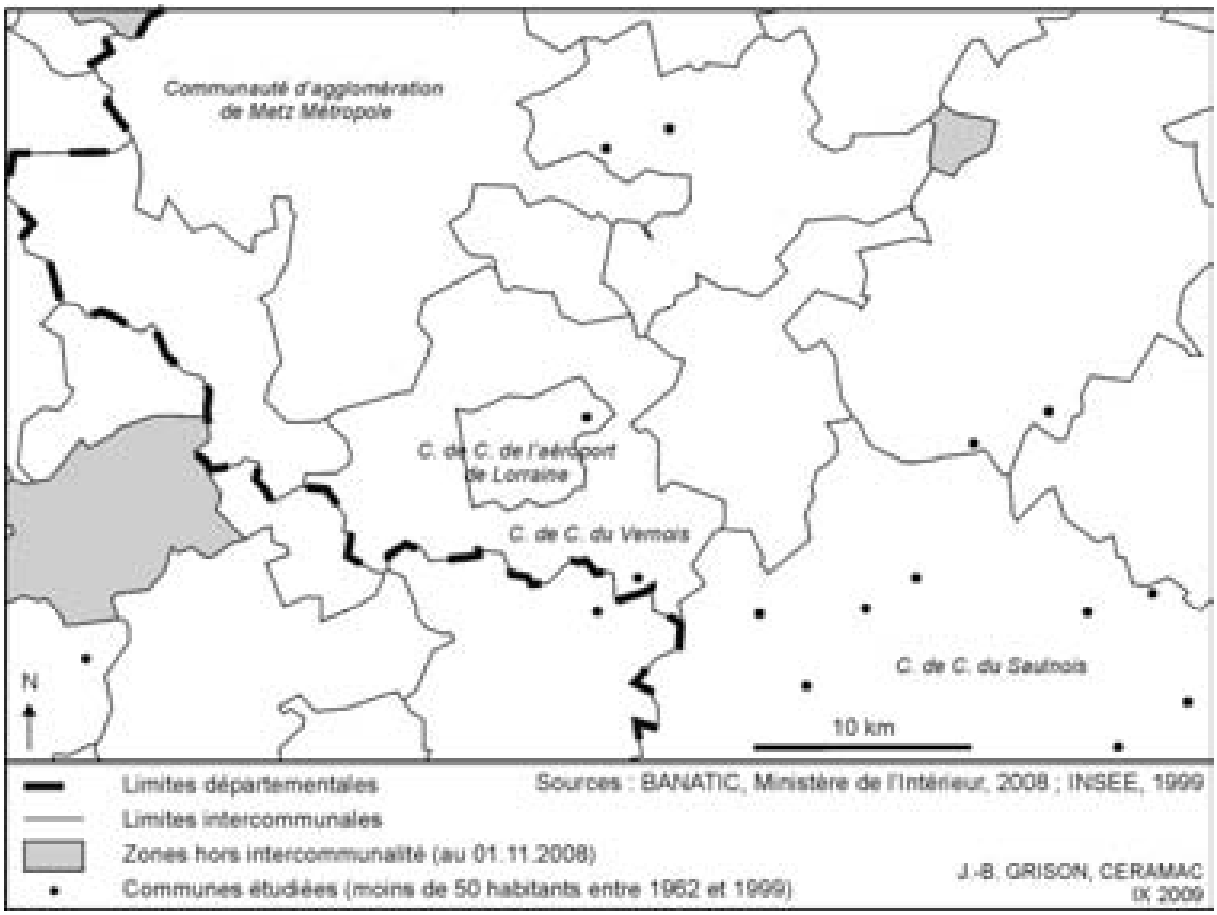
Par ailleurs, le rôle des préfets apparaît également considérable, par la pression qu'ils exercent (ou non) pour que les communes se regroupent, mais aussi par leur accord indispensable pour valider la création d'un groupement : nombre de préfets refusent en effet certains périmètres jugés trop restreints, ou trop incohérents, ou encore encouragent des contours plus vastes. Dans quelques entretiens de terrains ou réponses au questionnaire, on relève des situations de très petites entités souhaitant se regrouper à quelques-unes dans un établissement parallèle à ceux des bourgs-centres voisins, répondant à leurs problématiques propres, et se voyant opposer un refus préfectoral. Dans ce sens, le cas de la marge sud du canton d'Auneau, dans la Beauce (Eure-et-Loir), et comprenant notamment le village d'Orlu déjà évoqué dans le premier chapitre, semble caractéristique.

La configuration des territoires et les rapports de force entre les différents groupes de communes susceptibles de se rapprocher ou, au contraire, de se distinguer mutuellement, sont des facteurs géographiques influant sur la taille des établissements intercommunaux constitués. Un exemple significatif peut être étudié avec les deux communautés de communes du Vernois et de l'aéroport de Lorraine, toutes deux situées dans le département de la Moselle, dans des espaces périurbains au sud de l'agglomération de Metz (figure 82). L'ensemble formé par ces deux structures est ainsi limitrophe, au nord, de la communauté d'agglomération de la capitale régionale, et au sud-est, de la communauté de communes du Saulnois, la plus importante de France en nombre de municipalités. Leurs contours sont singuliers, puisque la communauté de communes de l'aéroport de Lorraine, comprenant cinq municipalités et tout juste un millier d'habitants, est entièrement incluse dans celle du Vernois (19 entités, près de 10 000 habitants). Chacun de ces deux établissements compte une localité de moins de cinquante habitants, Silly-en-Saulnois pour la première, Vulmont pour la seconde.

Concrètement, comme son nom l'indique, la communauté de communes de l'aéroport de Lorraine, créée en 2002, se limite strictement aux municipalités se partageant l'emprise de l'aéroport Metz-Nancy-Lorraine, inauguré en 1991 et occupant 230 hectares. Cette infrastructure constitue ici le lien fédérateur du groupement, qui se présente davantage comme une communauté d'intérêt qu'un périmètre répondant à une cohésion territoriale forte, n'étant structuré ni par un bourg-centre (la commune la plus peuplée compte un peu plus de 300 habitants et reste un village périphérique, à trois kilomètres du chef-lieu de canton), ni par des délimitations physiques remarquables, le relief dominant étant celui d'un plateau où les obstacles sont peu nombreux. En somme, les ressources financières locales considérables engendrées par l'aéroport (taxes foncières et professionnelle), et la volonté de la part des collectivités qui les perçoivent de les mutualiser sans les disperser expliquent aisément la taille modérée de la structure intercommunale. En outre, cet EPCI est hérité d'un ancien syndicat mis en place dès le début de la construction de l'aéroport (1989) dans le but de faciliter les négociations entre l'Etat et les collectivités concernées, notamment en matière de

compensation des nuisances engendrées par le trafic aérien. Il s'inscrit donc désormais, malgré sa dimension *a priori* non pertinente, dans une coopération déjà expérimentée qui a uni les villages autour d'un élément territorial fort.

Figure 82 – Des configurations territoriales originales des intercommunalités au centre de la Lorraine



L'essentiel des autres communes du canton de Verny, ainsi que quelques entités voisines, a abouti l'année suivante (2003) à la création de la communauté de communes du Vernois, qui ceinture la précédente, se retrouvant, en apparence, comme amputée d'un morceau du territoire plus cohérent qu'elle formait, vraisemblablement, avant la construction de l'aéroport. Les ressources y sont relativement moins importantes, et les compétences retenues diffèrent en partie. En-dehors de ces attributions des EPCI fiscalisés, les municipalités des deux intercommunalités conservent leur appartenance, pour certains services, à des syndicats englobant les deux parties, notamment pour ce qui concerne la distribution de l'eau, les affaires scolaires et périscolaires, la voirie.

Les compétences communes aux deux établissements sont d'abord les compétences obligatoires : développement économique, développement local, participation au SCOT ; avec des formulations un peu différentes, on retrouve, de part et d'autre, des compétences relatives aux activités sociales et au logement. En revanche, la structure la moins peuplée prend à son compte l'élaboration du Plan Local d'Urbanisme ainsi que l'assainissement, ce qui traduit une intégration relativement forte de ce groupement, quand on sait l'importance de ces compétences, politique pour la première, budgétaire pour la seconde, auprès des élus locaux. A l'inverse, la communauté de communes du Vernois se contente d'actions plus ponctuelles : Zone d'Aménagement Concerté (ZAC), OPAH, ainsi que le développement touristique et la

lutte contre les nuisances sonores ; on imagine que cette dernière n'est pas sans rapport avec la proximité aéroportuaire, qui, pour ce groupement, apporte des retombées économiques bien moins significatives…

Dans un tel cas de division d'un territoire fonctionnel plutôt cohérent du point de vue des services et du cadre de vie quotidiens, il semble difficile aux deux communautés de communes d'atteindre un degré d'intégration significatif auprès des habitants concernés, surtout pour la plus importante dont le périmètre se trouve ainsi amputé. Elles paraissent appropriées avant tout comme outil politique appliqué dans le cadre de la gouvernance locale, mais sans que l'objectif d'en faire un maillon central de la politique territoriale soit ici clairement évident. Bien sur, ce découpage laisse transparaître avant tout un clivage spatial et une certaine forme de concurrence territoriale, notamment en matière de création d'activités. Actuellement, le déséquilibre entre emplois et actifs résidents reste, outre la difficulté formelle liée aux contours du découpage intercommunal, un des éléments marqueurs du déficit d'intégration territoriale de ces entités.

A l'évidence, la commune de Silly-en-Saulnois, 36 habitants en 1999 (39 en 2006), est bien insérée dans une structure intercommunale où elle peut jouir d'une bonne représentation et bénéficier d'engagements financiers importants, compte tenu de l'importance des ressources locales, du faible nombre de collectivités membres et du statut comparable des cinq villages (pas de véritable hiérarchie qui opposerait un bourg et des localités périphériques). Son maire, ayant répondu à notre questionnaire, y fait ainsi allusion :

- *« L'intercommunalité complète largement les besoins de la commune avec les retombées de l'aéroport Metz-Nancy-Lorraine »*.

Il est possible qu'un tel constat soit moins évident pour Vulmont, 38 habitants, dans la communauté de communes du Vernois (pour laquelle nous n'avons malheureusement pas reçu de réponse).

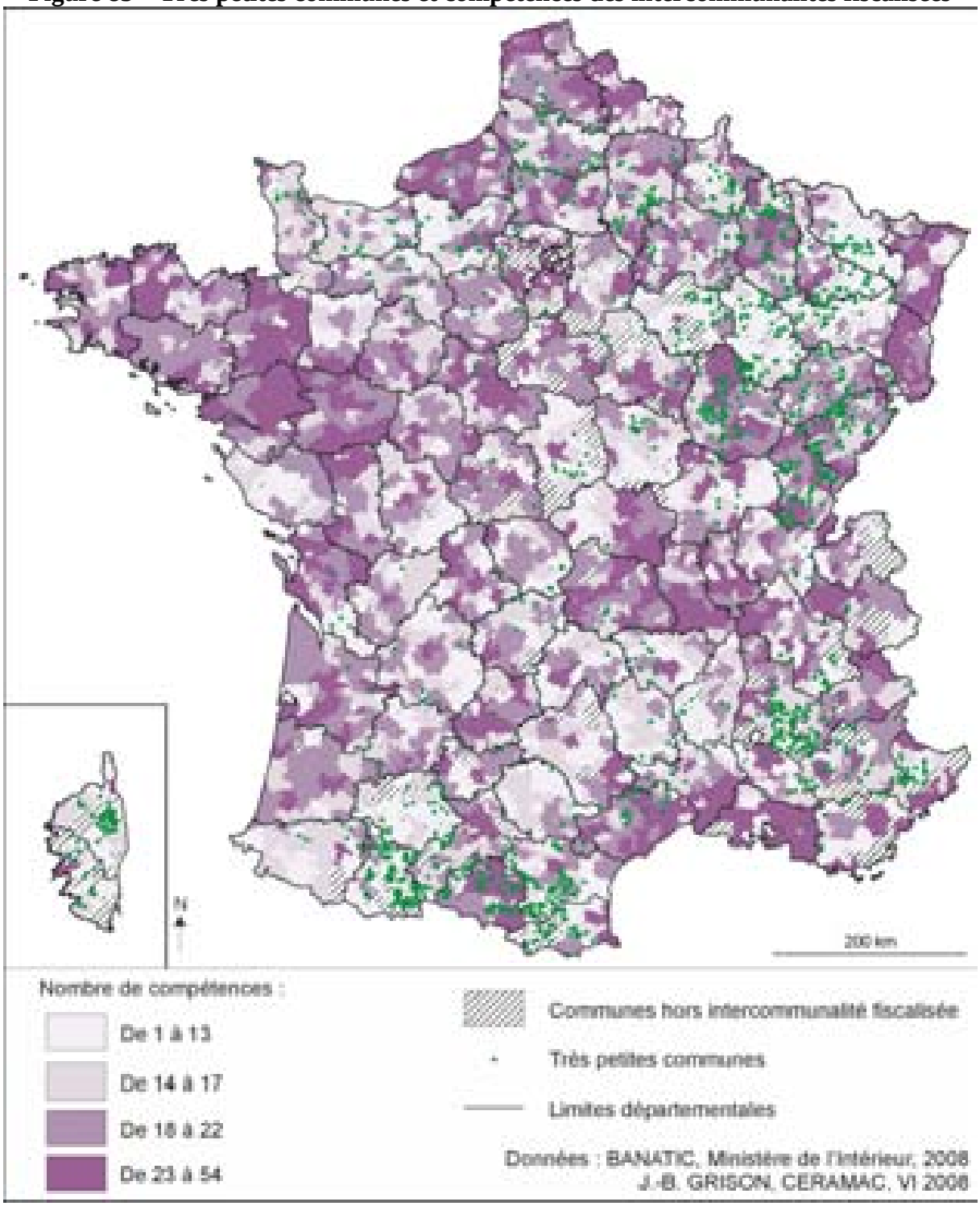
2. Les compétences des structures intercommunales : une donnée à géométrie variable

Une des particularités des EPCI à fiscalité propre est que la législation laisse une grande partie des compétences transférées vers la nouvelle structure au libre choix des conseils municipaux. De ce fait, l'importance de la communauté de communes ou d'agglomération dans le système politique local peut varier considérablement suivant le nombre et l'impact des tâches attribuées. Par ailleurs, le maintien, parallèlement à ces structures intercommunales fortes, de syndicats intercommunaux à vocation unique ou multiple, généralement préexistants, est aussi à prendre en compte. Cela permet notamment de mesurer la pertinence territoriale de l'intercommunalité, et les éventuelles difficultés à faire correspondre, dans des limites identiques, les différents besoins de l'administration locale.

La base de données entretenue par le ministère de l'Intérieur, relative aux structures intercommunales, enregistre, en novembre 2008, quatre-vingt-quatre compétences différentes pouvant être adoptées par les EPCI. En pratique, les groupements fiscalisés en possèdent de une à cinquante-quatre, ce qui montre combien l'importance prise par les communautés de communes ou d'agglomération peut varier suivant les situations. On notera que plusieurs compétences sont obligatoires, notamment pour les communautés d'agglomération, mais que celles-ci peuvent à leur tour être déléguées par la communauté à un syndicat encore plus

large, ce qui explique, dans quelques cas, un nombre de compétences enregistrées inférieur à celui des compétences obligatoires.

Figure 83 – Très petites communes et compétences des intercommunalités fiscalisées



La répartition régionale du nombre de compétences associées aux groupements fiscalisés, si elle ne donne pas de clivages nets, laisse quand même apparaître quelques tendances (figure 83) : globalement, les structures s'étant octroyées le plus de compétences occupent la plus grande part de la Bretagne, du nord de la France (de la région Nord-Pas-de-Calais au département de la Seine-Maritime), de l'Alsace, du centre-est du Massif central (des

monts Dômes à la vallée du Rhône), ainsi que d'une partie du pourtour méditerranéen (de Marseille à Béziers). Par ailleurs, les EPCI enregistrant les nombres de compétences les plus importants sont majoritairement des communautés d'agglomération. Ainsi, on peut dire que, *a priori*, les établissements correspondant aux régions de fréquence importante des très petites communes sont plutôt moins bien servis que la moyenne, ce qui ce traduit par un léger écart dans les données chiffrées : les intercommunalités comportant des très petites communes (21 % du total) ont en moyenne dix-sept compétences, contre dix-huit pour l'ensemble[33].

Plus fondamentalement, le nombre de compétences assurées par la structure intercommunale reflète la variété des logiques adoptées par les acteurs du territoire, et les grandes différences dans l'appropriation politique de ce dispositif. En effet, une communauté de communes rurale n'adoptant que deux ou trois compétences suppose, en particulier pour les plus petites entités qui ne peuvent pallier seules les autres nécessités de l'action locale, la persistance d'un certain nombre de regroupements parallèles, le plus souvent de type SIVOM ou SIVU. Cela peut traduire, tantôt le manque de pertinence territoriale de la structure, les compétences non retenues nécessitant des périmètres différents, tantôt le manque d'intérêt ou d'affinités accordé à la politique intercommunale des deux dernières décennies : l'EPCI fiscalisé serait alors créé davantage pour se plier à la pression politico-administrative des instances supérieures, en particulier celle émanant des services préfectoraux, que par des convictions réelles quant à l'apport de cet outil. La crainte, de la part d'un certain nombre de maires, souvent manifestée lors d'entretiens ou dans quelques questionnaires, de la perspective à moyen terme d'une obligation d'affiliation à une communauté de communes peut ainsi les pousser à créer une structure *a minima*.

Les représentants des très petites communes perçoivent diversement l'abondance, ou au contraire la faiblesse des attributions intercommunales :

- *« Nous sommes en communauté de communes en ayant conservé beaucoup de compétences »* (commune d'une cinquantaine d'habitants, Côte-d'Or) – le maire défend ici la réalité de son autonomie municipale.
- *« Compétences "lourdes" non transférables à l'intercommunalité (voirie, assainissement) »* (commune d'une trentaine d'habitants, Haute-Marne) – il n'est pas rare que les deux actions citées soient transférées, mais apparemment, les dirigeants de cet EPCI du plateau de Langres n'en veulent pas.
- *« Notre démarche s'inscrit dans le cadre d'une adhésion à une communauté de communes ayant beaucoup de compétences : économie, tourisme, sport, aménagement de l'espace, habitat, culture, service technique, personnel, collecte et traitement des ordures ménagères, environnement, nouvelles technologies »* (ancienne commune de moins de cinquante habitants, Alpes-de-Haute-Provence).
- *« La communauté de communes prend de plus en plus de compétences au détriment des petites communes »* (ancienne commune de moins de cinquante habitants, Doubs)…

B. Les choix et les interrogations des élus locaux face à l'intercommunalité

La grande variété des formes et du contenu des structures intercommunales fiscalisées étant liée, avant tout, aux choix des élus locaux, nous devons naturellement nous poser la question des logiques d'acteurs et des arguments qui font tendre les municipalités vers une

[33] Source : Ministère de l'Intérieur, Base Nationale sur l'Intercommunalité (BANATIC), novembre 2008.

certaine conception de l'EPCI plutôt qu'une autre. Au sein de ces tendances, les positions prises par les édiles des entités de moins de cinquante habitants ont un intérêt particulier, dans la mesure où elles relèvent de situations généralement marginales dans les configurations territoriales locales. Ainsi, se pose la question de l'insertion des localités les moins peuplées dans ces structures généralement commandées par des bourgs-centres sensiblement plus importants : dans quelle mesure leur voix peut-elle être entendue ? Dans quelle mesure les difficultés liées à leur faiblesse démographique peuvent-elles être résolues ? Dans un premier temps, la réalité de l'intégration des localités les moins peuplées dans la dynamique intercommunale doit être questionnée ; le rôle de la fiscalité est ensuite une clé de lecture majeure dans les décisions d'affiliations ; et plus généralement, les remarques des maires enquêtés concernant leur position face à l'intercommunalité sont à traiter et à approfondir.

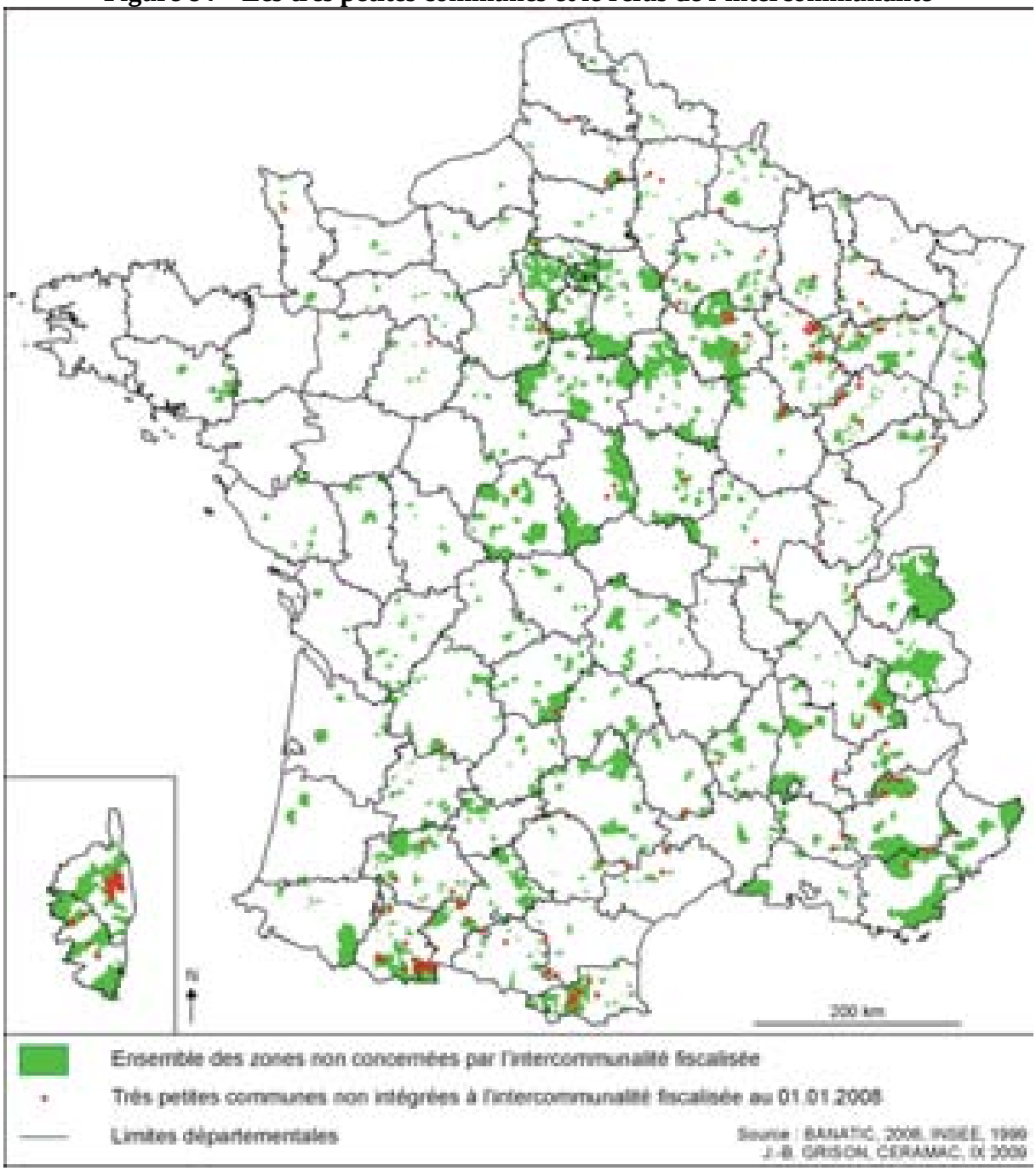
1. Répartition géographique et taux d'appartenance des très petites communes aux nouvelles structures

En novembre 2008, d'après la base de données du ministère de l'intérieur relative à l'intercommunalité (BANATIC), un peu plus de 91 % des communes françaises appartenaient à un groupement fiscalisé. Concernant les entités de notre base, celles de moins de cinquante habitants en 1999 n'y appartenaient qu'à raison de 81 % d'entre elles, soit dix points de moins, tandis que celles relevant de l'extension de notre base d'étude (regain de population en 1999) étaient intégrées à 88 % dans de telles structures, soit un taux d'affiliation assez proche de la moyenne générale.

Ces premiers chiffres nous montrent d'abord que, dans l'ensemble, l'intercommunalité à fiscalité propre est clairement en voie de généralisation, la part des entités intégrées aux établissements continuant de s'accroître chaque année. Les communes de moins de cinquante habitants n'échappent pas à cette tendance, le seuil de 80 % étant en soi considérable. En même temps, il est vrai que les dix points de différence avec la moyenne globale, qui signifient que la part des municipalités restées réfractaires aux communautés de communes ou d'agglomération est plus de deux fois supérieure au taux moyen, doivent nous interroger. Dans ce sens, il faut s'intéresser d'abord aux contextes géographiques de ces localités réticentes : s'agit-il, le plus souvent, d'ensembles spatiaux relativement larges non encore couverts, auquel cas la très petite unité suivrait une logique collective de refus de la structure, ou, à l'inverse, d'une cellule déclinant de manière isolée la proposition ? Cette distinction nous paraît en effet fondamentale dans la compréhension des raisons de la non affiliation des très petites entités.

A l'échelle de l'ensemble des communes françaises, un seul département est couvert en totalité par l'intercommunalité fiscalisée, celui de l'Allier. Tous les autres comprennent au moins une municipalité réfractaire. Dans l'ensemble, c'est la France de l'ouest qui connaît la meilleure couverture par ces structures, des Landes à la Haute-Normandie. Les régions frontalières du Nord et du Nord-Est, de la Picardie à l'Alsace, ont aussi bien intégré le dispositif, de même que la région lyonnaise ou le Languedoc. A l'inverse, le cœur du Bassin parisien, le Berry et les régions de haute montagne (Pyrénées, Alpes, Corse) comptent encore des ensembles parfois importants qui continuent à résister à ces EPCI.

Figure 84 – Les très petites communes et le refus de l'intercommunalité



L'observation de la répartition géographique des très petites localités refusant l'adhésion à une communauté de communes montre que les deux tiers d'entre elles (67 % environ) se situent dans des zones où un certain nombre d'entités jointives refusent l'adhésion à l'intercommunalité, au moins à l'échelle d'un canton (figure 84). En particulier, près de la moitié appartiennent à certaines vallées de Corse, des Pyrénées ou des Alpes dans lesquelles aucun groupement fiscalisé ne s'est encore mis en place. Or, ces secteurs font partie des plus vastes, en France, à demeurer non couverts, et correspondent aussi à ceux (Corse et Pyrénées en particulier) où les fréquences de communes de moins de cinquante habitants sont les plus importantes : pourrait-on imaginer une relation entre les réticences au regroupement de la fiscalité et le grand nombre de localités très peu peuplées ? Plus généralement, le retard

dans la mise en place des EPCI à fiscalité propre observé tant dans les espaces périurbains du Bassin parisien que dans les régions de haute montagne peut trouver une explication dans les très grandes inégalités de ressources entre finages voisins, un certain nombre de grands équipements ou aménagements, plus fréquents dans ces types de zone, assurant à la localité où ils sont implantés des revenus parfois colossaux. On peut comprendre que ces inégalités rendent plus difficile l'émergence d'un consensus minimal sur les questions fiscales, préalable nécessaire à la constitution d'un groupement fiscalisé.

Dans les autres régions, une partie significative des très petites communes non adhérentes à une structure intercommunale refuse ce rattachement de manière plus ou moins isolée, c'est-à-dire en se plaçant en marge, seule ou avec un groupe restreint d'entités voisines, d'une structure déjà créée autour du bourg-centre de référence (le plus souvent, le chef-lieu de canton ou la petite ville de proximité). Dans ce type de situation, il est évident que la petite taille de la municipalité peut expliquer le fait que ses habitants éprouvent une certaine marginalisation dans le cadre de la mise en place d'un périmètre politique centré sur un bourg ou une petite ville aux problématiques différentes des leurs.

- *«* [Notre commune] *a refusé de faire partie de la communauté de communes créée en fin d'année sur le canton ; le problème : un bourg centre de 6 200 habitants sur 13 500 avec 29 communes ; une structure supplémentaire à financer »* (commune d'une cinquantaine d'habitants, Vosges).
- *« Nous avons récemment adhéré à une communauté de communes où il y a trop de disparités entre grosses (et riches) communes et les très petites ; dans notre canton (Margeride), avec 1000 hectares pour 9 communes dont 5 de moins de 100 hectares, il n'y a pas eu la possibilité d'en créer une : opposition du préfet – manque de ressources »* (commune de moins de quarante habitants, Haute-Loire) – le canton évoqué a été, en effet, partagé entre trois EPCI plus importants, articulés autour des pôles de Saugues, Langeac et Lavoûte-Chilhac.

Enfin, nos prospectives locales et plusieurs réponses nous montrent qu'il n'est pas rare qu'une très petite commune entre dans l'intercommunalité une fois que celle-ci est déjà constituée, ce qui correspond aussi à des situations marginales. Il est cependant difficile d'obtenir des données précises sur ce point, la base de données nationale ne précisant pas la date d'entrée de chaque localité dans le groupement. On peut citer, par exemple, le cas de Jouancy (Yonne), entrée dans la communauté de communes de la Nucérienne (canton de Noyers) deux ans après sa création, *« pour permettre l'entrée de deux communes demandeuses (enclave obligée) »*. Le maire avoue avoir accompli cette démarche « à reculons ». Nous avons trouvé également quelques entités ayant rejoint une structure au 1er janvier 2009, comme Saint-Rémy-le-Petit (Ardennes) ou Lugny-Bourbonnais (Cher).

2. La question fiscale, un sujet crucial pour le passage à l'intercommunalité fiscalisée

Par rapport aux anciens SIVOM et SIVU, la caractéristique majeure des nouvelles communautés de communes ou d'agglomération est de recevoir des produits fiscaux directs, dont la gestion des recettes est transférée par les communes adhérentes. Actuellement, deux systèmes sont en vigueur à propos de ce transfert : d'une part, la fiscalité additionnelle consiste à transférer une partie des recettes de chacune des quatre taxes locales (taxe professionnelle, taxe d'habitation, taxe sur le foncier bâti et taxe sur le foncier non bâti) à la nouvelle structure ; d'autre part, le système de la TPU (Taxe Professionnelle Unifiée) donne

la totalité des produits de la taxe professionnelle à l'EPCI, tandis que les municipalités conservent la totalité des ressources des trois autres taxes locales.

Ces transferts de taxes supposent que les entités adhérentes se mettent d'accord sur une politique fiscale commune, au moins en partie. Pour le passage en TPU en particulier, le taux doit être harmonisé. Or, il n'est pas rare que, à l'inverse, les politiques fiscales de municipalités voisines, concrétisées principalement par le vote des taux des quatre taxes locales, connaissent des divergences sensibles. Dans ces conditions, la fiscalité peut être un élément de frein au passage à l'intercommunalité.

Les localités les moins peuplées, avec les problématiques particulières que nous avons observées au cours des chapitres précédents, se retrouvent régulièrement en opposition avec les bourgs-centres, où les politiques locales sont différentes : dans plusieurs questionnaires ou entretiens de terrains, les élus des plus petites entités craignent, avec le passage à un groupement fiscalisé, une augmentation des taux pour des actions qui ne profiteraient pas directement à leur municipalité. Ainsi, le refus de la communauté de communes dans quelques vallées des Pyrénées (Louron, Luchonnais) semble en grande partie lié à ce type de questionnement. Des citations plus ou moins cohérentes reflètent cette pensée :

- *« Les fusions ne servent qu'à créer des lignes d'impôt supplémentaires, et les communautés de communes ne profitent en règle générale qu'au village-bourg »* (ancienne commune de moins de cinquante habitants, Oise).
- *« L'intercommunalité est une "pompe à fric" »* (deux occurrences : commune de moins de trente habitants, Aude, et ancienne commune de moins de cinquante habitants, Aisne).

Il est en effet courant que les très petites municipalités, dont les objectifs politiques sont souvent moins ambitieux que ceux des bourgs-centres, pratiquent des taux d'imposition plus bas que la moyenne, ce qui explique leur désaccord face à la croissance des fonds mobilisés pour mettre en place des actions nouvelles. La localisation des nouveaux équipements intercommunaux dans le chef-lieu accentue encore l'impression de déséquilibre géographique et politique entre les contribuables et les bénéficiaires. Par exemple, nous avons rencontré un maire (Eure-et-Loir) qui déplore le financement d'une nouvelle piscine au chef-lieu de son groupement, qui n'intéresse pas les habitants de son village : pour ces derniers, l'accessibilité à cette structure ne sera guère meilleure que pour celle déjà en place dans une ville située quelques kilomètres plus loin… D'autres édiles déplorent :

- *« La commune a peu de moyens et a du mal à entretenir son patrimoine. Tout notre budget part au chef-lieu de canton pour les réalisations intercommunales (piscine, écoles, collèges...) »* (commune d'une cinquantaine d'habitants, Côte-d'Or).
- *« La mise en communauté nous pénalise les budgets au détriment des grandes communes »* (commune d'une cinquantaine d'habitants, Gers).

En outre, certaines entités très peu peuplées bénéficient de revenus par habitants très importants, liés à l'implantation sur leur territoire d'un équipement ou d'une activité pourvoyeurs de taxes locales. Cette situation entraîne parfois le refus de la commune en question d'adhérer à l'intercommunalité, qui signifierait l'obligation de partager ses ressources, voire de ne plus en avoir le contrôle en cas de passage en TPU. C'est le cas dans l'exemple suivant :

- *« Si la commune, avec ses 50 habitants aujourd'hui, a pu entreprendre des travaux importants sans augmenter les taxes d'imposition, c'est grâce à l'implantation de poteaux électriques. Si elle rentre dans une communauté de communes, elle verra ses*

impôts augmenter, d'où la réticence des conseillers municipaux. Mais le conseil sait qu'à très court terme il devra entrer dans une communauté de communes » (commune de moins de quarante habitants, Marne) – cette commune est en effet isolée dans un territoire déjà constitué en EPCI.

Globalement, le transfert des recettes fiscales à l'intercommunalité est un point important dans l'organisation de la politique locale, dans la mesure où il conduit à donner à ces structures, qui aujourd'hui ne sont pas encore soumises à l'expression du suffrage universel, des pouvoirs potentiellement plus importants que ceux des municipalités, en particulier des moins peuplées d'entre elles. Des acteurs rencontrés en vallée du Louron (Hautes-Pyrénées) soulignaient ce problème : des responsabilités sur les finances publiques locales échappent au contrôle des citoyens. La remarque suivante va dans le sens de ces réflexions :

- *« Nous regrettons la communauté de communes et le pays car toutes deux ont été réalisées non démocratiquement, non pas dans un but d'intérêt général, mais pour pérenniser des sièges déjà pourvus »* (commune de moins de quarante habitants, Aude) – au-delà de la seule donnée fiscale, des problèmes politiques plus généraux sont ici sous-jacents.

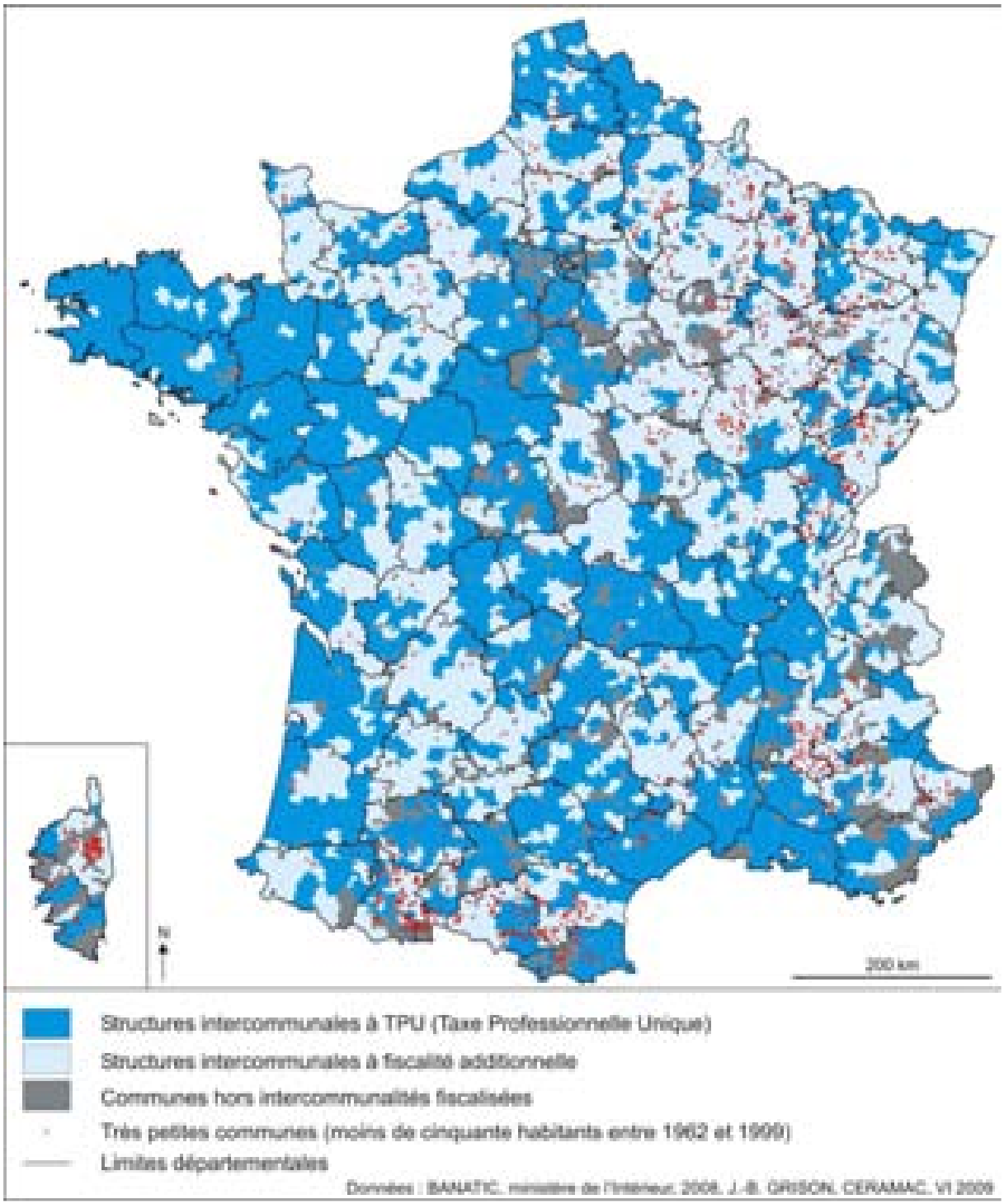
En même temps, l'avenir des taxes locales, que les derniers gouvernements tendent à réduire au profit de compensations versées directement par l'Etat (notamment en ce qui concerne la part relative aux salaires dans la taxe professionnelle, supprimée à partir de 1999, qui pourrait se poursuivre, comme annoncé en février 2009 par le président de la République, par une disparition ou du moins un amenuisement considérable de l'ensemble de cet impôt), amènera peut-être à limiter les enjeux qui leur sont liés.

La carte de répartition des intercommunalités en fonction de leur mode de financement (figure 85) laisse apparaître des tendances régionales relativement comparables, *a priori*, à celle réalisée avec le nombre de compétences retenues. Cette relation semble logique, dans la mesure où les deux indicateurs se rejoignent pour donner une idée du degré d'intégration intercommunale. Mais l'apport qui nous intéresse le plus dans cette répartition est la présence relativement faible des très petites communes dans les groupements ayant adopté la TPU : à peine un quart d'entre elles y sont soumises, alors que, à l'échelle nationale, ce mode de financement concerne la moitié (48 % fin 2008) des EPCI fiscalisés. Il est vrai que la TPU domine avant tout en zone urbaine, étant obligatoire dans les communautés d'agglomération où, logiquement, les entités de moins de cinquante habitants sont peu présentes.

3. L'intercommunalité et l'opinion des maires

L'opinion des maires concernant les structures intercommunales, telle qu'elle est exprimée dans le questionnaire soumis aux édiles des très petites communes, s'avère assez partagée. La majorité d'entre eux y semblent plutôt favorables, dans la mesure où ils reconnaissent que pour un certain nombre de domaines d'action, elle se révèle indispensable. Dans certains cas elle apporte même aux petites localités une aide concrète dans les tâches administratives obligatoires (secrétariat par exemple). En revanche, à plusieurs reprises, d'autres élus paraissent mal à l'aise dans ces structures, dans lesquelles ils ont eu le sentiment d'entrer par contrainte, et qui leur imposent une conduite politique à laquelle ils ne sont pas favorables. Dans ces cas, la sensation de privation de liberté apparaît. Les points de débat sont de plusieurs ordres, principalement en relation avec des questions d'identité, de point de vue sur le territoire et de centralisation du pouvoir.

Figure 85 – Les très petites communes et le mode de financement des intercommunalités



a) Les très petites communes et la nouvelle identité des intercommunalités

De manière parfois évidente, le développement de l'intercommunalité, s'il répond à une évolution des besoins de la politique locale dans le cadre de l'accroissement des compétences et responsabilités des petites collectivités, traduit aussi une évolution profonde de la société locale et de son rapport à la gestion des espaces publics, vers des relations

davantage institutionnalisées et des rapports plus distants (un peu à l'instar du modèle urbain). Dans les très petites communes, où les élus sont très proches de la population (de laquelle ils ne se différencient pas fondamentalement), cette évolution représente un changement encore plus considérable, qui peut aussi remettre en question leur propre mode de fonctionnement et marginaliser leur approche particulière de la politique territoriale, d'où un certain malaise exprimé dans plusieurs dizaines de questionnaires.

La situation suivante montre bien l'embarras dans lequel peuvent se trouver les représentants d'entités marginalisées au sein de la gouvernance du territoire local :

- *« L'intercommunalité répond à nos besoins essentiels mais ne respecte pas notre identité rurale et forte. Nous sommes la seule commune sur les 25 à avoir rejeté certaines compétences, et nous sommes par conséquent sous le joug politique de la communauté de communes »* (commune de moins de quarante habitants, Pas-de-Calais).

Les plus petites collectivités, dans ces conditions, ne représenteraient-elles pas un héritage identitaire et social en voie d'effacement devant les nouvelles exigences d'une société contemporaine avec laquelle il ne serait plus en harmonie ? On peut en effet supposer que, en apportant un mode de vie de type urbain dans les campagnes et une certaine homogénéisation de la société (ce que, par ailleurs, l'essentiel des sociologues confirment), les nouvelles formes du développement local atténueraient les relations traditionnelles propres aux petites communautés paysannes, les anciennes fonctions de la petite commune disparaîtraient peu à peu, au profit de responsabilités qui les asphyxient et remettent en question leur légitimité…

L'intégration à marche plus ou moins forcée des petites entités périphériques dans une politique à dominante urbaine soulève, à plusieurs reprises, des contradictions politiques entre les différentes parties :

- « *Le président de l'intercommunalité étant le maire de la plus grande ville, j'ai l'impression que les petites communes n'existent pas ou peu. Nous ne sommes pas conviés aux débats et notre rôle se résume à participer aux réunions et aux votes. Il faudrait que chaque commune soit représentée au bureau »* (ancienne commune de moins de cinquante habitants, Doubs).
- *« L'intercommunalité subie (type communauté de communes) décourage les "petits" maires qui sont dépossédés de leur compétence, et n'ont plus droit, dans la pratique, à toucher aux "affaires" »* (ancienne commune de moins de cinquante habitants, Aude).

On peut émettre ainsi l'hypothèse que, malgré l'intérêt général des réalisations intercommunales, le centralisme de sa politique territoriale néglige les particularités des problématiques politiques de périphérie, et on revient ainsi à l'idée que l'héritage particulier des très petites communes s'intègrerait mal dans les nouvelles structures, en particulier d'un point de vue identitaire. En somme, la communauté de commune serait mise au pas de la politique du bourg-centre ou de la petite ville… Dans ce sens, la perte d'autonomie, de contrôle sur leur propre territoire des localités les moins peuplées est plusieurs fois déplorée :

- *« Les abus de l'intercommunalité forcée conduisent à anéantir les initiatives et les responsabilités locales au profit des chefs-lieux de canton et d'ambitions politiques personnelles »* (commune de moins de quarante habitants, Ardennes).

Il arrive quelquefois, en rapport avec ce constat, que les syndicats intercommunaux de forme classique (SIVU, SIVOM) restent préférés (ou regrettés) par les édiles locaux :

- *« Les syndicats intercommunaux qui existaient bien avant les intercommunalités nous apportaient beaucoup plus de rendements (avec matériels, personnels en commun) appréciés de tous, et à moindre coût ! »* (commune d'une cinquantaine d'habitants, Meurthe-et-Moselle).
- *« Les communautés de communes existantes n'ont pas vraiment apporté satisfaction ; les SIVOM et syndicats locaux apportent plus de satisfaction ; ils sont plus proches des élus »* (commune de moins de vingt habitants, Pyrénées-Orientales).

Dans ce cas, on peut considérer que les anciennes structures intercommunales répondaient mieux aux besoins et à la réalité vécue par les très petites communes. Respectaient-ils davantage leur identité ?

Dans d'autres cas, c'est l'intégration identitaire dans son ensemble qui se réalise difficilement à l'échelle intercommunale, sans que l'on puisse parler forcément de clivages entre des conceptions territoriales différentes :

- *« Aujourd'hui l'intercommunalité a déjà du mal à exister (manque d'identité). Au niveau rural les gens restent très attachés à leur identité communale»* (ancienne commune de moins de cinquante habitants, Meurthe-et-Moselle).

On peut encore invoquer le rôle de la taille des structures, qui peut aussi poser des problèmes d'intégration de ce point de vue :

- *« Pour ma part, 1'intercommunalité par canton, soit ici à 9 000-10 000 habitants, me semble de beaucoup préférable à celle que nous avons et qui englobe 2 cantons »* (commune d'une cinquantaine d'habitants, Meurthe-et-Moselle).

Cependant, à l'inverse, certains élus apprécient les changements politiques apportés par les établissements intercommunaux, comme l'expriment celui-ci :

- *« L'intégration à une communauté de communes "civilise" la campagne : elle offre à ses habitants, y compris dans un petit village, les mêmes services qu'en ville »* (ancienne commune de moins de cinquante habitants, Territoire de Belfort).

Cet édile revendique manifestement l'abandon de l'identité rurale traditionnelle au profit de l'intégration d'une gestion publique calquée sur les modèles urbains. De même, un maire rencontré en Ile-de-France se félicitait de l'apparition dans son village, suite à la mise en place de l'intercommunalité, des balayeuses de voirie…

b) Configuration territoriale et rapports centre-périphéries

Les intercommunalités se construisent assez souvent autour d'un pôle par rapport auquel la très petite commune est en position de marge : les présidents d'EPCI fiscalisés issus des entités de notre base, même s'il y en a, sont assez rares, et les entités (ou anciennes entités) de moins de cinquante habitants accueillant le siège d'une communauté de commune se comptent sur les doigts d'une main. Cela peut expliquer pour partie le retard pris par certaines municipalités peu peuplées à rejoindre une structure qui s'est souvent constituée sans eux. Le maire de Lugny-Bourbonnais (27 habitants, Cher) apporte l'argument de la carte scolaire pour faire comprendre son appartenance territoriale indécise :

- *«* [L'intercommunalité] *vient de se créer sur notre canton, mais toutes les communes n'ont pas adhéré. C'est notre cas. Pourquoi ? La décision n'est pas simple. Lugny est à égale distance de 2 chefs lieux de canton, Dun-sur-Auron et Nérondes (le nôtre). La carte scolaire actuelle nous rattache au collège de Dun, puis au lycée de St-Amand-Montrond. Mais les parents qui travaillent pour la plupart sur Bourges font des pieds et des mains pour que leurs enfants soient sur Bourges, et c'est bien compréhensible.*

En 2008, la prochaine municipalité devra trancher et choisir, sans doute d'adhérer à l'intercommunalité de Dun. Serons-nous acceptés ? »

Finalement, ce vœu a été concrétisé par la suite, l'adhésion de Lugny-Bourbonnais à la communauté de commune Le Dunois étant effective depuis le 1er janvier 2009. Cette dernière compte déjà quatre autres municipalités de moins de cinquante habitants, contre aucune dans l'intercommunalité de Nérondes. Il est ainsi possible que le maire se soit senti plus proche de ses homologues du canton voisin.

Les politiques intercommunales, consistant pour une bonne part à créer et entretenir des infrastructures ou compétences que les plus petites localités ne peuvent prendre en charge, se traduisent souvent par une certaine concentration de nouveaux équipements au chef-lieu. Dans le cadre d'une entité quelque peu marginalisée, comme dans l'exemple décrit précédemment, la population locale ne se sent pas toujours directement concernée par le gain en équipements, qui ne compense pas nécessairement les difficultés d'entretien du patrimoine de la localité :

- *« Les petites communes, éloignées des centres-bourgs, ne sont pas desservies pour bénéficier des installations mises en place au sein de la communauté de communes : salle polyvalente, centres culturels, etc. »* (ancienne commune de moins de cinquante habitants, Doubs).

On notera que le même édile défend par ailleurs, dans sa réponse au questionnaire, l'intérêt de la structure pour certains services comme celui du ramassage des ordures ménagères. Cela laisse penser que, malgré l'apport certain de la mutualisation des moyens, une commune marginalisée au sein du territoire ne peut pas prétendre à bénéficier des mêmes services que le pôle central, même modeste. Ce constat explique en partie les divergences politiques entre des municipalités de tailles trop différentes. De tels clivages ne sont pas sans conséquence sur la qualité de l'intégration intercommunale, et la morphologie du territoire doit aussi être prise en compte dans les perspectives souvent évoquées de rationalisation des découpages administratifs. Les pôles centraux de l'espace rural auraient-ils seuls la légitimité du pouvoir local ? Les maires des plus petites localités périphériques restent vigilants, pour une bonne part d'entre eux, face à cette idée.

Les déséquilibres de taille et leurs conséquences sur les rapports de force entre les communes membres sont aussi évoqués, comme ici :

- *« L'expérience de l'intercommunalité nous montre que les communes les plus importantes ont tendance à en retirer les principaux avantages »* (commune d'une quarantaine d'habitants, Aude).
- *« La mise en place de l'intercommunalité n'est pas toujours évidente quand on essaie de garder toute sa place au milieu des plus grandes communes »* (ancienne commune de moins de cinquante habitants, Doubs).
- *« Nous faisons partie d'une intercommunalité mais, à part les poubelles qui ont augmenté, nous sommes trop petits pour peser sur le cours des événements et les actions principales ne sont pas pour nous »* (commune de moins de quarante habitants, Meurthe-et-Moselle)…

La question des rapports de force au sein des intercommunalités, entre les différents ensembles à problématiques divergentes est souvent centrale, expliquant aussi, dans certains cas, des alliances à caractère réactionnaire construites par une périphérie sans inclure le centre, par exemple. Le cas des communautés de communes du Crestois et du Val de Drôme, entrevu précédemment dans l'étude des structures du Diois et des Baronnies (figure 81), rentre dans ce cadre : la petite ville de Crest, au centre du périmètre formé par les deux

établissements, n'appartient finalement à aucune d'entre elles. Paradoxalement, elle héberge le siège de l'EPCI du Val de Drôme, auquel sont rattachées trois municipalités de notre base d'étude.

c) L'intercommunalité et l'autonomie des municipalités

Nous avons vu que le développement des EPCI à fiscalité propre accompagne un mouvement, plus général, d'introduction dans les espaces ruraux d'un mode de gestion territoriale appuyé sur des pratiques à dominante urbaine, au travers de politiques dont le contenu (développement économique, action sociale et culturelle…) prend des consonances assez peu habituelles dans le monde agricole traditionnel. Une partie des édiles des très petites communes exprime ainsi le sentiment d'une menace, à travers cette nouvelle conception de la politique locale, des fondements de la ruralité, et de l'identité des populations. Mais l'approche de l'intercommunalité par les élus des communes périphériques reste partagée : si pour certains d'entre eux, la centralisation du pouvoir dans les centres locaux met clairement en danger leur autonomie politique, pour d'autres (et sans doute la majorité) au contraire, les communautés de communes ont permis de maintenir, voire même de renforcer l'émiettement municipal en résolvant une bonne partie des problèmes qu'il engendre, au moins en théorie, car les fréquentes divergences politiques et autres difficultés de mutualisation des compétences aboutissent souvent à des bilans moins optimistes :

- *« La solution des petites communes reste la communauté de communes si elle joue bien son rôle d'organisation du développement local : ce qui est rarement le cas »* (ancienne commune de moins de cinquante habitants, Ain)…

Malgré la fréquence des déceptions liées à la mise en place et au fonctionnement des communautés de communes, de nombreux élus soulignent quand même en priorité l'apport qu'elles constituent pour l'efficacité de la gestion locale du territoire, notamment en matière de mutualisation des moyens pour les investissements importants :

- *« Nous sommes en communauté de communes depuis 2001, cela nous aide pour certains travaux »* commune d'une cinquantaine d'habitants, Aisne).
- *« C'est la structure au sein de laquelle nous avons eu la meilleure écoute et la meilleure prise en compte de nos problèmes »* (commune d'une cinquantaine d'habitants, Aude).

En allant un peu plus loin, quelques éléments de réponse soutiennent l'idée d'un équilibre entre les petites municipalités et l'intercommunalité, cette dernière permettant de conserver l'autonomie des premières et de parvenir à une gestion territoriale plus proche de l'optimale :

- *« La constitution de communautés de communes ayant des compétences précises et ciblées me paraît être une solution souple, évolutive permettant la réalisation de projets structurants que des communes isolées ne peuvent réaliser seules. En outre la définition de l'intérêt communautaire permet de laisser aux communes une liberté d'action au sein des compétences qui relèvent de la communauté de communes. »* (commune d'une cinquantaine d'habitants, Pyrénées-Orientales).
- *« D'une part, de nombreuses compétences ont déjà été transférées à l'intercommunalité (cantines et transports scolaires, ordures ménagères, tourisme, aménagement de l'espace, etc.) qui est le bon niveau de responsabilité ; d'autre part, une petite commune est le bon niveau par rapport aux relations sociales et l'aide à la personne »* (commune de moins de trente habitants, Manche).

Dans un autre registre, on peut imaginer que certains établissements intercommunaux trouvent un intérêt dans l'expression particulière des localités périphériques, notamment pour la valorisation d'une image environnementale que le pôle central ne peut pas porter seul, comme le suggère cette réflexion :

- *« Notre communauté de communes nous permet de garder et d'amplifier cette identité de commune protégée car elle y trouve également un renforcement de son image »* ancienne commune de moins de cinquante habitants, Gard).

Ainsi, de différents points de vue, on peut penser que l'intercommunalité permet à la localité de maintenir son existence propre, voire de la renforcer si, une fois libérée de ses difficultés de fonctionnement, elle peut mieux encadrer et défendre la communauté locale. C'est alors une bonne alternative à la fusion telle qu'elle était proposée, plus couramment, dans la période précédente, qui risque davantage de faire disparaître la cohésion communautaire de la localité, comme l'exprime la citation suivante :

- *« Les outils que sont les SIVOM permettent à la commune de fédérer ses moyens avec d'autres communes pour certaines compétences difficiles à assurer pour un petit village (tourisme, éducation, développement éco...) ; risque de la fusion : perte identité et "élimination démocratique" des décisions car non représenté dans les instances décisionnelles »* (commune d'une trentaine d'habitants, Doubs).

Finalement, si la plupart des maires acceptent l'intercommunalité, les aveux de déception, de malaises, voire de franche opposition sont nombreux et ont retenu notre attention. Ils témoignent en effet de la difficulté des très petites communes à trouver leur juste place dans des territoires où les circonscriptions sont souvent très hétérogènes. Les arguments des élus, très divers, reflètent la multitude des situations rencontrées, mais aussi des différences d'appréciations liées aux personnalités locales.

4. L'intercommunalité a-t-elle résolu les problèmes des très petites communes ?

Dans un certain nombre de questionnaires ou d'enquêtes de terrain, les élus soutiennent que le développement de l'intercommunalité, lorsqu'il est réussi, a permis de résoudre l'essentiel des difficultés liées à la petite taille des municipalités, et qu'il ne leur reste que les tâches qu'il est important qu'elles conservent, liées à la démocratie de proximité et à la cohésion de la communauté locale. D'autres analyses confirment ainsi le fait que le développement de l'intercommunalité fiscalisée aboutit à renforcer la légitimité des très petites communes, dès lors qu'elles sont affranchies de leurs handicaps (Portelli, 2001). Dans quelle mesure peut-on défendre cette hypothèse ? Celle-ci n'est en effet valable que si l'on considère que les nouveaux EPCI remplissent leur rôle en fonction de cet objectif, c'est-à-dire, d'une part, reprennent les compétences qui posent problème aux trop petites entités, d'autre part, leur laissent celles qu'elles peuvent assurer elles-mêmes, sans quoi leurs représentants déplorent des pertes d'autonomie trop importantes.

Ce dernier élément pose d'ailleurs régulièrement des difficultés aux maires ayant répondu à notre questionnaire, qui, à de multiples reprises, se plaignent d'une privation progressive de leur indépendance décisionnelle. Il est vrai, à ce sujet, que les décisions des conseils communautaires se prennent à la majorité qualifiée, et que les plus petites entités, surtout dans le cas où elles ont une représentation moins importante (le nombre de sièges par commune est à l'appréciation de chaque structure), peuvent se retrouver marginalisées. En

outre, s'il est assez simple, en termes de procédures, de rejoindre un EPCI fiscalisé, il est en revanche très difficile, voire presque impossible, d'en sortir, surtout s'il ne s'agit pas d'en rejoindre un autre…

Plus largement, l'efficacité de l'intercommunalité quant à la résorption des inconvénients de l'émiettement administratif n'est pas évidente, dans la mesure où les compétences minimales des communautés de communes (développement économique, cohérence territoriale) ne sont pas celles qui inquiètent le plus la gestion locale, notre questionnaire ayant montré que les principales difficultés rencontrées sont d'abord liées aux responsabilités d'entretien, autant du patrimoine que des réseaux, avec notamment un certain nombre d'impératifs de mises aux normes. Ainsi, dans les législations récentes, les travaux relatifs à l'assainissement ont très souvent posé problème aux petites entités, et les soucis sont bien plus importants si cette compétence n'est pas reprise par une structure intercommunale, fiscalisée ou non. A l'inverse, il nous est arrivé de constater que la reprise de certaines compétences relatives à l'urbanisme (Plans Locaux d'Urbanisme, permis de construire…) gène les localités marginales, qui subissent une politique qu'elles n'ont pas choisie, en ce qui concerne notamment le nombre et la localisation des nouvelles constructions éventuelles sur leur territoire. Par exemple, un élu rencontré regrette que le PLU intercommunal ne prévoie pas davantage de zones constructibles sur son finage, l'EPCI ayant retenu en priorité l'accroissement du chef-lieu de canton.

Malgré tout, l'intercommunalité fiscalisée est devenue en quelques années un échelon important pour nombre de territoires, dans l'état actuel du système administratif français. Cependant, la souplesse de la législation et la jeunesse du dispositif en font des périmètres encore souvent mal reconnus et appropriés, et dont l'efficacité n'est pas toujours au rendez-vous. Et, pour l'instant, la légitimité des municipalités dans leur forme actuelle reste première, presque partout.

D. La persistance des syndicats intercommunaux non fiscalisés : un frein à la cohésion territoriale ?

Malgré le passage à l'intercommunalité fiscalisée, la très grande majorité des communes rurales françaises ont maintenu leur appartenance à des syndicats de forme traditionnelle (fondés sur des contributions directes des collectivités membres), de type SIVOM, SIVU ou syndicats mixtes, dédiés à des compétences sectorielles précises, le plus souvent : l'adduction d'eau potable, l'électrification, mais aussi les affaires scolaires (transports et / ou gestion des écoles dans le cas d'un SIVOS)… Par ailleurs, les quelques centaines de municipalités ayant refusé l'intercommunalité fiscalisée jusqu'à ce jour, surtout lorsqu'il s'agit d'ensembles jointifs d'ordre cantonal ou plus importants encore, ont en général conservé des SIVOM aux attributions parfois nombreuses. Au total, le Ministère de l'Intérieur dénombrait 15 903 syndicats intercommunaux ou syndicats mixtes en novembre 2008, avec un enchevêtrement considérable des structures, la grande majorité des collectivités territoriales de base appartenant à au moins trois groupements. En outre, de très nombreux syndicats sont toujours créés chaque année : entre 2001 et 2008, on recense en moyenne 265 nouvelles structures par an, dont une majorité de SIVU[34].

[34] Source : BANATIC.

Les syndicats non fiscalisés actuels sont de deux types : d'une part, ceux qui survivent à la création d'un EPCI fiscalisé, traduisant, soit le nécessaire maintien (presque partout) d'une structure établie sur un périmètre différent pour remplir un certain type de prestation, soit le refus d'octroyer certaines compétences au groupement fiscalisé, résultant de tensions politiques ou d'une intégration intercommunale minimale ; d'autre part, ceux qui restent, dans les quelques périmètres où aucune communauté de communes ou d'agglomération n'a encore été créée, l'unique forme de mutualisation des moyens des entités administratives de base. Ces derniers peuvent alors remplir les fonctions qui sont, ailleurs, obligatoirement reprises par le groupement fiscalisé, en particulier le développement économique. On note d'ailleurs qu'une partie des communautés de communes créées depuis les années 1990 (souvent parmi les mieux intégrées) ont pris la continuité de SIVOM de ce type préexistants.

On parvient à se demander, devant cette situation et les arguments de certains élus, dans quelle mesure les SIVOM seraient moins efficaces que l'intercommunalité fiscalisée dans une perspective de gestion du territoire et de développement local. Finalement, la perception de taxes directes reste la différence essentielle entre les deux structures : cette disposition fiscale a pour conséquence de rendre directement à l'intercommunalité le bénéfice de sa politique (taxe professionnelle perçue suite à la mise en place de zones d'activités par exemple). On peut penser que, dans ce sens, les projets de développement à l'échelle intercommunale sont encouragés, davantage que dans les syndicats, pour lesquels les dotations versées par les membres sont votées indépendamment du résultat des actions qu'ils permettent. Mais par ailleurs, le mode d'administration politique de la communauté de communes ou d'agglomération reste très proche de celui d'un syndicat, à savoir l'envoi par les municipalités d'un ou plusieurs délégués (leur nombre varie selon le règlement adopté) choisis parmi les membres du conseil. Les domaines de compétence potentiels sont par ailleurs semblables.

Le tableau de comparaison du SIVOM Artuby-Verdon (Var) et de la communauté de commune de la Vezouze (Meurthe-et-Moselle) comprenant chacun cinq très petites communes, est éclairant : on constate que les compétences retenues par la seconde ont toutes une équivalence dans le premier, en dehors de la mention « préfiguration et fonctionnement des pays », qui n'est pas, *a priori*, la plus concrète. En outre, le SIVOM assure notamment l'adduction d'eau potable, l'assainissement et les transports scolaires, qui correspondent, nous l'avons vu, à des préoccupations majeures des élus des plus petites entités, et pour lesquelles les municipalités de la Vezouze doivent passer par des syndicats parallèles, renforçant ainsi la complexité du tissu politique. Dans le Var, deux édiles concernés par le SIVOM ont consigné :

- *« Les communes du canton de Comps-sur-Artuby et Rougon (04) adhèrent à un SIVOM ; pour le moment il n'a pas été question de constituer une communauté de communes, le fonctionnement du syndicat donnant entière satisfaction ».*
- *« Le fait d'appartenir à différentes structures intercommunales nous aide dans nos projets et réalisations. Il y a également le soutien des habitants dans les efforts fournis ».*

Finalement, dans cet exemple, on peut considérer que le SIVOM bénéficie d'une intégration meilleure que celle de la communauté de communes, malgré l'ancienneté du dispositif et sa législation plus souple.

Ainsi, dans l'état actuel de leur fonctionnement, c'est-à-dire tant que les groupements fiscalisés ne font pas l'objet d'élections directes, il ne semble pas que les évolutions des SIVOM vers les communautés de communes, là où elles n'ont pas encore eu lieu, soient

nécessairement fondamentales, dans la mesure où les premiers remplissent déjà le rôle des seconds. L'évolution principale réside avant tout dans la généralisation des structures intercommunales, et l'augmentation observée, dans la majorité des cas, des compétences prises en charge, qui donnent finalement un contenu politique souvent plus important aux communautés de communes, bien que, en théorie les syndicats aient la possibilité d'acquérir autant de compétences (ce qui se produit encore ponctuellement). Cela dit, les incitations financières de l'Etat devraient quand même parvenir, à court ou moyen terme, à une couverture intégrale, sinon des municipalités, au moins de l'ensemble des cantons français ; ce qui n'effacera pas l'hétérogénéité de la trame intercommunale, dont nous avons vu, même en cas de continuité de statut, les grandes divergences.

Tableau 24 – Comparaison des compétences d'un SIVOM et d'une communauté de communes : exemples

Compétences du SIVOM Artuby-Verdon	Compétences de la Communauté de communes de la Vezouze
Hydraulique	
Eau (Traitement, Adduction, Distribution)	
Assainissement collectif	
Assainissement non collectif	
Collecte des déchets des ménages et déchets assimilés	Collecte des déchets des ménages et déchets assimilés
Traitement des déchets des ménages et déchets assimilés	Traitement des déchets des ménages et déchets assimilés
Aide sociale	
Activités sociales	Activités sociales
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...)
Transport scolaire	
Tourisme	Tourisme
Action et aide financière en faveur du logement social	Programme local de l'habitat
	Préfiguration et fonctionnement des Pays

Finalement, la mise en place de l'intercommunalité fiscalisée telle qu'elle a été conçue dans le système politico-administratif français a permis d'accélérer une évolution fondamentale pour les très petites communes, vers une coopération renforcée et le dessaisissement partiel ou total de compétences importantes. D'une certaine manière, on peut dire que cette évolution traduit aussi une mutation des territoires ruraux vers des fonctionnalités nouvelles, en rupture avec le monde paysan traditionnel et calquée sur les demandes sociales et d'aménagement de type urbain, et qui ne rassure pas toujours les élus des localités les plus isolées. Du reste, il est évident que l'intercommunalité fiscalisée est loin d'être partout une solution miracle, ne résout pas toutes les difficultés des territoires, et n'est pas toujours plus efficace que les anciens SIVOM qui restent privilégiés dans certains cas. En même temps, la grande souplesse du dispositif intercommunal actuel ne permet pas la reconnaissance claire de la communauté de communes comme une entité homogène, et le caractère variable de ses attributions rend difficile sa lisibilité pour les citoyens. Il semble évident qu'une clarification des fonctions intercommunales, de même qu'une meilleure convergence dans les formes et les périmètres spatiaux, serait indispensable pour parvenir à

renforcer et homogénéiser la fonction politique de l'EPCI à fiscalité propre, notamment l'élection de son président au suffrage universel, réclamée par plusieurs travaux politiques récents (Balladur, 2009 ; Hortefeux, 2003 ; Mauroy, 2000…).

II. L'émiettement territorial et les rapports hiérarchiques entre collectivités

Le développement relativement récent de l'intercommunalité fiscalisée, qui, dans certains cas, modifie considérablement les rapports des très petites communes à la gestion de leur territoire, s'inscrit néanmoins dans un tissu dense de relations entre les édiles locaux et un certains nombre d'acteurs institutionnels et politiques. Du conseil municipal jusqu'au plus haut niveau de l'Etat et des institutions européennes, les démarches du développement local et de l'aménagement du territoire ne répondent pas seulement au schéma d'une pyramide de forme traditionnelle, mais emploient aussi des courts-circuits : des relations parallèles ou groupes de pression rendent leur lecture plus complexe, mais peuvent aussi donner des arguments supplémentaires à l'autonomie des entités de base.

A. Le double circuit politique : le maire, représentant de l'Etat, et le maire, responsable élu d'une collectivité territoriale

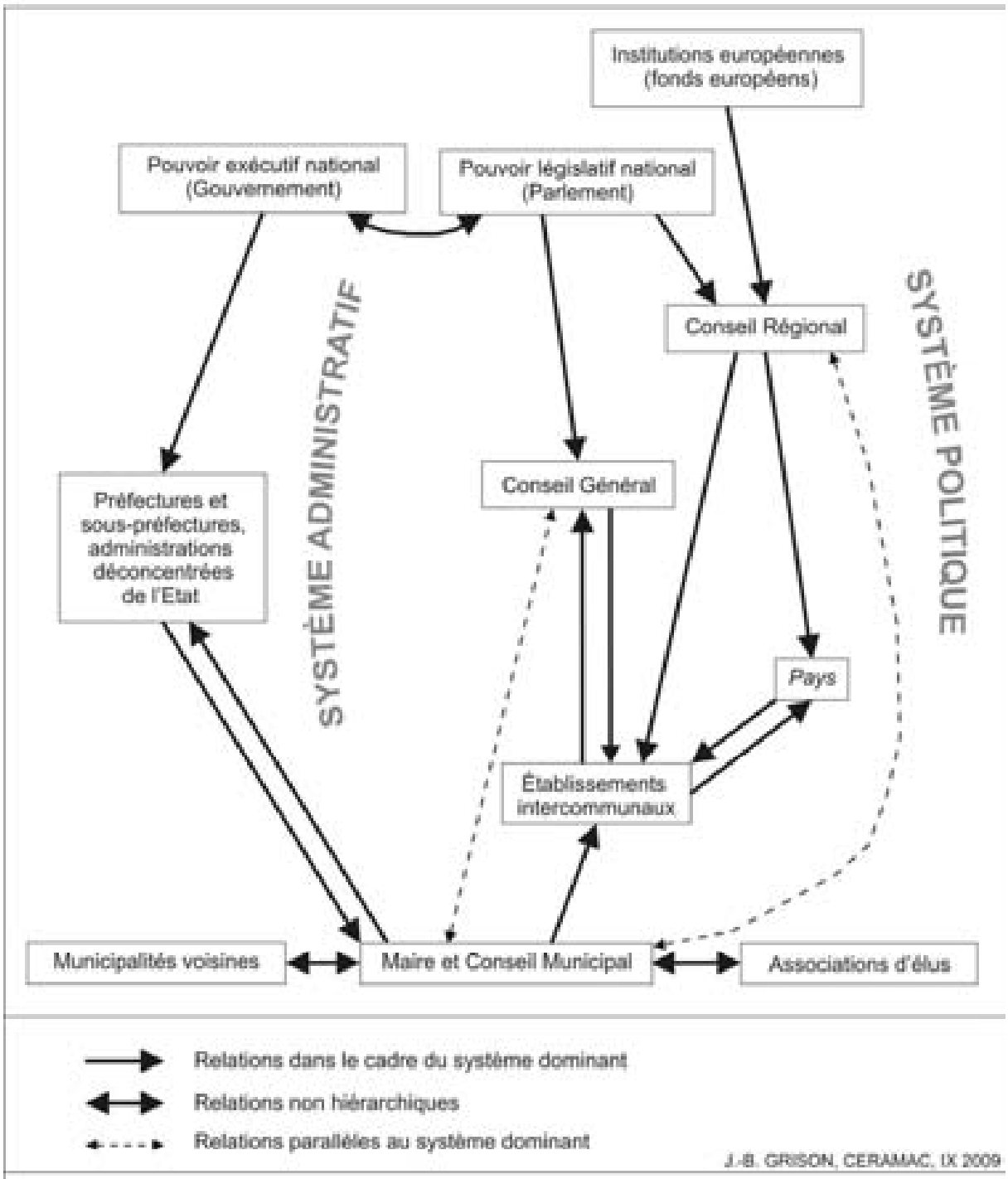
Il a déjà été observé que les actions des conseils municipaux répondent à cette double logique des fonctions du maire, entre les actes « administratifs » et les démarches de politique locale. Cette double appartenance renvoie aussi à deux circuits relationnels pour l'édile local : d'une part, les institutions de l'Etat, en particulier les préfectures, relations privilégiées depuis longtemps et qui rappellent son rôle de chef de l'exécutif ; d'autre part, les collectivités territoriales de niveau départemental et régional, plus clairement orientées politiquement, plus récemment développées (lois de décentralisation), qui soulignent davantage ses engagements et logiques d'appartenance politiques. Un schéma (figure 86) tente de synthétiser cette organisation.

1. La logique dominante de l'organisation des politiques de développement local et d'aménagement du territoire : un double système pyramidal

L'organisation du développement local, telle qu'elle s'est développée depuis les années 1980, avec d'abord l'érection des conseils généraux et régionaux au rang de collectivités territoriales, puis la mise en place des *pays* et des communautés de communes ou d'agglomération, a favorisé des relations de formes pyramidales, ascendantes et descendantes (Houée, 1992). Dans ce système, les niveaux intermédiaires relayent les demandes et les projets émanant des entités de base, et rassemblent les aides proposées par les pouvoirs supérieurs (notamment concernant les territoires éligibles aux fonds européens, pour lesquels les financements croisés sont indispensables). Ce processus est intéressant pour les très petites communes dans la mesure où elles ont la capacité à faire remonter et accepter leurs demandes dans les niveaux intermédiaires du développement local, puisque souvent, leur population trop faible les empêche d'être éligibles directement à certaines subventions, notamment européennes. La logique dominante des financements croisés, devenus souvent indispensables pour faire aboutir des projets, donne de plus en plus d'importance aux niveaux de mise en relation des différents partenaires ; cette fonction relationnelle peut difficilement être assumée

par des entités très peu peuplées, ce qui rend ces dernières plus dépendantes des groupements et collectivités qui en ont la compétence.

Figure 86 – Aménagement du territoire, développement local : les municipalités dans les réseaux territoriaux



Lecture du schéma : les relations des municipalités avec leurs partenaires hiérarchiques institutionnels peuvent être distinguées dans deux directions, soit un versant de type administratif, avec les établissements déconcentrés de l'État, et un versant de typo politique, passant par les groupements de communes et les collectivités territoriales. Dans le système dominant, on distingue des relations de type ascendant et descendant, qui rappellent en partie les nuances entre l'aménagement du territoire et le développement local.

Un exemple intéressant de l'insertion dans cette organisation politique complexe, faisant appel à de multiples partenaires, concerne la très petite commune de Peyrolles dans les Cévennes gardoises (vallée Borgne), qui comptait moins de quarante habitants en 1999. Dans cette localité composée de mas isolés et sans véritable centre, au relief accidenté, le maire et une autre personnalité locale ont été à l'origine d'une vaste opération environnementale consistant, dans un bassin-versant drainant la partie sud du territoire municipal, à restaurer plusieurs centaines de murs de terrassement en pierres sèches (les *tancats*), dans une perspective d'amélioration de la gestion de l'eau (rétention et lutte contre les crues torrentielles). Ce projet, réalisé entre 2003 et 2006, a pris la forme d'une opération pilote pour l'ensemble du massif.

Le schéma proposé par les auteurs du site Internet dédié à l'opération[35] (figure 87) présente le nombre important de partenaires mobilisés. Conformément à l'organisation théorique, des structures intermédiaires permettent de faire le lien entre la petite commune et les autres acteurs, notamment les contributeurs financiers. Sur le versant « administratif », l'ONF, en tant qu'organisme relevant de l'Etat, a assuré l'ingénierie de l'opération, tandis que, sur le versant « politique », le SMAGE (Syndicat Mixte d'Aménagement et de Gestion Équilibrée – établissement intercommunal non fiscalisé) des Gardons a notamment servi de relais dans le financement, ainsi que dans les relations avec le CNRS pour le suivi scientifique. La municipalité a assuré la maîtrise du projet sur le terrain, notamment en tant qu'employeur. Mais, entre l'initiative et la concrétisation, la mobilisation de niveaux supérieurs s'est avérée capitale, et justifie pleinement une administration à plusieurs niveaux scalaires. Ici, l'ONF et le SMAGE ont rempli leur rôle à la charnière des politiques *ascendantes* (prise en compte de l'initiative de la municipalité) et *descendantes* (intégration des dispositifs de financement et de la législation émanant des instances supérieures).

Le développement local donne globalement un poids plus important au versant politique de la pyramide des institutions : les financements émanant des collectivités territoriales telles que les conseils généraux ou régionaux (ou d'autres organismes par leur intermédiaire) rassemblent l'essentiel des actions menées dans ce cadre. Par ailleurs, autant pour le développement local (qui privilégie la démarche ascendante) que pour l'aménagement du territoire (plutôt orienté sur la démarche descendante), l'organisation pyramidale est assez favorable, *a priori*, au regroupement des petites entités, pour des raisons de poids politique, d'éligibilité et d'économies administratives. Seulement, ce système n'est valable qu'à condition que les municipalités voisines parviennent à s'accorder sur des orientations communes, et, dans le cas contraire, seule leur autonomie administrative leur donne la possibilité d'initiatives parallèles. Ainsi, dans le cas où leurs demandes sont mises en minorité dans les instances de décisions supérieures, en particulier les intercommunalités, les très petites communes sont confrontées à un problème de marginalisation, qui peut conduire au recours à des réseaux alternatifs, lesquels permettent encore de court-circuiter le système hiérarchique dominant.

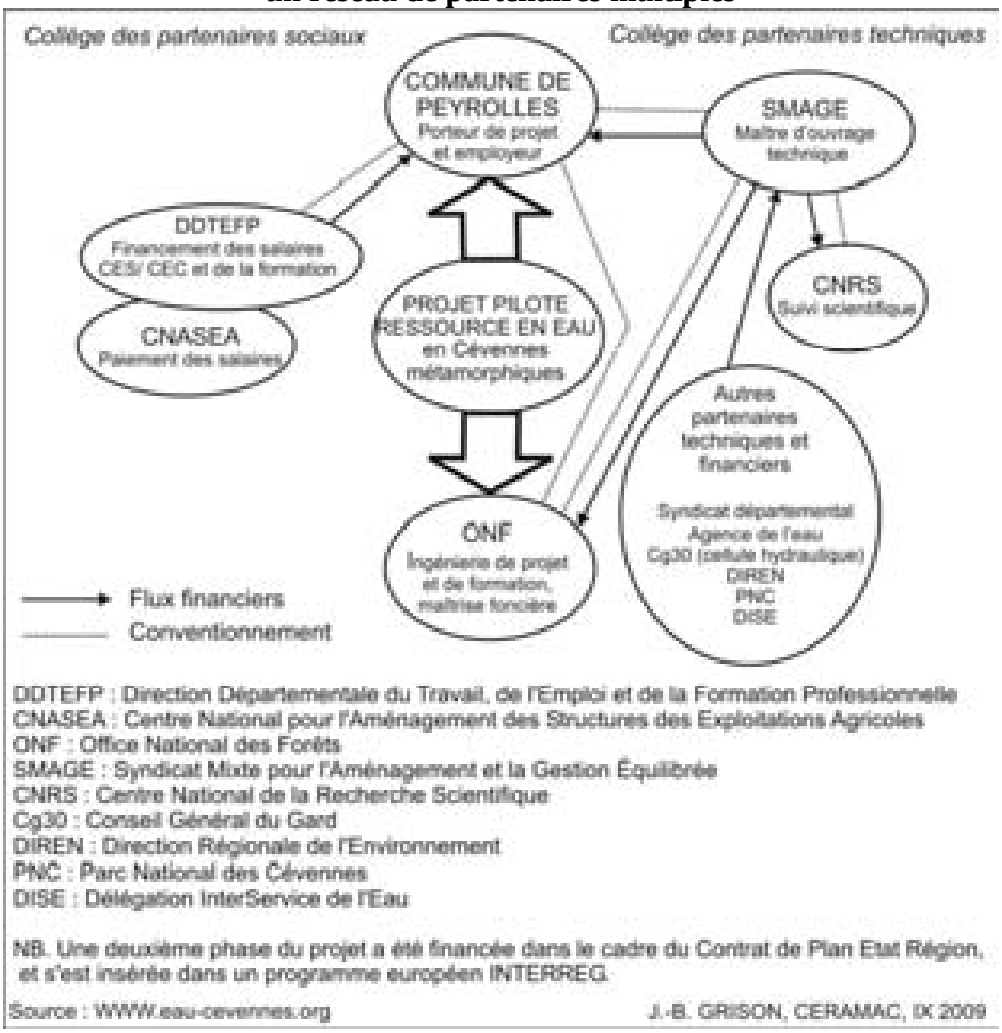
2. Le poids des relations directes avec les collectivités et institutions supérieures

Les réseaux parallèles à la « cascade » de relations précédemment décrite sont pour partie hérités des relations existantes avant les lois de décentralisation de 1982 et l'avènement

[35] www.eau-cevennes.org (sous la direction de F. Abbou, N. Gomez, R. Barre et F. Schuller ; consulté le 29-08-2009).

du développement local tel que nous venons de le décrire : il s'agit notamment de l'activation des liens anciens à la préfecture et aux services de l'Etat dans le département (DDE, DDAF…) pour faciliter certaines démarches. Mais il peut s'agir aussi de relations privilégiées, aux dépens d'autres échelons intermédiaires, entre la commune et la région ou le département : l'opération « cœur de village » en Bourgogne peut être considérée ainsi, les dossiers étant traités directement entre la municipalité et le conseil régional, ignorant les EPCI, *pays* et départements. Ces derniers modes opératoires tendent à maintenir l'intérêt d'une autonomie municipale morcelée, dans la mesure où elle continue d'apparaître comme une condition de l'expression des volontés locales en matière de développement, et que, par l'un ou l'autre des circuits proposés, les représentants des habitants ont encore des chances d'être entendus.

Figure 87 – Le projet « ressource en eau » à Peyrolles (Gard) : un réseau de partenaires multiples



Ce mouvement peut être illustré par l'exemple d'une très petite commune de Bourgogne ayant développé l'opération « cœur de village » ces dernières années. Jouancy, avec seulement 24 habitants au recensement de 1999, est un village très dépeuplé de l'ouest des plateaux de Bourgogne, non loin de la petite cité de Noyers. L'opération « cœur de village », créée par le Conseil Régional de Bourgogne, propose quant à elle aux municipalités rurales candidates de contribuer, à hauteur de 80 %, au financement de l'aménagement d'un ou plusieurs logements locatifs dans du patrimoine ancien (constructions d'avant 1950), qui doit être acquis puis loué directement par la collectivité locale. Ce programme répond à la fois

à la carence souvent observée de logements locatifs en milieu rural, et au problème de la dévalorisation des logements anciens du centre des villages, au profit des propriétés plus vastes des périphéries. Par ailleurs, l'opération immobilière doit être accompagnée d'un programme de valorisation de l'espace public (voirie, entretien du petit patrimoine…).

Dans le cas de Jouancy, l'opération a permis de réhabiliter un logement et d'accueillir une nouvelle famille, alors même que, en 1999, le recensement de la population n'avait trouvé dans le village que trois personnes de moins de soixante ans… Et lors du dénombrement de 2007, le nombre d'habitants est remonté à trente-trois ; l'opération « cœur de village » est très probablement pour partie responsable de cette reconquête, et ce contrat directement établi entre la municipalité et la Région n'aurait pas été possible si Jouancy n'avait pas d'autonomie administrative, puisque l'opération ne s'adresse qu'aux chefs-lieux de commune. De ce point de vue, on peut considérer que le système en place favorise l'émiettement du pouvoir local, en court-circuitant la pyramide traditionnelle de l'organisation du développement.

3. Les pressions des préfets et leurs ambiguïtés

Depuis les lois de décentralisation en 1982, les préfectures ont perdu une bonne partie de leur activité de contrôle des actions municipales, en particulier en ce qui concerne les finances locales et la gestion de l'urbanisme. Cependant, sur certains volets et en particulier sur les questions administratives telles que la coopération intercommunale ou la surveillance de l'application de certaines normes et travaux d'entretien, les services des préfets et sous-préfets restent bien présents, et, dans la mesure où, pour les localités les moins peuplées, ces préoccupations prennent, nous l'avons vu, une place souvent plus importante, il n'est pas rare que des élus locaux fassent part de pressions importantes de ces représentants de l'État.

La création des établissements intercommunaux à fiscalité propre est un bon exemple des pressions exercées par les préfets sur les exécutifs municipaux, en particulier au travers des *schémas d'orientation de l'intercommunalité*, imposés par la circulaire du 23 novembre 2005 émanant du Ministère de l'Intérieur. Les représentants de l'Etat dans les départements, qui sont déjà en charge de l'acceptation ou du refus des créations d'EPCI ou de modifications de leur périmètre, peuvent désormais revendiquer, en cas d'opposition, la non-adéquation de la structure souhaitée par les élus locaux avec le plan général qu'ils ont validé. Le plus souvent (et cela est mentionné à plusieurs reprises par des édiles de très petites communes), les refus de création sont liés à une taille jugée trop restreinte. On peut citer par exemple les regrets d'un maire du sud de la Côte-d'Or (commune de moins de quarante habitants) :

> - *« Le regroupement idéal était celui d'une communauté de communes du Canton de Nolay (5 000 habitants)*, refusé en 2005 pour nous imposer la communauté d'agglomération [Beaune Chagny Nolay, 53 000 habitants, 54 communes] *dans laquelle nous n'avons que très peu d'intérêts »*.

Le préfet détient aussi la compétence de la validation de certains périmètres d'action : le maire d'Ardengost (Hautes-Pyrénées, 16 habitants) se félicite par exemple d'avoir obtenu de sa part l'autorisation permettant la mise en place d'une Zone d'Aménagement Différé (ZAD), destinée à exercer un contrôle rapproché du patrimoine bâti communal par l'usage du droit de préemption pour la mise en place de logements municipaux, et la préservation des bâtiments traditionnels à usage agricole ou pastoral. Il en va de même pour les autorisations d'implantation d'éoliennes, dont nous avons vu (chapitre 7) l'intérêt grandissant qu'elles suscitent auprès des élus des très petites localités.

La question de l'encadrement de l'exécutif municipal se pose avec acuité dans les unités administratives les moins peuplées, dans la mesure où, même avec des ressources significatives, il leur est difficile de se doter des moyens humains et techniques leur permettant de valoriser leurs capacités : les compétences des élus, qui, de par leur mode d'accession aux responsabilités ne sont pas toujours formés aux fonctions qui leur sont confiées, appellent un soutien technique nécessaire. Si dans certains cas les établissements intercommunaux parviennent à assurer des services intéressants, ce sont surtout les services de l'État qui sont sollicités (Le Bart, 2003). Par exemple, un maire des Hautes-Pyrénées (communes de moins de quarante habitants) confiait sa fréquentation assidue de la préfecture dans le but de profiter de compétences lui permettant de monter des dossiers pour son village.

Les préfets et sous-préfets font dans ce sens, aux dires de plusieurs élus rencontrés et confirmés par ailleurs par certaines publications, partie des personnalités publiques les plus fréquemment rencontrées par les maires des très petites communes, bien plus que les présidents des conseils généraux. On peut supposer que l'absence d'affiliation politique de la majorité des édiles des petites localités tend à les éloigner des élus des collectivités départementales et régionales, lesquelles sont à l'inverse fortement politisées. Ces constatations rejoignent à nouveau l'idée que dans les plus petites municipalités, la gestion locale se rapproche encore aujourd'hui, par certains aspects, du système centralisé qui prévalait lors de la Troisième République. J.-P. Worms (1998) va jusqu'à parler d'«irresponsabilité » d'élus locaux trop assujettis au pouvoir central, en position d'*obtenir* plutôt que de *faire*…

B. Des relations en dehors du système : associations et groupes de pression

En poussant un peu plus loin la logique de la pluralité des circuits relationnels des représentants municipaux qui les entraînent à court-circuiter les échelons conventionnels du développement local, on peut dire que l'autonomie des très petites localités et l'existence, qui en découle, d'un corps d'élus important, permet de constituer un groupe de pression significatif, s'agissant de la représentation des territoires, et en particulier des espaces ruraux de faibles densités. Ainsi, le Sénat, qui représente actuellement les collectivités locales au sein du pouvoir législatif, s'appuie pleinement sur le réseau des dizaines de milliers de maires de municipalités globalement peu peuplées. Le morcellement administratif est ainsi défendu par une institution garantissant une forte représentation du territoire, plus que de la population.

Dans le même sens, l'Association des Maires de France (AMF), regroupant l'essentiel des édiles (ce qui lui donne aussi, par conséquent, une très large dominante rurale), ou encore l'Association des Maires Ruraux de France (AMRF), constituent auprès des pouvoirs centraux des groupes de pression considérables, montant au créneau dès qu'une législation concernant les collectivités locales (et surtout municipales) est à l'étude. C. Le Bart (2003) rappelle par exemple que *« l'AMRF s'est battue contre les regroupements de communes »*… Certains premiers magistrats de notre base de données sont ainsi présidents de leur association départementale de maires. On peut citer notamment celui de Sigy (Seine-et-Marne), qui, malgré le fait que sa municipalité soit la troisième la moins peuplée du département, se retrouve à une place de choix parmi les 514 édiles qui le composent.

Que ce soit une assemblée parlementaire ou des groupes de pression associatifs, ces modes de représentation des petites entités auprès des sphères supérieures du pouvoir

constituent également un moyen de lutte contre l'oubli des espaces les moins densément peuplés. En l'état actuel du fonctionnement de ces institutions, le morcellement administratif seul permet une telle valorisation. On comprend alors que ces circuits relationnels puissent prendre une certaine valeur dans les entités les moins peuplées, où la marginalisation accentuée est une crainte constante.

Dans la mesure où une des principales difficultés des plus petites entités, outre le manque de moyens financiers fréquemment signalé, réside dans la difficulté à assurer l'ingénierie des politiques souhaitées, à commencer par la compréhension des dossiers de gestion imposés à tout maire en fonction, quelle que soit la taille de la municipalité. Le nombre d'heures de secrétariat étant souvent assez réduit, se pose la question de l'assistance technique aux édiles, qui ne sont pas toujours à même de faire face à la complexité du montage des différents dossiers de la vie municipale. Plusieurs possibilités d'aide sont, en principe, à leur disposition, du niveau local au niveau national. Les services préfectoraux en assurent, nous l'avons dit, une partie. Cependant, on trouve ailleurs d'autres sources de formation, qui participent aussi à étoffer les réseaux dans lesquels les élus s'inscrivent. Par exemple, l'Association des Maires de France, au-delà du groupe de pression qu'elle constitue, propose aussi des publications à but de formation. L'institution Mairie-Conseil, portée par la Caisse des Dépôts, outre des publications, permet aussi aux maires de poser des questions à une équipe de spécialistes pour assistance technique, et organise en outre des rencontres d'élus.

L'émiettement territorial et la situation politique des très petites communes ne peuvent être appréhendés sans tenir compte du système global et complexe dans lequel elles s'inscrivent et sont parties prenantes. Cet état de fait aboutit à un double constat : d'une part, la très petite municipalité n'est pas seule dans la gestion politique et administrative de son territoire, et l'ampleur du réseau permet à ses représentants de trouver une certaine forme de soutien qui prétend répondre en partie à l'absence locale de moyens ; d'autre part, la complexité de ces relations peut être accusée de causer des problèmes de lisibilité et d'efficacité, tandis que la surabondance et l'interférence des acteurs politiques remet parfois en cause, aux yeux de certains observateurs, leur légitimité démocratique.

III. Très petites communes et développement local

Une fois abordées les questions liées aux particularités des différentes relations des très petites communes avec les divers réseaux d'acteurs politiques du développement local, l'occasion se présente de faire le point sur les capacités des entités de notre base à mettre en place un tel développement, et les modalités leur permettant d'y parvenir. L'importance et la nature des actions de type politique au sein des préoccupations des conseils municipaux ont déjà été évoquées dans le chapitre précédent, mais les méthodes de mise en place des démarches engagées, les modalités de participation des différents acteurs en relation avec les localités les moins peuplées doivent être approfondies. Les clés de lecture retenues pour la compréhension de ces logiques sont tout d'abord le degré de complexité du réseau d'acteurs, lié notamment à la superposition des structures concernées ; ensuite, la question de la cohérence territoriale nous semble fondamentale, elle aussi, dans la lisibilité des potentiels locaux ; enfin, les capacités des très petites communes à prendre des responsabilités, notamment celles qui leur ont été proposées dans le cadre des lois de décentralisation, et à mobiliser des ressources, s'avèrent déterminantes.

1. La complexité de l'empilement des structures

Il a déjà été vu, dès le premier chapitre, que les très petites communes se trouvant en marge de la construction territoriale peuvent se situer de manière ambiguë vis-à-vis des découpages produits par les différents zonages d'étude établis principalement par l'INSEE (bassins de vie, bassins d'emploi, aires urbaines…). Des constatations similaires peuvent être faites quant aux découpages politiques, et, à ce titre, la multiplicité des périmètres de l'action locale tend à compliquer encore le positionnement des plus petites localités, souvent en marge des lieux centralisant les projets. De cette manière, la lisibilité pour les citoyens des actions politiques territoriales peut être encore plus difficile que pour les communes-centres où, malgré un empilement de structures parfois important, la localisation des interlocuteurs tend plus facilement à la convergence. Ainsi, la marginalité d'une très petite localité est aussi bien ressentie par l'éloignement des centres de décision que par les situations géographiques variables des interlocuteurs de référence.

Malgré ces difficultés de lisibilité, il n'est pas nécessairement exclu que le nombre important des structures intervenant dans le développement local et l'aménagement des territoires permette, sous certaines conditions, la mise en place d'actions efficaces. En effet, on peut aussi penser, si les compétences de chaque établissement sont suffisamment lisibles, que les périmètres de chacun d'entre eux puissent tendre à l'optimum correspondant à leurs objectifs : par exemple, s'il est évident que les bassins de population requis pour mettre en place un cinéma ou une piscine ne peuvent en aucun cas être les mêmes que ceux d'une école primaire, l'existence de structures distinctes pour les gérer peut alors s'expliquer. En outre, en multipliant les interlocuteurs de l'élu municipal, s'il existe un certain risque d'émiettement des moyens, à l'échelle d'une très petite entité, il peut suffire d'un rapport privilégié avec l'un ou l'autre des acteurs pour que la politique souhaitée soit mise en place. Mais, d'une manière générale, la coordination cohérente des collectivités entre elles permet d'aboutir aux actions de développement les plus ambitieuses.

A vrai dire, la conception actuelle des politiques de développement local s'accommode assez bien avec la multiplicité des acteurs, comme le montrent les nécessités, dans de nombreux cas, de croiser plusieurs sources de financement pour mener à bien une politique tant soit peu ambitieuse (les cofinancements sont ainsi obligatoires pour l'attribution des fonds européens). Les collectivités territoriales, quelle que soit leur taille, mènent rarement seules les projets de développement qu'elles portent. La difficulté principale consiste alors à accorder les visions politiques des différents acteurs d'un même territoire : un opposant dans le système peut avoir un pouvoir de nuisance rédhibitoire. A l'inverse, on peut dire que, d'une certaine manière, le nombre important d'individus impliqués dans le processus politique constitue une force de proposition supplémentaire par rapport à un hypothétique système allégé. Nous avons déjà eu l'occasion de voir, au travers de plusieurs exemples (Gélaucourt, Ris, Jouancy), que certains projets concernant des très petites communes, s'ils ont été soutenus par d'autres groupements ou collectivités, n'auraient pas pu voir le jour si les élus locaux n'avaient pas bénéficié du statut autonome de leur municipalité, personne ne pouvant prendre ces initiatives à leur place. Dans ce sens, l'élu au plus proche de la localité, s'il a seul une marge de manœuvre très réduite, se trouve en revanche à une place privilégiée pour l'observation et la compréhension des besoins de la communauté locale.

En définitive, la très petite commune ne peut mener seule, dans la quasi-totalité des situations, aucune opération d'envergure en matière d'aménagement ou de développement. En revanche, elle représente un bon niveau d'observation des besoins des habitants, qui peut même être, sous certaines conditions et au vu de la proximité entre les citoyens et leurs représentants politiques, plus performant que dans les entités plus importantes.

2. Cohérence territoriale et oppositions locales

Dans les structures de développement local dont l'adhésion est soumise au vote des conseils municipaux, il est évident que la multiplication des structures administratives de base augmente les probabilités de refus de l'une d'entre elles, ce qui provoque assez couramment des périmètres d'action manquant de cohérence, du fait de la présence d'une enclave ou autre irrégularité de contour liée à la désapprobation d'un élu isolé. On observe notamment ce type de situation pour plusieurs parcs naturels régionaux. Le cas des très petites municipalités restant en-dehors des établissements intercommunaux, dont quelques exemples ont été traités précédemment, illustre aussi très bien ce phénomène.

On peut aussi s'intéresser, dans les Hautes-Pyrénées, au syndicat mixte du Pays des Nestes, regroupant les vallées d'Aure, du Louron, de la Barousse, de Nistos, des Nestes, ainsi que les Baronnies de Bigorre et le plateau de Lannemezan : au moment de sa création en 2004, deux communes situées dans le périmètre recherché ont refusé l'adhésion : Aragnouet (260 habitants), finage de haute montagne en vallée d'Aure et bénéficiant de revenus colossaux (hydroélectricité et station de sports d'hiver), et Cazaux-Debat (12 habitants), en aval de la vallée du Louron, constituant alors la seule enclave au sein de ce périmètre… Les deux localités ont finalement adhéré en 2008, suite au scrutin municipal lors duquel elles ont changé de maire : à l'échelle d'entités de taille réduite, le rôle d'une seule personnalité peut ainsi prendre une importance significative.

Plus généralement, il est courant que les maires des communes les moins peuplées fassent part de difficultés à s'accorder avec les tendances politiques de leur(s) territoire(s) de référence, dans la mesure où leurs problématiques, mais aussi leurs visions politiques territoriales diffèrent de celles portées par les entités les plus importantes, et se retrouvent sur ces points en minorité, voire franchement marginalisées. Dans la perspective de la mise en place de politiques de développement, les très petites municipalités peuvent ainsi se trouver dans une certaine difficulté à mettre en place leurs projets, faute de partenariats bénéfiques avec les interlocuteurs normalement privilégiés. De telles situations conduisent aussi à renforcer les réseaux parallèles, notamment en lien avec les représentants de l'Etat.

En somme, le morcellement administratif local déplace à très grande échelle la notion d'intérêt général, qui se trouve ramené au niveau d'une localité, par l'expression de ses seuls citoyens. Le paradoxe survient lorsque le territoire, plus large, dans lequel la très petite commune s'insère et à l'échelle duquel sont menées les principales opérations d'aménagement ayant trait à la vie quotidienne, prend des orientations différentes. L'émiettement municipal engendre ainsi l'existence d'ensembles territoriaux à géométries variables, incluant les effets des divergences sociopolitiques internes. Il apparaît ainsi que l'importance des discontinuités spatiales est à la mesure de l'étendue des compétences communales (Gay, 1992).

Ainsi, au-delà des jeux politiques exprimés par les multiples structures afférentes au développement local, la question de l'intérêt général et du référentiel dans lequel il doit être inscrit est importante. En effet, sur certains sujets normalement dévolus aux municipalités (notamment en matière de services publics), on peut discuter le fait que l'intérêt général soit validé dans les contours communaux : les périmètres des actions concernées sont en effet plus larges que la localité, *a fortiori* lorsque celle-ci compte moins de cinquante habitants… En fait, il arrive fréquemment que les représentants de deux localités voisines ne perçoivent pas le même intérêt d'une politique devant les concerner toutes les deux. Dans le cas où une des deux localités est sensiblement moins peuplée que l'autre, l'intérêt général global revient à considérer l'avis de la commune la plus importante et à marginaliser le discours de la seconde. Dans quelle mesure est-ce légitime ? La représentation territoriale doit-elle perdre toute sa valeur au profit d'une majorité émanant nécessairement des lieux de concentration démographique plus importante ? Cette question est bien sûr très délicate à trancher, et doit être appréhendée au cas par cas. Cela dit, en amont des prises de décision, on peut comprendre le souhait des représentants de chaque communauté locale d'avoir la reconnaissance lui permettant au moins d'émettre officiellement une position. Il est possible que la conduite d'une politique intercommunale s'en trouve plus difficile, mais, après tout, n'est-ce pas la tâche de ses élus que d'être à l'écoute du plus grand nombre ?

Un cas éclairant à ce sujet est celui de la commune de Montagagne, dans l'Ariège (57 habitants en 1999, mais de nouveau moins de cinquante habitants en 2006), présenté à plusieurs reprises dans la presse audiovisuelle[36]. Le village, qui a compté moins d'une dizaine d'habitants dans les années 1970, a connu un renouveau rapide dans les années 1990 (19 habitants en 1990, 57 en 1999), lié à l'arrivée de populations urbaines formant une communauté plutôt homogène (88 % des voix à Ségolène Royal au second tour de l'élection présidentielle de 2007), les nouveaux habitants ayant rapidement pris le contrôle politique de la municipalité. En 2005, le conseil général de l'Ariège a soutenu la création, à l'échelle du département, d'un syndicat mixte dédié au traitement et à l'adduction de l'eau potable, ainsi qu'à l'assainissement. La quasi-totalité des communes ont adhéré, et le conseil municipal de Montagagne, suite à une consultation organisée auprès de l'ensemble de ses administrés, a voté le refus de sa participation à la nouvelle structure, vis-à-vis de laquelle elle constitue désormais une enclave. On aboutit ainsi, typiquement, à la situation dans laquelle le morcellement administratif extrême cause des irrégularités dans les périmètres politiques souhaités par les collectivités supérieures au nom d'un intérêt général plus vaste. L'adduction d'eau et l'assainissement sont des compétences difficiles à gérer par de très petites entités, et la position singulière de l'une d'elle peut rendre plus délicate la délivrance de ce service public. Le maire avoue d'ailleurs faire depuis l'objet de contrôles beaucoup plus rigoureux de la part de la DDASS…

3. Des capacités très inégales : forces et faiblesses des très petites communes

Globalement, les éléments de réponse apportés dans notre questionnaire, relatifs à l'intercommunalité et plus généralement aux processus de développement local impliquant des relations entre les collectivités, montrent une grande diversité d'appréhension de ces

[36] - « Village écolo ou écovillage ? », article publié en 2006 sur le site de *L'En Dehors* (http://endehors.org/news/village-ecolo-ou-ecovillage - consulté le 28-08-2009).
- « Développement durable et territoires : Montagagne en Ariège », édition du 25 février 2006 de l'émission *Terre à terre* de *France Culture*, présentée par Ruth Stegassi, en téléchargement libre sur Internet (http://terreaterre.ww7.be/montagagne-en-ariege.html - consulté le 28-08-2009).

nouvelles formes d'impulsion du développement local. Si certains élus semblent à demi-mot regretter la Troisième République, d'autres semblent tirer avantageusement profit des nouvelles configurations des réseaux d'acteurs locaux, en montant des projets originaux permettant un réel développement de leur localité, sans pour autant négliger l'importance de la cohésion sociale locale et de la proximité des citoyens, propre aux entités de très petite taille.

Nous avons vu que l'organisation de la politique et de l'administration appliquée aux territoires locaux nécessitait la mise en relation de nombreux acteurs. Les communes ont pour rôle principal de faire remonter les besoins correspondant à leur finage et à rechercher les partenariats permettant d'y répondre. Dans cette perspective, la position particulière des municipalités les moins peuplées peut être à double sens. D'un côté, elles connaissent un déficit évident de moyens en matière d'ingénierie de projets : le personnel est le plus souvent réduit au strict minimum, et les contacts requièrent un investissement significatif et en grande partie bénévole du premier magistrat et de ses adjoints. D'un autre côté, on peut dire que la plus forte connaissance mutuelle des habitants et des élus permet à ces derniers d'évaluer de manière plus fine les besoins de chacun et les nécessités locales : bien souvent, le maire connaît l'état de chaque hectomètre de route, les contours des parcelles, les trajets quotidiens et les fréquentations de chaque foyer… Dans ce sens, on peut considérer que le relais des préoccupations des habitants est plus efficace.

Nous avons constaté par ailleurs que, à ce niveau de la politique locale, de nombreuses actions s'appuient d'abord sur un système de relations personnelles entre le maire et les personnalités extérieures potentiellement influentes. La qualité des relations de ce dernier est ainsi déterminante. Autrement dit, et des exemples comme celui développé à propos de Gélaucourt (chapitre 7) le confirment, la personnalité du maire est déterminante : la capacité d'une très petite commune à impulser des politiques plus ou moins ambitieuses dépend en grande partie de la volonté locale d'une personne ou d'un groupe réduit d'individus, et tout particulièrement de sa capacité à se faire entendre au-delà des limites de son territoire. Ce constat peut évidemment être vérifié à de nombreux niveaux et pour des collectivités bien plus importantes, mais la fréquence moindre de fortes personnalités à la tête des localités de moins de cinquante habitants fait probablement davantage ressortir les édiles les plus audacieux.

A défaut d'une bonne intégration de l'élu local dans le concert des acteurs politiques, la conséquence la plus courante est une situation d'inertie : le maire avoue être soit démuni, soit désintéressé devant les possibilités de développement ou d'aménagement qu'un investissement plus important et une pression en direction des pairs et des instances supérieures pourraient lui permettre. Il peut en effet ressentir un manque de compétences mal pris en compte par les partenaires intercommunaux ou départementaux, dépassé par des administrations à tendance technocratiques qu'il ne parvient qu'imparfaitement à décrypter. On retrouve dans ce cas un discours comparable à celui de nombreux citoyens, le maire de la très petite commune, dévoué par obligation à la gestion de son espace public, ne sortant pas de la masse de ce point de vue.

A l'inverse, il suffit qu'une forte personnalité, ou quelqu'un de bien informé sur les ficelles des moyens et des réseaux mobilisables, parvienne à la tête de sa localité pour que des politiques de plus grande ampleur (du moins à l'échelle d'une très petite commune) puissent être menées. Le cas de Jouancy, cité plus haut, répond en quelque sorte à cette situation : sans que son maire, ancien architecte en chef des monuments historiques, soit très influent à

l'échelle de l'intercommunalité (il est même en désaccord chronique avec les responsables politiques de la communauté de communes du canton de Noyers-sur-Serein qu'il a rejoint avec un sentiment d'obligation), il a su tirer profit de ses connaissances en matière d'obtention de subventions extérieures pour la rénovation du patrimoine municipal et l'opération ayant conduit à l'installation d'un logement locatif. Cet exemple rejoint d'ailleurs le point précédent, montrant qu'une entité de moins de cinquante habitants peut conduire une politique porteuse malgré une mauvaise insertion dans le territoire intercommunal. L'intérêt général à l'échelle de la localité est clairement valorisé.

Dans d'autres proportions, certains élus sont parvenus à impulser des changements considérables dans leur municipalité, en particulier dans certains espaces à vocation touristique. On peut citer, par exemple, le cas du village de Termes (Aude) et de son château, dans les Hautes Corbières, où le maire actuel, également conseiller général et par ailleurs ancien secrétaire national d'un syndicat enseignant, a trouvé les moyens nécessaires à une rénovation totale de la voirie locale, largement subventionnée et récompensée par un prix national (le « Trophée de l'aménagement urbain ») en 2006, remis par le ministre des transports du moment (Dominique Perben). La municipalité est également propriétaire du château pour lequel elle assure, depuis une vingtaine d'années, avec l'aide du Conseil Général, une valorisation touristique importante, tandis que le maire est soutenu par une population locale certes peu nombreuse mais ayant néanmoins repassé, en 1999, le seuil de la cinquantaine d'habitants, et mobilisée en faveur de la mise en valeur de la localité, comme en témoigne la reconnaissance comme « village fleuri » depuis 2004.

Ces exemples montrent que les très petites communes ne peuvent mener seules la réalisation des projets présentés, mais que, en revanche, elles sont seules initiatrices de ces politiques. Si le morcellement administratif n'était pas important au point de donner l'autonomie à ces villages de moins de cinquante habitants, il est très fortement probable que Jouancy n'aurait pas pu aménager un logement locatif (ce qui aurait ainsi aggravé le vieillissement de sa population et la marginalisation du lieu), tandis que Termes ne serait probablement pas autant distingué…

*

Après les observations relatives aux qualités propres des acteurs de chaque municipalité, ce chapitre permet de souligner le caractère fondamental de l'insertion des très petites communes dans les réseaux et regroupements qui leur permettent de mener leurs projets. Dans l'organisation du système d'acteurs intervenant dans la politique locale, si les EPCI fiscalisés occupent de plus en plus souvent les premiers rôles, les réseaux intégrés par les exécutifs municipaux n'en sont pas moins multi-scalaires et partiellement déterritorialisés.

Les représentants des très petites communes disposent de réseaux très divers, qui les soutiennent de diverses manières et dans des mesures variables. Ponctuellement, certains parviennent à mettre à profit ces réseaux pour aboutir à des politiques dont l'impact sur l'évolution de la localité peut être considérable, et qui ne pourraient pas exister sans l'autonomie et la liberté d'initiative de la municipalité. Malgré sa complexité et la déception qu'il inspire dans de nombreux cas, le système administratif actuel a l'avantage d'offrir un éventail de contacts suffisamment large pour donner à des acteurs locaux les moyens de conduire, dans une certaine mesure, les actions qu'ils souhaitent. La principale difficulté pour les maires des très petites entités consiste probablement à s'inscrire dans un jeu politique auquel ils sont, le plus souvent, peu familiers.

Chapitre 9

Réalités, idéologies, perspectives : quel avenir pour les très petites communes ?

Les chapitres précédents ont mis en évidence un certain nombre de particularités des très petites communes, sur différents plans. D'une région à l'autre, mais aussi au sein d'un même territoire régional, la nature des dynamiques constatées et des politiques menées reste très variable. En fonction des différents paramètres en jeu, il est maintenant opportun de faire le point sur le futur, en intégrant aux observations déjà formulées les avis exprimés par les élus concernés quant à leur avenir. Au-delà du simple prolongement des tendances actuelles, ces perspectives potentielles doivent aussi être appréhendées en fonction des propositions de réformes de l'administration et de la politique territoriales, régulièrement avancées ces dernières décennies, en partie impulsées et répondant à des idéologies particulières. Face aux hypothèses dégagées, il faudra se demander quelle est la place particulière des entités de notre base d'étude : quels arguments, quelles applications peuvent-elles renvoyer à ces visions politiques globales ? Enfin, dans quelle mesure la petite taille démographique permet-elle un développement spécifique ? Et comment, en définitive, peut-on considérer la très petite commune comme un modèle spatial original, avec ses permanences et ses régionalisations ?

I. L'évolution « spontanée » : la perspective du prolongement des tendances actuelles

L'hypothèse d'un prolongement des tendances déjà observées permet d'émettre quelques suppositions quant aux perspectives possibles des très petites communes. La démographie, les potentiels de développement locaux et les conditions d'exercice des fonctions administratives locales restent à ce sujet les principales clés de compréhension des évolutions.

A. L'évolution démographique des très petites communes : une nouvelle stabilité démographique

Dans le cas d'entités aussi peu peuplées que celles que nous étudions, la question démographique est évidemment un élément fondamental. Les données présentées dans le troisième chapitre montraient que le nombre de communes de moins de cinquante habitants en France tend à diminuer depuis 1990, repassant en 2006 sous le seuil du millier. Compte tenu des évolutions constatées pour beaucoup d'entre elles, il nous semble probable que ce nombre diminue encore dans les années à venir, uniquement par croissance du nombre d'habitants[37]. Cependant, dans l'état actuel de la trame municipale, leur disparition s'avère

[37] Cette hypothèse est en partie soutenue par les réponses à l'enquête auprès des maires, qui avancent, en moyenne, des estimations démographiques personnelles légèrement supérieures aux populations officielles de 2006 ; dans le détail, 45 % donnent des chiffres supérieurs, 43 % des données inférieures, 12 % le nombre exact estimé par l'INSEE.

impossible, plusieurs centaines de localités ne pouvant pas (ou plus), à l'évidence, accueillir plus de cinquante résidents, y compris dans les scénarios les plus favorables.

1. Les conditions de la reprise démographique des très petites communes

Certaines études avaient évoqué, dans les années 1970 et 1980, l'existence d'un point de non retour dans le déclin démographique des localités, une fois franchi un certain seuil de dépopulation. Les dernières décennies nous ont généralement montré l'inverse, les situations d'abandon d'anciennes communes étant restées confinées à quelques cas isolés, essentiellement dans les Alpes du Sud. En réalité, dans la plupart des régions françaises, des villages ayant compté moins de cinquante habitants sont finalement repassés au-dessus de ce seuil, et nous avons vu (chapitre 3) que cette tendance s'amplifiait avec les résultats du nouveau recensement, conduit entre 2004 et 2008. Ainsi, certaines municipalités comptent désormais plusieurs centaines de résidents, ayant plus que décuplé leur population en trente ou quarante années.

Se pose alors la question des différentes conditions pouvant permettre à une très petite entité de ne pas se dépeupler jusqu'à l'abandon, mais, au contraire, de retrouver une phase de croissance démographique. Nous avons observé que ce potentiel se vérifie dans toutes les régions françaises, avec plus ou moins d'ampleur : une certaine avance est à noter en Franche-Comté, dans les zones périurbaines du Bassin parisien et du Nord-Est, et certains massifs des Alpes du Sud ; à l'inverse, on constate un certain retard dans le Massif central, où ces cas de renouveau démographique sont plus rares et surtout, plus récents. Par conséquent, les contextes territoriaux permettant un regain de population dans des municipalités très peu peuplées sont assez variables, et concernent aussi des zones qui, dans leur ensemble, accusent encore un certain déclin.

A l'évidence, le développement périurbain est le premier responsable de la reprise démographique des très petites entités, en particulier pour les regains les plus importants ; d'une manière générale, la diffusion urbaine seule le permet, dans la mesure où les nouveaux habitants de ces localités n'y ont, pour la majorité d'entre eux, qu'une présence résidentielle, leur activité se situant ailleurs et le plus souvent dans une ville ou un bourg-centre environnant. Cependant, le seul gradient périurbain n'explique pas rationnellement tout le mouvement, et d'autres facteurs rentrent en compte, de telle manière qu'un certain nombre de villages isolés des Alpes du Sud ont regagné plus d'habitants que des localités du Bassin parisien pourtant bien desservies…

D'une part, dans les zones de développement périurbain, la situation de la propriété foncière doit être favorable au développement de l'habitat, le plus souvent nécessaire à l'accroissement du nombre d'habitants. En outre, l'implantation d'un lotissement, ou au moins l'extension périphérique de l'espace bâti doivent être possibles, ce qui suppose l'existence de documents d'urbanisme adéquats, et l'absence de dispositifs de protection (notamment en cas de périmètre lié à un monument historique) qui l'en empêcheraient. Le cas, déjà abordé, des villages des premiers plateaux du Jura, de part et d'autre de la vallée du Doubs, en amont comme en aval de la métropole bisontine, est exemplaire du territoire sans obstacle majeur que l'extension de l'attractivité urbaine et l'accroissement des mobilités domicile travail ont permis de développer substantiellement.

D'autre part, dans des campagnes (ou montagnes) plus isolées, il arrive qu'une attractivité se développe sur d'autres bases que le développement pavillonnaire périurbain habituel, notamment dans le cadre de dynamiques touristiques ou d'autres activités spécifiques. Dans certaines vallées pyrénéennes ou alpines, des villages éloignés des zones urbaines ont ainsi regagné un nombre important d'habitants avec le développement du tourisme, mais aussi grâce au retour de certaines populations issues des familles originaires du village, notamment les jeunes retraités, dans des localités où l'attachement communautaire est resté important. Dans les montagnes méditerranéennes, on trouve aussi quelques cas de reconquête de finages très dépeuplés par des nouvelles communautés aux caractéristiques sociologiques particulières, comme dans le cas d'Eourres (Hautes-Alpes), village réinvesti depuis les années 1970 par des membres d'un groupe se réclamant d'une spiritualité de type *« Nouvel-Âge »*. Dans les Cévennes gardoises, un hameau dépendant de Bonnevaux a été reconquis par des néo-ruraux altermondialistes, installés pour certains d'entre eux dans des constructions illégales en sous-bois[38].

2. La stabilisation des espaces marginaux, témoignage d'un changement d'époque ?

Les communes de moins de cinquante habitants, dans leur très grande majorité, parviennent aujourd'hui, même si elles ne retrouvent pas une croissance susceptible de leur faire repasser notre seuil d'étude, à une certaine stabilisation et, en ce début de vingt-et-unième siècle, un nombre assez important d'entités connaît une population très peu nombreuse depuis déjà plusieurs décennies (voire près ou plus d'un siècle dans certains cas), et traverse les évolutions successives de l'administration locale en conservant une structure communautaire locale réduite. Ainsi, ces très petites municipalités se sont progressivement imposées comme une réalité du paysage administratif.

Dans certaines régions, le maintien d'un niveau minimum de peuplement correspondant au moins à celui nécessaire à la valorisation de l'espace, notamment sur un plan agricole, semble crédible. En particulier dans les régions de grande culture, le nombre d'exploitations est de plus en plus souvent viable, avec un nombre très réduit d'actifs y travaillant, mais qui assure une occupation résidentielle locale minimale. La perspective du maintien de localités très peu peuplées dans ce type de territoire, stabilisées et permettant d'entretenir l'espace de manière durable, se rapproche alors de l'hypothèse lancée sous forme de slogan par J. Lévy en 1993, puis reprise par R. Chapuis (1996) : « Oser le désert », que nous entendons par l'acceptation d'un espace qui fonctionne (et conserve sa structure territoriale) avec des densités de population très faibles. Dans d'autres régions, notamment en montagne, l'agriculture se retrouve dans une situation bien plus délicate (comme l'expriment d'ailleurs quelques élus dans notre enquête), et l'équilibre est également dépendant d'autres activités (souvent liées au développement touristique), mais aussi à l'accessibilité des pôles urbains proches, qui même en dehors des zones périurbaines clairement identifiées peuvent faire vivre quelques familles. Ces autres activités sont généralement plus fragiles que les grandes cultures agricoles précédemment citées, ce qui peut laisser penser que les stabilisations ou regains démographiques observés restent plus sensibles.

On notera aussi que même dans les régions les plus fragiles et au dépeuplement persistant, certaines entités de moins de cinquante habitants connaissent enfin un regain de population dans les années 2000. Ainsi, les plateaux du Limousin, qui, en 1999, ne comptent

[38] D'après un article paru le 23 avril 2009 dans le quotidien *Le Temps* (« Sur la piste des nouveaux autarciques », par Sylvain Besson).

aucune unité de l'extension de notre base d'étude, comprennent, en 2006, pour la première fois, quelques localités ayant repassé notre seuil démographique, dans un contexte général qui continue d'être morose. Peut-on supposer que, en deçà d'un certain seuil d'occupation du territoire, la population tende naturellement à se stabiliser, y compris dans des territoires déshérités ? Si tel est le cas, les politiques de développement peuvent être menées de manière différente dans les territoires où le plancher minimal serait atteint, ce qui signifierait un tournant dans l'évolution des localités : la phase de déclin touche à sa fin avant la dépopulation totale. Dans ce cas, l'alternative posée en matière de politique à mener se situerait entre « gérer le désert », c'est-à-dire avant tout soutenir le maintien des activités existantes, peu *peuplantes* mais ayant le mérite d'entretenir le territoire ; ou alors, rechercher un développement nouveau, une forme de renaissance qui s'appuierait sur de nouvelles bases résidentielles ou d'activités nouvelles.

Mais on peut aussi s'imaginer que, comme au dix-neuvième siècle avec la rupture du système social rural traditionnel, l'équilibre obtenu dans les collectivités de moins de cinquante habitants puisse de nouveau être compromis par une nouvelle remise en question, peut-être déjà amorcée, de l'harmonie actuelle. Dans quelle mesure ce scénario serait-il envisageable ? En effet, dans une bonne part des espaces autrefois marginalisés par l'exode rural, les changements sociétaux sont peut-être susceptibles d'apporter une nouvelle conception de la gouvernance locale à laquelle l'héritage de la très petite commune telle que nous l'avons présenté dans ce travail ne correspondrait pas forcément. Les enquêtes présentées dans les chapitres précédents, de même qu'un certain nombre de publications, laissent percevoir quelques failles dans le système actuel, qu'il faudra résoudre à moyen terme d'une manière ou d'une autre.

B. Perspectives de la vie locale et des potentiels locaux dans les très petites unités

Au-delà de l'avenir des localités les moins peuplées, notre travail nécessite de poser la question du devenir de l'institution administrative propre à ces entités, dans la mesure où l'on considère l'autonomie de ces collectivités comme constitutive d'une partie de leurs dynamiques actuelles. Dans un premier temps, nous proposons d'aborder les perspectives ouvertes par la situation statutaire actuelle de ces municipalités, les hypothèses de modification de la trame devant être étudiées ultérieurement. A ce titre, les espoirs et inquiétudes des premiers magistrats concernés, recueillis dans notre questionnaire d'enquête, constituent une ressource de premier choix.

Dans l'ensemble, les maires interrogés abordent sereinement le futur : à la question fermée demandant aux élus de dire s'ils sont globalement optimistes ou inquiets pour l'avenir de leur municipalité, plus de 60 % optent pour le premier état, et 30 % environ pour le second (10 % de non réponses). On peut se dire que l'optimisme est éventuellement perçu par les premiers magistrats comme une forme de devoir : leur charge est justement, au fil de leur mandat, de valoriser leur finage auprès des citoyens qui leur ont accordé la majorité de leurs suffrages. Une attitude pessimiste pourrait, d'une certaine manière, passer pour un aveu d'incapacité à assumer les attentes du mandat électoral. Ce dernier cas peut finalement se concevoir plus facilement dans les très petites entités, où il n'est pas rare que le maire soit élu sans avoir été candidat, par manque de réelles ressources humaines. Mais dans le cadre de notre enquête extérieure à la vie politique locale, la vision négative de l'avenir peut aussi se révéler plus facilement par un édile à même de prendre du recul sur ses fonctions et de renoncer à un discours politiquement correct.

Notre questionnaire diffusé auprès des maires des très petites communes comportait deux questions ouvertes, relatives, d'une part, aux espoirs, et, d'autre part, aux inquiétudes exprimées par les édiles locaux concernant leur localité. Dans la partie concernant les espoirs, environ 750 éléments de réponse ont été répertoriés, pour 441 questionnaires renseignés. Nous avons retenu une centaine de qualifications différentes, que nous pouvons regrouper en quelques catégories. De même, dans la question demandant aux responsables municipaux leurs inquiétudes, sur 412 questionnaires renseignés, un peu moins de 700 items sont dénombrés, regroupés en cinq catégories principales sous une centaine de vocables.

1. Les espoirs des maires des très petites communes

Le thème le plus récurrent dans les souhaits des élus par rapport à l'avenir se rapporte à la croissance démographique ou, plus précisément, à l'extension du patrimoine résidentiel de la localité (tableau 25). Un tiers environ des éléments de réponse vont clairement dans ce sens, répartis sur près de 200 questionnaires. Au sein de cette catégorie, le premier espoir rencontré est tout simplement une croissance du nombre d'habitants ; le souhait de voir s'installer des jeunes est souvent précisé. A la question : « Quels sont, pour votre commune, les principaux espoirs », certains répondent ainsi :

- *« Mon principal espoir est de voir l'arrivée de nouveaux habitants, dans l'idéal l'installation d'ici 5 ans de 2 ou 3 familles pour amener justement un nouveau dynamisme »* (commune d'une trentaine d'habitants, Isère).
- *« Que les maisons qui sont grandes, solides et belles, mais pratiquement vides, se remplissent à nouveau ; la population est très âgée, et dans quelques années il y aura des changements, ventes de maisons et nouveaux habitants »* (commune d'une cinquantaine d'habitants, Jura).

Un peu moins souvent, on espère simplement des nouveaux arrivants venus de l'extérieur, avec parfois soulignée l'idée d'intégration à la communauté locale. L'autre type d'élément relié directement à cette catégorie concerne les souhaits d'accroissement du parc de logements sous différentes formes : constructions (le plus souvent), voire création d'un lotissement dans certains cas, mais aussi réhabilitation de logements anciens, ou création de logements communaux. Globalement, ces informations montrent qu'une large partie des maires des très petites communes désirent un développement de leur localité, allant dans le sens d'un accroissement de la population, et par conséquent du nombre de résidences principales. Les ambitions peuvent être parfois importantes :

- *« Multiplier par trois la population avec la création d'un nouveau hameau »* (ancienne commune de moins de cinquante habitants, Saône-et-Loire).
- *« La proximité de Toulouse par l'autoroute doit nous permettre de construire de nombreuses villas - le prix du terrain étant très abordable »* (commune de moins de trente habitants, Ariège).

La question foncière est parfois cruciale. Certains maires espèrent encore :

- *« Que les propriétaires fonciers acceptent de vendre des parcelles à bâtir aux nombreux demandeurs qui souhaitent s'installer dans un village bénéficiant d'un site remarquable, près d'un bourg offrant tous les services »* (commune d'une quarantaine d'habitants, Pas-de-Calais).

Tableau 25 – Les espoirs des maires des très petites communes

Principaux espoirs	Nombre d'occurrences	Part des éléments de réponse	Nombre de communes	Part des communes concernées	Part de maires optimistes
I. Perspectives ou souhaits de croissance	**251**	**33,42 %**	**195**	**44,22 %**	**74,87 %**
Croissance démographique, installation d'habitants permanents, accueil de nouveaux habitants	104	13,85 %	101	22,90 %	67,33 %
Constructions, lotissement, développement de la commune, réhabilitation de logements anciens, développement résidentiel, création de logements	80	10,65 %	77	17,46 %	81,82 %
Rajeunissement de la population, revitalisation	55	7,32 %	54	12,24 %	85,19 %
Déblocage foncier, attractivité périurbaine, demandes de construction, demandes d'installation, urbanisation	12	1,60 %	12	2,72 %	83,33 %
II. Environnement et qualité de vie	**137**	**18,24 %**	**103**	**23,36 %**	**74,76 %**
Environnement, valorisation environnementale, préservation du patrimoine naturel, écologie ; distinction (villages fleuris)	29	3,86 %	26	5,90 %	80,77 %
Qualité de vie, tranquillité, sécurité	67	8,92 %	61	13,83 %	77,05 %
Situation, attractivité, renaissance rurale, avantages comparatifs de la ruralité	27	3,60 %	27	6,12 %	74,07 %
Identité, maintien de la ruralité	14	1,86 %	14	3,17 %	50,00 %
III. Développement d'activités	**115**	**15,31 %**	**89**	**20,18 %**	**71,91 %**
Création ou maintien d'activité, zones d'activités, création ou maintien d'emplois, développement économique, développement régional	36	4,79 %	35	7,94 %	65,71 %
Développement touristique	36	4,79 %	36	8,16 %	80,56 %
Développement durable, implantation d'éoliennes	16	2,13 %	15	3,40 %	53,33 %
Maintien de l'agriculture, agriculture de qualité, forêt, reprise d'exploitations	19	2,53 %	19	4,31 %	73,68 %
NTIC, travail à distance	8	1,07 %	6	1,36 %	100,00 %
IV. Cohésion sociale et territoriale	**105**	**13,98 %**	**92**	**20,86 %**	**58,70 %**
Intercommunalité, PNR, fusion de communes	32	4,26 %	32	7,26 %	59,38 %
Conservation de l'autonomie municipale, défense des intérêts locaux	20	2,66 %	20	4,54 %	65,00 %
Investissement des habitants, assurer la relève	24	3,20 %	22	4,99 %	40,91 %
Cohésion de la population, cohérence territoriale	15	2,00 %	15	3,40 %	60,00 %
Action culturelle, vie associative ; résidences secondaires	14	1,86 %	14	3,17 %	85,71 %
V. Perspectives ou souhaits de stabilisation	**78**	**10,39 %**	**73**	**16,55 %**	**67,12 %**
Maintien de la population, renouvellement de la population, maintenir les jeunes	37	4,93 %	36	8,16 %	63,89 %
Maîtrise foncière, maîtrise démographique, maîtrise de l'urbanisme, développement maîtrisé, document d'urbanisme, rester petit	29	3,86 %	27	6,12 %	62,96 %
Continuité, inertie	12	1,60 %	12	2,72 %	83,33 %
VI. Questions financières	**35**	**4,66 %**	**34**	**7,71 %**	**55,88 %**
Trouver des subventions, conserver les subventions, augmentation des subventions	17	2,26 %	17	3,85 %	35,29 %
Autonomie financière, baisse des charges, maintien ou augmentation des ressources, importance des ressources	18	2,40 %	18	4,08 %	72,22 %
VII. Infrastructures et patrimoine	**31**	**4,13 %**	**29**	**6,58 %**	**72,41 %**
Entretien du patrimoine, assainissement, affaires scolaires, services publics	19	2,53 %	18	4,08 %	83,33 %
Travaux, amélioration des infrastructures, transports - impact autoroute, TGV…	12	1,60 %	11	2,49 %	54,55 %

- *« Que la famille "régnante" accepte de vendre à la commune quelques hectares pour construire une petite zone pavillonnaire »* (commune d'une quarantaine d'habitants, Cher)…

Le deuxième thème que nous distinguons dans cette série d'éléments de réponse, par ordre de fréquence, concerne les facteurs relatifs, principalement, à la qualité de la vie et à l'environnement, autant d'arguments mis en avant pour justifier l'attractivité des très petites communes, ou au moins le bien-être de leurs résidents. Le cadre naturel, la tranquillité, les caractéristiques générales de situation, ainsi que certaines considérations plus générales relatives à la ruralité qui redevient, d'après certains maires, une source d'intérêt croissante pour les citadins, procurent une certaine sérénité aux responsables des très petites entités :

- *«* [Les nouveaux habitants sont] *séduits par le climat, l'environnement, la tranquillité ; nous avons l'avantage d'une exposition idéale, plein sud, complètement à l'abri du Mistral »* (commune de moins de cinquante habitants, Vaucluse).
- *«* [J'espère] *fixer une population à la recherche d'espaces de liberté en montagne avec tout ce qu'on peut trouver dans les Pyrénées, la tranquillité, le grand air, la beauté de notre site, etc., et qui devient la grande banlieue de Toulouse »* (commune d'une quarantaine d'habitants, Haute-Garonne).
- *« L'élevage sain, la forêt, la virginité des paysages,* [font de la commune] *un lieu où l'homme peut se ressourcer, redevenir lui-même et non être gangréné par la civilisation en perdition »* (ancienne commune de moins de cinquante habitants, Aude).
- *«* [L'espoir est de] *rester un terrain d'application de bonne gouvernance environnementale, basée sur un équilibre harmonieux entre l'homme et la nature »* (commune d'une vingtaine d'habitants, Ariège).
- *«* [Que la localité] *demeure une commune rurale et tranquille afin que son manque de service soit compensé par une certaine qualité de vie de ses habitants »* (commune d'une cinquantaine d'habitants, Aube).

Ces quelques remarques défendent la très petite municipalité comme une entité dont les spécificités liées à l'environnement doivent être défendues.

La troisième série de motifs d'espoir des premiers magistrats interrogés vient des désirs de développement de diverses activités, le plus souvent touristiques, l'agriculture restant relativement peu citée. A côté des activités agricoles, on retiendra d'ailleurs une certaine percée des attentes suscitées par les énergies renouvelables, avec une douzaine de mentions espérant l'implantation d'éoliennes, ou, plus généralement, des vœux couverts par le terme générique de *développement durable*. En croisant les espoirs de développement éolien avec les projets du même ordre mentionnés dans la question traitée au chapitre 7, ce sont au total une vingtaine de maires (près de 5 %) qui y font allusion, ce qui montre en partie l'enthousiasme face à ce potentiel en plein développement. Enfin, les nouvelles technologies, qui parviennent souvent avec un certain retard dans les localités les moins peuplées, sont parfois citées comme un vecteur de développement :

- *« Grâce à Internet, les citadins viennent travailler à la campagne, donc une population rajeunissante et dynamique s'ouvre à nous ; les écoles se remplissent »* (commune de moins de cinquante habitants, Orne).

Dans ce domaine, les dynamiques du territoire environnant prennent plus d'importance :

- *« Des emplois sur les communes voisines, plus importantes (stations de ski ou petites villes...) permettent de maintenir toutes les maisons de la commune habitées (en*

résidence principale ou secondaire...) » (commune d'une cinquantaine d'habitants, Hautes-Alpes).

Vient ensuite une série d'allusions à l'importance de la communauté formée par les habitants de la petite localité, sa cohésion, son identité, son autonomie, mais aussi l'investissement des habitants, le bénévolat, l'émergence de la relève, la vie associative… Dans cette catégorie, les éléments de réponse sont assez divers, et souvent contradictoires, montrant la variété des perceptions associées à l'identité communale. Ainsi, une vingtaine de maires placent ouvertement leurs espoirs dans l'intercommunalité, tandis que quelques autres souhaitent la suppression des communautés de communes, ou défendent avant tout l'autonomie municipale. En dehors de ces questions politiques, les autres éléments de réponse de cette catégorie font mention de la communauté locale, sur le dynamisme de laquelle repose largement la qualité de la vie administrative locale :

- *« Ce village, qui comptait 20 habitants en 1960, est dans une phase de résurrection ; les nouveaux arrivés sont très attachés à leur bien ; l'esprit individualiste est très marqué ; j'espère qu'au cours des années à venir une ambiance conviviale s'instaure mais il faudra encore du temps »* (ancienne commune de moins de cinquante habitants, Doubs).
- *« J'espère que, poussés par la nécessité, les jeunes foyers qui n'avaient pas de lien avec la commune avant leur installation vont s'investir dans le Conseil Municipal »* (ancienne commune de moins de cinquante habitants, Jura).

Ces propos montrent aussi la difficulté de conserver une identité collective après une augmentation importante, en proportion, de la population.

Associée au premier groupe de réponses, mais distinguée de celui-ci par une teneur différente, voire opposée, des attentes, la catégorie suivante, concernant un peu plus de 10 % des éléments de réponse, rassemble les voix demandant le maintien de la situation actuelle, sous-entendant parfois clairement le refus de toute politique de croissance, mais parfois aussi, suivant le contexte régional de la localité, une lutte active contre la poursuite du dépeuplement, de l'abandon du village ou de la progression de la part des résidences secondaires. On lit par exemple les souhaits suivants :

- *« Malgré la proximité de Dijon, rester une petite commune rurale »* (ancienne commune de moins de cinquante habitants, Côte-d'Or).
- *« Maintenir notre population, sans trop l'agrandir par rapport à nos structures d'accueil qui ne seraient pas suffisantes »* (commune d'une cinquantaine d'habitants, Côte-d'Or).
- *« Garder sa taille particulièrement petite à la commune »* (ancienne commune de moins de cinquante habitants, Pas-de-Calais).
- *« Que la relève reste bien l'esprit conservateur »* (commune de moins de vingt habitants, Meuse)…

Plus ponctuellement, quelques mentions sont faites de la situation financière locale, dans laquelle une minorité d'édiles trouve des raisons d'espérer : le souhait majoritaire est celui d'obtenir (ou conserver) des subventions, tandis que d'autres maires défendent une bonne situation financière, ou encore la présence de ressources locales importantes ou en croissance :

- *« Il y a moyen de maintenir le patrimoine communal en état grâce aux subventions et une bonne gestion »* (commune d'une trentaine d'habitants, Côte-d'Or).
- *« Les revenus intrinsèques de la commune (loyer) ont une incidence budgétaire (20 %) »* (commune d'une vingtaine d'habitants, Ariège).

- « [Nous souhaitons] *continuer à bénéficier de subventions permettant de moderniser les structures communales* » (ancienne commune de moins de cinquante habitants, Doubs).

Enfin, quelques citations font allusion à des projets d'équipements ou d'amélioration des infrastructures, en espérant que leur réalisation (ou en constatant que leur existence) redynamise la vie locale. Dans certains cas, des équipements lourds sont évoqués, comme le passage d'une autoroute, ou ponctuellement la construction d'une gare TGV ou d'un canal à grand gabarit :

- *« Proximité d'une gare TGV en construction à 12 km ; échangeur de l'autoroute A4 à 8 km »* (commune de moins de cinquante habitants, Meuse).
- *« Des retombées positives engendrées par la création du canal à grand gabarit (Seine Nord) »* (ancienne commune de moins de cinquante habitants, Somme).
- *« Que le passage de l'autoroute crée de l'emploi et dynamise la campagne »* (commune d'une cinquantaine d'habitants, Pyrénées-Atlantiques).

Plus souvent, il s'agit de l'amélioration des réseaux existants, ou de l'entretien d'un patrimoine existant :

- « [L'espoir est dans] *la réalisation des travaux d'assainissement collectif et la préservation du patrimoine bâti et naturel* » (commune d'une cinquantaine d'habitants, Aisne).

Dans l'ensemble, on constate que les espoirs des élus répondent en majorité au désir d'un certain développement, qui transparaît d'abord dans la principale rubrique (croissance du nombre d'habitants et / ou de l'espace résidentiel), mais aussi dans les éléments de réponse relatant le désir de mise en place de certaines activités locales, dans la commune ou dans les environs (zones d'activité par exemple). Mais on constate aussi que, dans une frange non négligeable des questionnaires, des soucis répondant à des ambitions politiques plutôt modérées (embellissement du village, valorisation environnementale…) sont mis en avant : émerge ainsi l'idée que la principale rubrique, dans le septième chapitre, des actions et projets relevant du libre choix des élus locaux, qui consistait en des réalisations globalement modestes, revêt néanmoins une importance parfois significative. En somme, la particularité politique des très petites municipalités, dans lesquelles le potentiel d'action est souvent très limité, se retrouve assez bien assumée par leurs représentants.

Il est intéressant d'observer le rapport entre les espoirs évoqués et l'attitude générale du maire face à l'avenir : pour chaque rubrique, nous avons ainsi relevé la part des maires se déclarant optimistes (autrement dit, croyant à l'avènement des désirs énoncés). Les sept groupes thématiques abordés correspondent tous à une majorité de magistrats posant un regard positif sur l'évolution en cours (conformément à la tendance globale), mais des nuances peuvent être énoncées. Les trois premiers thèmes (croissance, environnement, développement d'activités) obtiennent la confiance de près de trois maires sur quatre les évoquant, de même que le dernier (infrastructures et patrimoine) ; en revanche, la cohésion sociale et territoriale et les questions financières sont moins bien perçues, avec moins de 60 % de visions favorables. En particulier, deux sous-thèmes n'obtiennent pas une majorité d'opinions positives (ce qui laisse croire à des espoirs présentés davantage comme des rêves que comme des politiques réalisables) : l'investissement des habitants et l'assurance d'une relève d'une part, l'obtention des subventions d'autre part. Il est évident que ces deux points sont au cœur des problématiques sur le maintien des très petites communes.

2. Les inquiétudes des maires

Les éléments de réponse relatifs aux inquiétudes des élus sont un peu moins nombreux, au total, que les espoirs, avec un peu moins de 700 items, répartis entre 412 questionnaires ayant renseigné cette rubrique. Le traitement de ces éléments de réponse a permis de les synthétiser en une centaine d'expressions, que nous avons réparties en six catégories principales (tableau 26). Ces groupements d'items ont des parts relatives plus homogènes que dans le thème précédent, quatre d'entre eux concernant entre un quart et un tiers des communes.

La première catégorie d'inquiétudes des maires des très petites communes concerne les tendances négatives lourdes de l'évolution territoriale, aux premiers rangs desquelles le vieillissement de la population et le déclin démographique. L'isolement ou la marginalisation, le déclin économique et le manque d'emploi sont aussi des thèmes récurrents. Ces arguments nous rappellent qu'une grande part des municipalités très peu peuplées est localisée dans des territoires périphériques en difficulté. Des craintes sont ainsi formulées :

- *« La moyenne d'âge des 20 résidents permanents (74 ans) ; la disparition d'exploitations agricoles qui se transforment en estives »* (très petite commune du Cantal).
- *« Dépeuplement : de plus en plus de résidences secondaires ; la population locale en résidence principale diminue »* (commune d'une cinquantaine d'habitants, Calvados).
- *« Baisse de la population à cause des conditions de vie à l'année ; si très peu de personnes* [sont présentes] *à l'année, la commune aura-t-elle le même attrait touristique ? »* (commune d'une trentaine d'habitants, Ardèche) ;
- *« Une augmentation importante du prix des carburants pourrait freiner le retour d'une certaine population en milieu rural, voire provoquer un reflux »* (commune de moins de quarante habitants, Côte-d'Or) ;

En marge de cette première catégorie cependant, environ 35 éléments de réponse font part, au contraire, d'inquiétudes liées à la crainte d'un développement non maîtrisé, dû à une pression foncière, urbaine ou immobilière trop forte, dont les conséquences redoutées seraient une certaine défiguration de la localité, qui perdrait son identité : la crainte du « village dortoir » est notamment évoquée à plusieurs reprises :

- *«* [Nous craignons de] *devenir une cité dortoir dans l'immense banlieue nord de la métropole locale »* (ancienne commune de moins de cinquante habitants, Hérault) ;
- *« Le morcellement de fermes (exploitants agricoles) en plusieurs lots génère des arrivées de citadins, heureux de l'espace et de la verdure de notre commune, mais ne comprenant pas que le maire puisse s'opposer à leur volonté de construire sans le respect de notre POS, qui est le seul gage de la pérennité de notre qualité de vie »* (très petite commune des Yvelines) ;
- *« La pression immobilière aboutit à des constructions neuves modifiant l'équilibre budgétaire (scolarisations plus importantes, doléances en équipement et pas de taxe professionnelle sur la commune !), et la cohérence du bâti »* (commune d'une cinquantaine d'habitants, Yvelines)…

Tableau 26 – Les inquiétudes des maires des très petites communes

Principales inquiétudes	Nombre d'occurrences	Part des éléments de réponse	Nombre de communes	Part des communes concernées	Part de maires pessimistes
I. déclin du territoire	**160**	**23,63 %**	**129**	**32,09 %**	**42,64 %**
Vieillissement de la population, déclin démographique, désertification, disparition, exode rural	96	14,18 %	87	21,64 %	51,72 %
Manque d'emplois, d'activités, déclin économique, situation de l'emploi, manque d'attractivité	30	4,43 %	29	7,21 %	41,38 %
Déprise agricole ou disparition de l'agriculture, environnement, dégradation du paysage	24	3,55 %	22	5,47 %	36,36 %
Marginalisation, isolement, fragilité, inégalités territoriales	10	1,48 %	10	2,49 %	20,00 %
II. Développement non maîtrisé	**34**	**5,02 %**	**27**	**6,72 %**	**25,93 %**
III. Contexte politique	**137**	**20,24 %**	**109**	**27,11 %**	**32,11 %**
Intercommunalité, obligation d'intercommunalité, PNR, fusion obligatoire	22	3,25 %	22	5,47 %	31,82 %
Désengagement de l'Etat, contexte politique, décentralisation, DDE, assistance technique de l'Etat	45	6,65 %	42	10,45 %	38,10 %
Trop de responsabilités pour les maires, lourdeur administrative, loi montagne, loi SRU	30	4,43 %	26	6,47 %	30,77 %
Perte d'autonomie, fusion obligatoire, perte de compétences, perte de pouvoirs	40	5,91 %	37	9,20 %	35,14 %
IV. Vie sociale et investissement de la population	**128**	**18,91 %**	**107**	**26,62 %**	**40,19 %**
Etrangers, néo-ruraux, cas sociaux, assistanat	12	1,77 %	12	2,99 %	33,33 %
Assurer la relève, manque d'investissement des habitants, manque de ressources humaines	49	7,24 %	41	10,20 %	53,66 %
Intégration des nouveaux habitants, cohésion de la population, conflits de voisinage	23	3,40 %	21	5,22 %	33,33 %
Perte d'identité, village dortoir, inertie ; résidences secondaires	44	6,50 %	43	10,70 %	32,56 %
V. Inquiétudes financières	**132**	**19,50 %**	**119**	**29,60 %**	**42,02 %**
Baisse des subventions, des revenus, perte de ressources	55	8,12 %	54	13,43 %	31,48 %
Augmentation des charges, des taxes	15	2,22 %	15	3,73 %	46,67 %
Manque de moyens, de ressources, difficultés financières, trouver des subventions, difficultés de gestion	62	9,16 %	61	15,17 %	54,10 %
VI. Entretien et services publics	**86**	**12,70 %**	**81**	**20,15 %**	**25,93 %**
Services publics, questions scolaires, équipements de référence	36	5,32 %	32	7,96 %	28,13 %
Obligations normes et entretien, eau, assainissements, voirie, entretien du patrimoine	37	5,47 %	37	9,20 %	24,32 %
Nuisances, construction autoroute, sécurité ; prix des carburants	13	1,92 %	13	3,23 %	23,08 %

Viennent ensuite trois groupes de réponses de volumes comparables. Le premier concerne les questions de politique extérieure à la sphère municipale, à propos de laquelle reviennent régulièrement les inquiétudes suscitées par l'intercommunalité, par la perte d'autonomie ou la crainte, à terme, d'une fusion obligatoire des très petites communes ; plus généralement, le désengagement de l'Etat vis-à-vis des collectivités locales est pointé du doigt, mais il semble s'agir là d'une critique récurrente de l'opposition au gouvernement actuel :

- *« Diminution des aides de l'État ; risque d'être ignoré et "englobé" par les "grands" »* (commune d'une quarantaine d'habitants, Côte-d'Or).
- *« L'État continue à dépenser dans l'éducation nationale et dans les transports scolaires sans gérer la concurrence des budgets, à savoir : personne n'ose dire qu'un instituteur dans tel village coûterait moins cher que les dépenses de transport d'enfants qu'engendre son absence. Seulement, d'un côté, on a affaire à l'académie, de l'autre, au conseil général ; autre exemple, on finance deux déchetteries à 20 km d'écart qui collectent les mêmes choses au lieu d'être complémentaires ; la liste serait longue et l'attrait du pouvoir et la gloriole sont souvent loin de l'intérêt du contribuable »* (commune d'une vingtaine d'habitants, Somme)…

Ces remarques rappellent aussi que les maires des très petites localités manifestent généralement peu leur appartenance partisane dans le jeu politique national.

Les inquiétudes liées à la vie sociale et politique de l'entité municipale reviennent aussi à de multiples reprises. L'élément le plus fréquent est la crainte de ne pas pouvoir assurer la relève dans des conditions satisfaisantes, soit par manque de volontaires pour composer un conseil municipal, soit par manque de candidat ou de compétences pour la fonction de premier magistrat. Plus généralement, le manque d'investissement de la population revient à plusieurs reprises dans les doléances des édiles locaux :

- *« Les personnes s'installant dans la commune ne s'investissent pas dans sa gestion, ce qui rend très difficile la constitution d'une équipe municipale »* (commune d'une cinquantaine d'habitants, Aisne).
- *« Les plus jeunes et les nouveaux arrivants sauront-ils avoir une équipe municipale qui réalise un consensus dynamique ? »* (ancienne commune de moins de cinquante habitants, Ain).
- *« Je ne me représente pas aux élections de 2008 ; les personnes qui me semblent à même de pouvoir continuer l'évolution qui a débuté ne sont pas intéressées par la fonction qui, pensent-elles, est devenue trop compliquée »* (ancienne commune de moins de cinquante habitants, Doubs).

Des difficultés de relations au sein de la communauté locale apparaissent également :

- *« Haine véritable des derniers résidents natifs de la commune à l'égard de la population, nouvelle pour les trois quarts depuis 30 ans ; population nouvelle non stable* ("turnover") *»* (commune d'une cinquantaine d'habitants, Côte-d'Or) ;
- *« Arrivée de pseudos "néo-ruraux" qui s'installent comme agriculteurs et qui demandent immédiatement à bénéficier du RMI devant l'échec de leur installation »* (commune de moins de vingt habitants, Pyrénées-Orientales) ;
- *« Vente des terrains agricoles à des promoteurs, des Anglais, qui n'ont aucun respect de l'environnement, seul le profit compte et, de plus, aucune intégration »* (commune de moins de cinquante habitants, Dordogne)…

Une série d'éléments de réponse tient à des inquiétudes financières, au premier rang desquelles figure la baisse des subventions, inquiétude renvoyant d'ailleurs à celle du désengagement de l'Etat répertoriée plus haut. L'augmentation des charges, les difficultés

financières et le manque de moyens sont les autres formulations régulièrement avancées. Cette rubrique montre que, malgré la résolution d'un certain nombre de problèmes techniques par l'intercommunalité, une part des très petites municipalités continue à rencontrer des problèmes de fonctionnement évidents :

- *« Les moyens sont de plus en plus limités, les aides des collectivités n'allant qu'aux grandes structures »* (ancienne commune de moins de cinquante habitants, Doubs).
- *« Fréquemment, les travaux commencent alors qu'on ignore le montant de la subvention demandée »* (commune d'une trentaine d'habitants, Isère)…

Assez lié à la catégorie précédente, le dernier groupe d'inquiétudes des premiers magistrats ayant répondu à l'enquête concerne l'aboutissement des différents dossiers traités par le conseil municipal, à savoir les travaux d'entretien divers, les obligations de normes et d'entretien, notamment les réseaux d'eau et d'assainissement qui posent, nous l'avons déjà évoqué, des problèmes colossaux dans de nombreuses entités :

- *« Une église inscrite au patrimoine coûte trop cher d'entretien pour peu d'utilité, il faut que l'on se substitue aux communes sinon les églises deviendront des ruines »* (commune d'une cinquantaine d'habitants, Aube).
- *« Les obligations telles les normes d'assainissement et de sécurité... sont pour des petites communes très onéreuses, et sont-elles toujours adaptées ou nécessaires pour notre "style" de vie ? »* (ancienne commune de moins de cinquante habitants, Isère).
- *« Les contraintes de plus en plus lourdes qui nous sont exposées par le législateur vont contraindre certains d'entre nous à baisser les bras »* (commune d'une quarantaine d'habitants, Drôme).

On retrouve aussi dans ce groupe le problème des services publics, ce qui renvoie, là encore, implicitement à la responsabilité de l'Etat :

- *« Je constate, ainsi que mes collègues, un départ ou un retrait des services publics en milieu rural dispersé ; tous sont concernés : DDE, DDAF, ONF, Trésor Public, EDF, France Télécom, La Poste… de plus en plus éloignés, de moins en moins joignables, avec en plus des compétences inégales, des connaissances sommaires du fonctionnement des collectivités, un intérêt faible par rapport aux petits usagers ou clients… »* (commune d'une quarantaine d'habitants, Meurthe-et-Moselle)…

La dernière colonne du tableau montre que, dans la plupart des cas, les raisons d'espérer l'emportent sur les motifs d'inquiétude, dans la mesure où les maires ayant renseigné cette dernière question restent majoritairement optimistes face à l'avenir. Trois sous-thèmes sont évoqués en majorité par des édiles envisageant majoritairement le futur d'un mauvais œil : le vieillissement de la population et le déclin démographique, le manque de relève et d'investissement des habitants, et, enfin, le manque de ressources financières. Ces deux dernières rubriques font exactement écho à la question des espoirs, par le manque de confiance des élus qui les citaient.

3. Les perspectives des très petites communes à moyen terme : quelques grandes lignes

Le traitement des espoirs et inquiétudes des maires permet de dégager quelques appréciations *a priori* de l'évolution possible des très petites communes pour les années à venir, avec un certain nombre de questionnements associés.

a) L'avenir tranquille, ou la vraisemblable inertie, assumée, de nombreuses communautés de petite taille

L'optimisme dominant des maires enquêtés semble indiquer que, malgré les faibles capacités des très petites municipalités, ceux-ci sont majoritairement satisfaits de leur situation locale, et, malgré quelques limites, envisagent un avenir plutôt serein. On remarque une légère régionalisation de ces avis, les élus du Massif central étant moins souvent optimistes que dans les autres régions, tandis que ceux du massif jurassien et des plateaux du Nord-Est sont les moins pessimistes. Peut-on y voir la confirmation d'une réputation plus facilement défaitiste souvent évoquée dans les montagnes isolées du centre de la France, face à des Jurassiens réputés plus entrepreneurs ? Mais, en-dehors de cette nuance, il est difficile d'affirmer que les taux de satisfaction par rapport aux tendances actuelles soient vraiment en relation avec le dynamisme des territoires. On comprend aussi que les habitants d'une localité, même s'ils sont peu nombreux et leur lieu de vie peu envié, fassent avant tout le constat d'un bien-être personnel, lequel ne dépend pas directement de l'évolution territoriale locale. Tant que le système qui les fait vivre (ressource agricole, employeur, retraite…) ne s'écroule pas, ils peuvent envisager un avenir tranquille. Dans la plupart des cas cela semble possible.

En définitive, il est manifeste qu'une bonne part des habitants des communes de moins de cinquante habitants ne souhaite pas réellement de développement, au sens d'une extension de l'habitat ou des activités locales. Le contentement devant la situation actuelle est une position très fréquente, à moins qu'une pression territoriale (en milieu périurbain notamment) fasse, justement, planer la menace d'une extension non souhaitée. Ce refus de la croissance ne semble pas toujours compris par les niveaux supérieurs de décision, pour qui le développement économique, et souvent aussi résidentiel, fait souvent l'objet d'une volonté politique forte. Pourtant, et tout particulièrement dans le cas des très petites entités, l'inertie, c'est-à-dire une attente de continuité, sans intégrer la notion de développement, ne pourrait-elle pas être considérée comme un véritable modèle de politique territoriale locale ? Cette question paraît d'autant plus pertinente dans les zones où la pression foncière est la plus forte.

Déjà, dans les années 1980, Pierre Limouzin établissait ce constat dans les zones périurbaines : *« Quoi qu'il en soit, au-delà d'une certaine croissance, toutes les communes rurbaines sont amenées à mettre en œuvre des procédures de blocage »* (Limouzin, 1988) : dans ces cas, la volonté de préservation concerne à la fois l'agriculture et le cadre rural choisi par les nouveaux habitants, qui ne souhaitent pas évoluer vers un environnement urbain. On peut ainsi obtenir un consensus entre anciens et nouveaux résidents. En revanche, il n'est pas évident que ce désir de limitation de la croissance se manifeste déjà pour des entités très peu peuplées. Dans nos entretiens de terrain, nous avons souvent observé, notamment en zone périurbaine, que les élus locaux souhaitent atteindre plus ou moins la centaine d'habitants avant d'envisager de plus amples efforts de stabilisation. A l'occasion du scrutin municipal de 2008, nous avons ainsi observé quelques cas d'alternance en faveur d'une limitation des constructions et de la préservation de l'espace. Par exemple, dans un article du *Parisien* paru le 15/03/2008[39], on apprend que la municipalité de Gadancourt (Val-d'Oise, ancienne commune de moins de cinquante habitants) a été poussée à l'alternance avec 100 % de participation, le maire sortant étant accusé, d'après un agriculteur cité par le journaliste, de *« gérer le village comme si c'était une ville nouvelle »* (il faut dire qu'il se trouve à vingt

[39] « La commune la plus civique », par Denis Courtine, *Le Parisien*, consulté le 13/07/2009 sur le site Internet du quotidien : http://elections.leparisien.fr/elections-municipales-2008/val-d-oise-95-municipales/6058-la-commune-la-plus-civique.php

kilomètres de Cergy-Pontoise)… Outre un projet de lotissement, le nouveau mobilier urbain était aussi contesté.

b) Des questionnements préoccupants dans certains contextes régionaux

La stabilisation démographique d'une bonne partie des espaces ruraux périphériques cache, comme nous l'avons déjà souligné précédemment, des changements profonds dans la société rurale, les modes de vie, ou plus précisément les mobilités et les caractéristiques socioprofessionnelles de la population. On observe ainsi, dans de nombreuses localités, un recul très marqué de la profession agricole, et plus généralement une diminution (voire une disparition, dans certains cas) de la part des habitants issus des familles installées dans le village depuis des générations, au profit de nouveaux arrivants qui ne partagent pas la mémoire collective entretenue jusqu'alors.

Ces problématiques peuvent justifier certaines des inquiétudes ressenties par les élus locaux, relatives à l'avenir de l'entretien de l'espace (en particulier dans les régions de montagne où l'agriculture tend à disparaître des versants), ou au renouvellement de l'exécutif local, les populations nouvellement installées s'investissant moins spontanément que les « anciens » dans la vie municipale (observation qui ne doit pas nécessairement être généralisée), éventuellement du fait d'une appropriation moindre de la mémoire collective de la localité. Plus généralement, malgré un maintien de la population depuis plusieurs décennies dans nombre de très petites communes, voire même dans un contexte de relatif renouveau, le sentiment de fragilité demeure souvent, à l'égard de l'identité municipale et des perspectives d'avenir.

Le regain démographique n'est pas toujours, lui non plus, sans poser de problèmes, notamment lorsque la fonction résidentielle s'affirme aux dépens des activités traditionnelles qui permettaient l'entretien du finage :

- *« Avec la disparition des exploitations agricoles, qui entretiendra le milieu naturel ? »* (ancienne commune de moins de cinquante habitants, Vaucluse).
- *«* [L'inquiétude est] *de voir disparaître l'activité agricole et pastorale et de devenir des territoires résidentiels ; avec des problèmes déjà présents de gestion des espaces naturels* (ancienne commune de moins de cinquante habitants, Drôme).

Un autre maire insiste sur les difficultés d'assumer les charges représentées par la multiplication, en quelques années, du nombre d'enfants scolarisés, sans que les ressources aient réellement augmenté dans l'intervalle… La fragilité change alors de nature, mais demeure.

Les dernières décennies ont permis de relativiser très fortement les menaces de disparition ou de dépopulation totale des très petites communes, la quasi-totalité d'entre elles parvenant finalement à une certaine stabilisation. Cependant, plusieurs dizaines de réponses au questionnaire indiquent encore des craintes de déclin démographique. On peut se demander si, malgré une stabilisation relative en apparence, un palier de déclin pourrait encore être franchi, dans les années à venir, pour les localités les plus marginalisées ; où encore, si, dans certains cas exceptionnels, quelques entités seraient réellement menacées de dépopulation radicale à moyen terme. Cela reste possible en cas de conjoncture défavorable pour un certain nombre de municipalités, et alors, il conviendra d'observer les capacités de la communauté locale à maintenir un investissement humain sur les lieux, même s'il ne correspond pas à une activité de résidence principale.

c) Les nouvelles opportunités de l'administration locale contemporaine

Nous avons développé plus haut le sentiment très ambivalent, auprès des acteurs des très petites communes, lié aux mutations contemporaines des différents niveaux et exigences de l'administration. D'une part, la croissance du nombre des structures, de la complexité des démarches liées au montage des projets, des normes et obligations diverses d'entretien constitue une source d'inquiétude courante ; d'autre part, les opportunités de coopération intercommunale et de mutualisation des moyens permettant aux petites municipalités de se décharger de nombreuses tâches peut aussi faciliter la prise en charge de leur autonomie (l'exemple d'Épécamps développé dans le septième chapitre le montre bien). Dans ces conditions, il semble bien possible d'envisager sereinement l'avenir des plus petites localités, avec un maintien de leur autonomie et de certaines compétences fondamentales. Mais l'ambivalence des sentiments relatifs à ces évolutions signifie aussi que les conditions assurant la sérénité de cet avenir, d'un point de vue politique et administratif, ne sont pas automatiquement réunies, compte tenu des libertés locales importantes laissées aux territoires en matière de coopération intercommunale.

Les différents paramètres examinés nous montrent que, à l'évidence, un avenir est possible pour les très petites communes, et que, comme le soulignent un certain nombre de leurs représentants, une bonne part d'entre elles peuvent être considérées comme « viables ». Cependant, cet avenir est soumis à des conditions essentielles qui, si elles ont été globalement vérifiées ces dernières décennies, alimentent aussi, parfois, des inquiétudes pour l'avenir : la très petite municipalité reste une entité fragile, et son maintien, souhaité par le plus grand nombre, nécessite une vigilance importante. Dans ce cadre, les différentes idéologies développées par les gouvernements successifs, et leur éventuel aboutissement par des lois modifiant les conditions d'existence des différents niveaux de l'administration locale doivent être analysés.

C. La très petite commune et les nouvelles attentes des territoires ruraux

Les perspectives des entités de notre base d'étude, telles que nous venons de les décrire, tant du point de vue de l'évolution démographique que de la perception par les édiles concernés des atouts et handicaps de leurs localités face à l'avenir, renvoient inéluctablement et de manière plus générale aux grandes tendances prises par les espaces ruraux. Dans quelle mesure les municipalités les moins peuplées se conforment-elles à ces tendances ? Peuvent-elles s'adapter, plus ou moins facilement, aux nouvelles exigences des populations rurales ?

1. Les très petites communes et la « renaissance rurale »

Dans le cadre du regain d'attractivité des espaces ruraux depuis les années 1970, peut-on admettre que les localités les moins peuplées bénéficient autant que les bourgs-centres de la redynamisation des territoires ? Les observations menées sur le terrain comme les données résultant des analyses de la partie précédente montrent un résultat en demi-teinte, avec notamment, à l'évidence, des variations d'une région à une autre, d'un contexte territorial à un

autre. Nous avions par exemple observé le dynamisme des plus petites communes de Lomagne, contrastant avec les difficultés des vallées de Bagnères-de-Luchon.

A priori et d'après de nombreuses études récentes, les plus petites entités n'auraient pas la faveur des nouveaux habitants des espaces ruraux, lesquels choisiraient en priorité les localités les mieux desservies par les équipements essentiels de proximité. Des données statistiques indiquent en effet que dans l'ensemble, les communes les mieux pourvues en commerces et services connaissent des dynamiques plus favorables que les autres. Cependant, notre étude permet d'introduire deux types de nuances potentielles à ces constats issus de bases de données globales. D'une part, les entités non ou mal pourvues en commerces et services sont bien plus nombreuses que celles de moins de cinquante habitants (cf. chapitre 1), et une hiérarchie interne est possible ; d'autre part, nous avons déjà eu l'occasion de soulever, face à de telles études, le problème de la prise en compte des variations de la trame municipale, qui peut rendre compte différemment des réalités vécues d'un département à l'autre. Nous avons déjà évoqué à ce sujet les biais de l'hypothétique « modèle aveyronnais » (cf. chapitre 3)…

Dans ces conditions, on peut considérer que l'attractivité des communes de moins de cinquante habitants ne répond pas nécessairement aux critères avancés au plan national relatifs aux entités dépourvues de commerces ou services de référence. En effet, dans des zones où le morcellement administratif est important, les localités les moins peuplées peuvent être mieux desservies que bien des hameaux de municipalités plus importantes, non pris en compte dans les études. La vallée du Louron (abordée au chapitre 6) correspond bien à ce schéma : certes, les nouveaux arrivants sont demandeurs, dans leur majorité, d'une bonne qualité de services à proximité, mais le fait de devoir franchir des limites communales pour y accéder n'est pas un obstacle majeur… Sur le papier, l'intercommunalité fiscalisée donne une réponse à ce besoin, en mettant en avant le réseau organisé pour un meilleur équipement du territoire. En pratique, elle peut parfois en être une bonne illustration, comme en témoigne l'exemple, relativement précoce, des Hautes Corbières (intercommunalité du canton de Mouthoumet).

2. Les très petites communes dans les nouveaux rapports au territoire

Dès le début de ce travail, nous avons eu l'occasion d'évoquer les changements d'échelle et la dispersion des territoires du quotidien, dans un contexte de croissance des mobilités, qui explique en grande partie les mutations actuelles des espaces ruraux. Comment la très petite entité municipale peut-elle se situer dans ces relations, plus distendues, entre les populations et le territoire historique de leur lieu de résidence ? Il semble que, à ce sujet, la vie collective locale, et notamment politique, devient un vecteur de plus en plus important dans l'ancrage local des habitants, en l'absence d'attaches liées au travail (recul de l'agriculture notamment).

Ces réflexions soulèvent une fois de plus l'opposition récurrente entre rationalité de gestion et valeurs collectives locales. La mesure donnée à ce dernier enjeu paraît ainsi cruciale dans la définition des conceptions contemporaines du rôle de la petite unité territoriale. Là encore, la question de l'investissement des habitants revêt la plus haute importance, car c'est par cette implication que la communauté peut encore se justifier. Ainsi, si le sentiment identitaire et une bonne intégration au sein de la population locale l'emportent sur un mode de vie éclaté entre des lieux multiples et sans rapport direct à la terre (ce qui est de plus en plus

souvent le cas), alors la très petite commune présente des atouts intéressants, en permettant une action plus directe de chaque citoyen sur l'espace public. A l'inverse, si la communauté se désolidarise par le biais de trajectoires divergentes d'individus qui ne trouvent pas d'intérêt à se retrouver localement, alors une entité administrative de moins de cinquante habitants peut avoir des difficultés sérieuses à maintenir son autonomie. En effet, si elle présente l'avantage de permettre l'expression personnelle, sur l'espace public, de la très grande majorité des citoyens, elle est aussi dépendante de leur capacité de mobilisation.

La vie locale dans les très petites communes françaises repose ainsi sur des bases fragiles, très sensibles aux évolutions contemporaines des sociétés rurales. En outre, ces bases sont sensiblement différentes de celles d'entités municipales plus importantes, où l'équilibre entre les besoins politiques et la construction identitaire n'est pas le même. Cette fragilité et ces particularités conduisent à des manières différentes de penser l'organisation administrative de l'espace.

II. Idéologie et réforme administrative : la révolution impossible ?

Dès l'instant où il est évident que la trame administrative actuelle ne peut que contenir des cellules très peu peuplées, jusqu'à moins de cinquante habitants (ou même moins d'une dizaine pour les moins peuplées d'entre elles), la question se pose de leur légitimité, tant la différence avec les communes urbaines ou les plus vastes communes rurales est importante, avec pourtant un statut comparable.

On aurait pu penser, comme le font remarquer certains élus, que depuis l'échec de la loi Marcellin, suivi quelques années plus tard du développement de l'intercommunalité, que le débat sur la réduction du nombre de communes en France n'avait plus lieu d'être. Et pourtant, à la lecture des rapports des gouvernements successifs sur la question de l'administration locale, on note que l'idée est encore présente dans les esprits d'un certain nombre d'intellectuels, politiques ou hauts fonctionnaires, qui évoquent des problèmes persistants inhérents à notre modèle municipal français.

A. Le débat sur le morcellement municipal

Même si les élus des très petites communes sont pour une nette majorité d'entre eux attachés au maintien de leurs attributions municipales (plus de 80 % des maires dans les questionnaires retournés), les raisons qu'ils avancent sont assez diverses, voire contradictoires. Par ailleurs, une partie, minoritaire mais néanmoins significative, des édiles ayant répondu à l'enquête donne un avis favorable à l'idée d'une fusion éventuelle, mais, là encore, pour des raisons variables, et surtout, en préconisant des échelles différentes, faisant émerger plusieurs modèles possibles de regroupement. Les propositions d'association relativement large, d'ordre cantonal (échelle moyenne des intercommunalités actuelles), s'opposent à celles de fusions par deux ou trois villages de même nature, proches les uns des autres, avec des tailles comparables et un patrimoine commun. Dans le premier cas, on semble promouvoir en premier lieu la rationalité d'une gestion territoriale professionnelle, centralisée sur un édile défendant un programme politique plus complet, et peut-être davantage partisan que dans les localités marginales ; dans le second, il s'agit plutôt, soit de défendre avec un peu plus de force des problématiques communes, en unissant des

collectivités de marge face à un centre restant extérieur, soit, plus simplement, de pallier une absence récurrente de candidats à la magistrature, liée au trop faible volume des listes électorales.

1. Des maires très majoritairement opposés à la suppression de leur autonomie

Plusieurs centaines de maires, dans les réponses à notre enquête par questionnaire, se sont exprimés à propos de l'éventualité d'une fusion de leur commune au sein d'une entité plus importante. Un peu plus de 400 réponses étaient argumentées, ce qui nous semble suffisant pour risquer quelques analyses. Les arguments donnés ont été traités et répartis en plusieurs catégories, caractérisant les grandes lignes de justification des élus locaux face à l'émiettement communal, que la plupart d'entre eux soutiennent.

Tout d'abord, en ce qui concerne les orientations générales des réponses, plus de quatre maires sur cinq (82 %) se sont déclarés hostiles à l'idée d'une fusion de leur municipalité au sein d'une entité plus importante ; un peu plus de 10 % y seraient au contraire favorables, le reste étant indécis, et avançant souvent des arguments dans les deux sens. Ainsi, dans une majorité sans équivoque, malgré les critiques récurrentes du morcellement communal émanant des spécialistes de l'administration locale (notamment universitaires) aussi bien que des hauts fonctionnaires ou personnalités politiques, les élus locaux les plus concernés par le caractère extrême de l'émiettement des structures ne semblent pas reprendre à leur compte les incompatibilités dénoncées ; ou plutôt, leurs inquiétudes pour l'avenir des petites entités n'enlèvent pas leur détermination à assurer leur pérennité.

Au total, un peu plus de 700 éléments de réponse ont été enregistrés au titre des arguments relatifs à l'éventualité d'une fusion municipale, que nous avons requalifié en 90 propositions différentes et cinq thématiques principales (tableau 27). Tout d'abord, il apparaît qu'aucun élément de réponse ne concerne la majorité des municipalités, ce qui démontre la relative variété du raisonnement pouvant conduire au refus de l'idée d'un regroupement communal sous forme de fusion, c'est-à-dire impliquant la disparition de l'ancienne entité.

L'élément le plus fréquemment observé est celui de la suffisance de l'intercommunalité, dans le sens où elle aurait résolu l'essentiel des difficultés qui peuvent l'être par un regroupement des moyens disponibles sur le territoire. Face à ce type de sentiment, la fusion de communes est perçue comme ne pouvant rien apporter de plus, même si l'évolution de la localité reste incertaine et source d'inquiétude, et si l'établissement intercommunal conserve, lui aussi, ses limites, comme nous l'avons déjà constaté (chapitre 8).

Le deuxième argument avancé, par ordre de fréquence, est la volonté de préserver l'identité locale, revendiqué par près d'un quart des maires. Cette question identitaire revient finalement comme un point crucial dans la problématique des très petites communes, dans la mesure où, étant difficilement rationalisable et compréhensible par des acteurs extérieurs aux localités considérées, elle peut expliquer en partie les différences entre les points de vue des populations locales, largement opposées à toute idée de suppression de l'autonomie municipale, et les avis extérieurs souvent plus nuancés. Les citations suivantes illustrent ce sentiment :

- *« Chaque commune a son identité et, en général, les habitants sont fiers d'être de tel ou tel village »* (ancienne commune de moins de cinquante habitants, Doubs).

- « [Nous voulons] *sauvegarder l'identité unique de notre village avec ses spécificités et avoir une certaine indépendance d'action* » (commune d'une cinquantaine d'habitants, Côte-d'Or).
- « *Les habitants qui ont choisi d'habiter dans une petite commune sont très attachés à l'identité de leur village* » (commune de moins de cinquante habitants, Orne)…

Au-delà de ces arguments phares, les autres éléments de réponse doivent être regroupés en quelques grandes catégories. Nous avons retenu ainsi, principalement : les préoccupations liées à des considérations d'ordre social ou communautaire, revendiquant une expression politique spécifique aux très petites entités ; des questions d'ordre financier ; des questions d'ordre politique, ou plus particulièrement géopolitique, liées à la conception des relations entre la sphère politique et le territoire.

Tableau 27 – L'opinion des maires des très petites communes sur l'opportunité de leur fusion

Dénomination des arguments	Nombre d'occurrences	Part des éléments de réponse	Part des communes concernées
Intercommunalité suffisante, syndicats de commune suffisants	104	14,21%	25,49%
Perte d'identité	84	11,48%	20,59%
Communauté locale et expression démocratique			
Cohésion sociale, expression démocratique, proximité du territoire et des citoyens, investissement des habitants, dynamisme local, bénévolat	57	7,79%	11,03%
Autonomie décisionnelle, représentation du territoire, liberté politique	70	9,56%	16,91%
Assurer la relève	*7*	*0,96%*	*1,72%*
Questions financières			
Augmentation des taxes, des charges, baisse des revenus, divergence des ressources	33	4,51%	7,60%
Maîtrise financière, perte de ressources, ressources importantes	9	1,23%	1,96%
Mutualisation des charges, des moyens, des ressources, des services	*20*	*2,73%*	*4,90%*
Economies d'échelle et de fonctionnement, capacité d'investissement, obtention de crédits	*21*	*2,87%*	*5,15%*
Faibles densités, représentation du territoire et développement local			
Crainte marginalisation, centralisation, désertification, isolement, déséquilibre démographique	100	13,66%	22,06%
Entretien de l'espace, des chemins, des équipements, du patrimoine ; qualité de vie	22	3,01%	5,39%
Gestion du personnel	*5*	*0,68%*	*1,23%*
Contraintes géographiques et cohérence des territoires			
Contraintes géographiques, cohésion territoriale, difficultés administratives, problématique locale spécifique, divergences politiques	92	12,57%	20,34%
Cohérence du territoire, problématiques locales proches, projets communs	*12*	*1,64%*	*2,70%*
Manque d'intérêt, situation actuelle satisfaisante	57	7,79%	13,73%
Mauvais exemple voisin, déjà expérimenté	16	2,19%	3,92%
Population opposée	23	3,14%	5,64%

2. Communauté locale et expression démocratique

La question de la représentation politique et de sa relation avec les citoyens est un point majeur dans les réflexions sur la pertinence de l'autonomie municipale. D'un côté, des arguments présentent l'importance de la proximité des habitants, garante d'une expression démocratique forte du territoire ; de l'autre, la très petite taille des entités et le nombre réduit des inscrits sur les listes électorales posent, pour certains observateurs, d'une part un problème de ressources humaines (difficultés à trouver neuf volontaires pour participer au conseil municipal), d'autre part un problème de choix démocratique (impossibilité récurrente de constituer des listes d'opposition proposant une véritable alternative aux électeurs qui ne se retrouveraient pas dans la gestion de l'équipe en place) :

- *« Il est difficile de trouver 9 conseillers municipaux motivés pour le fonctionnement et le bien de la communauté parmi 40 habitants »* (commune de la Drôme).

Dans cette rubrique, les arguments les plus fréquents en faveur de l'autonomie des très petites localités sont avant tout la proximité du territoire et des citoyens, qui garantissent une bonne connaissance des problématiques locales, et ainsi la meilleure adaptation des politiques menées aux besoins de la population. Vient ensuite la mise en avant de l'importance de la présence d'une autorité municipale dans la localité comme garantie d'une expression et d'une représentation démocratiques optimales :

- *« Une commune, si petite soit-elle, reste le premier maillon de la démocratie participative ; elle est le lien qui permet à une communauté de ne pas se déliter ; elle est le point de rencontre des habitants, qui sont très sensibles au fait que, par la commune, ils peuvent agir sur leur avenir »* (ancienne commune de moins de cinquante habitants, Alpes-de-Haute-Provence).

3. Autonomie communale et finances locales

Les éléments de réponse liés à des problématiques financières sont les plus partagés entre les arguments des partisans et opposants au maintien des très petites communes françaises. La principale crainte avancée face à la perspective d'une perte d'autonomie est relative à l'imposition : l'harmonisation de la fiscalité peut avoir pour conséquence, à l'instar de ce qui a été évoqué au chapitre précédent relativement à la question intercommunale, une augmentation des taux, à la faveur de choix budgétaires qui ne correspondent pas aux attentes de la localité périphérique :

- *«* [La fusion entraîne une] *augmentation des impôts avec des dépenses de fonctionnement en hausse et des investissements "bidons" »* (commune d'une cinquantaine d'habitants, Vosges).

Un autre argument, moins couramment cité, est celui de la présence éventuelle de ressources importantes sur le territoire communal, qui risqueraient d'être diluées en cas de perte de leur contrôle, de sorte que leur bénéfice ne serait plus tiré au profit de la petite localité :

- *« Nous avons suffisamment de ressources pour vivre, comme le bois par exemple »* (commune de moins de quarante habitants, Haute-Saône).

A l'inverse, les questions financières sont aussi celles qui incitent le plus de responsables locaux à souhaiter un regroupement communal, lorsque l'intercommunalité ne leur semble pas suffisante sur ce point. La perspective d'économies de fonctionnement, ainsi que la mutualisation possible des moyens, des charges, des ressources, des services, si la

configuration du territoire permet d'être optimiste quant au rejaillissement potentiel de la nouvelle capacité d'investissement sur la petite localité, sont soulignées dans une trentaine de questionnaires :

- *« Il est parfois difficile, pour une toute petite commune, d'avoir les ressources matérielles et humaines pour gérer efficacement ; une fusion pourrait peut-être permettre des économies d'échelle en mutualisant les ressources propres »* (très petite commune du Val-d'Oise).

Par ailleurs, les possibilités d'obtention de crédits permises par une taille suffisante pour y être éligible sont aussi, ponctuellement, consignées parmi les conséquences positives d'un regroupement :

- *«* [Un avantage de la fusion de commune est la] p*ossibilité de montage de dossiers éligibles au niveau des pays ou des crédits européens »* (commune de moins de trente habitants, Hautes-Pyrénées).

4. Faibles densités, représentation du territoire et développement local

La situation périphérique, par nature, des localités très peu peuplées fait craindre à nombre de leurs représentants une fragilisation accrue en cas d'effacement de la présence locale d'un pouvoir politique. L'isolement et la crainte de marginalisation sont ainsi cités, sous des formes différentes, par un quart des maires ayant renvoyé le questionnaire :

- *« Les hameaux des communes limitrophes sont totalement délaissés par leurs communes ; le rattachement à une commune plus importante nous mettrait au rang de hameaux »* (commune d'une trentaine d'habitants, Jura).

Dans une moindre mesure, des élus ont précisé les limites d'une fusion communale en matière d'entretien du patrimoine local, notamment le petit patrimoine, la voirie et les actions de mise en valeur des espaces publics, la qualité de hameau périphérique rendant plus difficiles les revendications allant dans ce sens. On peut supposer à cet égard que la perte de l'institutionnalisation de l'identité locale aurait également des conséquences sur les vecteurs patrimoniaux de cette identité :

- *«* [En cas de fusion] *la commune deviendrait un hameau dortoir dans laquelle il ne serait plus possible d'espérer des aménagements et de maintenir une vie au sein de la commune »* (ancienne commune de moins de cinquante habitants, Doubs).
- *« Notre commune étant petite et pauvre, si elle n'a pas un élu pour la défendre elle tombera vite dans l'oubli ! »* (commune d'une quarantaine d'habitants, Aude).
- *« Le village le plus proche est à 5 km ; les dépenses seraient effectuées au centre bourg au détriment de notre "ex-village" ; à n'en pas douter, moins d'entretien de voirie, plus de fleurissement etc., entraînant une désertification »* (ancienne commune de moins de cinquante habitants, Doubs).
- *« Toutes les communes qui sont fusionnées alentours ont moins de budget, et ne peuvent même plus entretenir leur église »* (commune de moins de quinze habitants, Somme)…

Le seul argument favorable, dans cette thématique, à un regroupement concerne la gestion du personnel, évoquée à cinq reprises par des partisans d'une fusion :

- *«* [Une fusion] *permettrait une meilleure gestion des personnels communaux : secrétaire de mairie, agent communal »* (ancienne commune de moins de cinquante habitants, Aisne).

5. Contraintes géographiques et cohérence des territoires

La convergence des intérêts et des problématiques locales reste une condition importante de l'opportunité d'une fusion de communes. Dans plusieurs dizaines de cas, parmi les situations recensées dans l'enquête, les réticences au regroupement sont expliquées par l'absence de convergence des politiques, des projets, ou tout simplement des caractéristiques élémentaires des finages, qui ne permettrait pas une action collective efficace :

- *« Aucune commune de proximité n'est confrontée aux mêmes problèmes financiers et environnementaux »* (commune d'une trentaine d'habitants, Haute-Marne) ;
- *« L'éloignement en milieu de montagne est un obstacle à la fusion, même si les activités économiques et de service nous rapprochent de la commune chef-lieu de canton »* (ancienne commune de moins de cinquante habitants, Alpes-de-Haute-Provence) ;
- *« Une commune voisine aurait pu avoir un intérêt mais hors département - hors région (nous sommes en limite Jura-Saône-et-Loire), et aussi en dehors de notre intercommunalité : grosses barrières administratives »* (ancienne commune de moins de cinquante habitants, Jura)…

A l'inverse, quelques exemples ponctuels font valoir des projets communs et problématiques proches, qui rendraient intéressante une démarche de rapprochement amplifiée. Par ailleurs, cette condition de convergence des problématiques transparaît dans les remarques, notamment pour les indécis, concernant la taille des municipalités au sein desquelles la fusion pourrait être envisagée : certains pensent que seul un rattachement au bourg-centre de toutes les localités périphériques pourrait permettre de créer un périmètre cohérent, tandis que d'autres prônent au contraire le regroupement de deux ou trois villages voisins aux caractéristiques similaires, sans qu'une hiérarchie soit trop clairement établie entre eux. Ce type de réflexion rejoint, évidemment, celles évoquées au chapitre précédent à propos de la constitution des communautés de communes. Il apparaît néanmoins que, dans la perspective d'une fusion, le souhait de conserver une gestion rapprochée en évitant des déséquilibres démographiques trop marqués est dominant.

L'ensemble des arguments avancés par les maires de très petites localités à propos des fusions de communes aurait de quoi décourager, *a priori*, les décideurs qui souhaiteraient encore rationaliser cette strate de l'administration territoriale en diminuant le nombre d'unités. A l'inverse, la solution défendue la plus couramment, celle de l'intercommunalité, ne fait que renforcer la complexité du système (ce qui ne signifie pas que l'efficacité ne soit pas au rendez-vous). Cependant, nous ne saurions négliger les quelque 10 % d'édiles qui souhaitent (encore) envisager un regroupement municipal, et qui témoignent aujourd'hui, dans certains cas, de difficultés à être écoutés. Un maire déplore ainsi :

- *« Cela fait plus d'un an que nous avons abordé ce sujet* [(la fusion de communes)] *qui pourrait aboutir grâce aux très bonnes relations avec le maire et le conseil municipal de la commune voisine. Malheureusement nous n'avons pas été vraiment encouragés par la sous-préfecture qui a d'abord mis en avant les difficultés d'ordre administratif et la lourdeur de la démarche, et l'impossibilité de faire un référendum pendant une période pré-électorale »* (commune de moins de trente habitants, Ariège).

Ce projet est resté, pour l'instant (août 2009), sans suite. Le changement de maire en 2008 a probablement entraîné son abandon.

B. Des idéologies territoriales au plus haut niveau de l'Etat : des réalités locales aux grandes perspectives nationales

Au fil des dernières décennies, plusieurs rapports de commissions formées au sein des instances ministérielles et parlementaires et chargées de formuler des propositions de réforme de l'administration locale ont émaillé l'actualité politique, à commencer par le rapport rendu par O. Guichard dans les années 1970 (Guichard, 1976). Ces travaux montrent que la question du morcellement de l'administration française, y compris ces dernières années malgré le développement de l'intercommunalité qui a permis d'apporter un certain nombre de solutions, continue de préoccuper fortement les premiers décideurs politiques français. L'analyse des propositions contenues dans les principaux rapports des années 2000 concernant les municipalités, de la commission Mauroy (2000) à la commission Balladur (2009), permet d'évaluer la teneur des idéologies ainsi formulées.

Face à la question des très petites communes, les sentiments avancés restent très ambivalents : si le désir de rationaliser la carte administrative est plus prononcé qu'au niveau local, le souci de respecter les souhaits d'autonomie émanant des localités reste une préoccupation significative. Mais, finalement, de l'échec de la loi Marcellin à la généralisation de l'intercommunalité fiscalisée, le paysage institutionnel local a sensiblement évolué en faveur d'un maintien, jusqu'à ce jour, de la municipalité traditionnelle, avec l'ajout d'un échelon supplémentaire. Ce renoncement est-il un acquis durable ou une simple phase transitoire ?

1. Les contradictions des années 1980 et 1990

Les années 1980 sont celles du constat de l'échec de la loi Marcellin de 1971, qui avait voulu favoriser les fusions municipales. La décennie suivante est celle de l'amorce d'un développement des structures intercommunales à fiscalité propre, préfiguré dès 1976 par le rapport gouvernemental d'O. Guichard (*Vivre ensemble*, 1976). De 1980 à 2000, on traverse ainsi une phase de transition dans la conception de la trame administrative française, qui s'exprime aussi par des avis divergents des responsables politiques nationaux en charge de la question. L'ouvrage de Benoît et Pucci (1998) rapporte ainsi une série d'entretiens contradictoires permettant de rendre compte du débat. Par exemple, on y lit que Pierre Joxe est resté un farouche partisan de regroupements massifs[40] :

- *« Ma conviction est qu'un jour, le France aura 4 ou 5 000 communes au lieu des 36 000 actuelles. (…) Tant que la France aura 36 000 communes, elle restera empêtrée par un système certes sympathique du point de vue sociologique mais de plus en plus inefficace administrativement et illusoire sur le plan de la démocratie locale ».*

Cet ancien ministre de François Mitterrand raconte qu'il a bien tenté de faire passer une réforme radicale, sans jamais trouver les soutiens nécessaires. L'avis de Dominique Perben est plus partagé :

- *« Il ne faut se priver ni du bénévolat ni de la disponibilité des centaines de milliers d'élus locaux qui acceptent de consacrer leur énergie à la vie commune »* ; mais un peu plus loin : *« il est clair qu'une commune de 40 ou 200 habitants n'a pas la taille nécessaire pour gérer ses équipements ».*

Loeiz Laurent (administrateur de l'INSEE) rapporte quant à lui :

[40] Les propos repris ici sont tirés d'entretiens originaux effectués dans le cadre de la préparation de l'ouvrage cité.

- *« Il est peut-être des cas où il faut revoir le dessin des communes pour les rendre viables, leur permettre d'atteindre si possible les 500 habitants autour d'une école communale… »*.

A l'opposé de Pierre Joxe, Jean-Noël Jeanneney défend le maintien du morcellement communal :

- *« Mon expérience politique en Franche-Comté m'a amené à considérer qu'en milieu rural les communes correspondent à une réalité humaine et psychologique »*.

Il est en revanche plus sceptique face aux districts et communautés urbaines (précédant à l'époque le développement des communautés de communes et d'agglomération), dont on pourrait selon lui faire l'économie…

Finalement, l'idée de supprimer un grand nombre de très petites entités rurales semble peu à peu s'éloigner. Le développement de l'intercommunalité fiscalisée consacre un nouveau mode de gestion du territoire. Cependant, dans les années 2000, des rapports préconisent encore une évolution de l'administration locale, et de nouveau, des perspectives se dessinent pour les très petites communes…

2. Le rapport Mauroy au tournant des années 2000

Rendu au gouvernement de Lionel Jospin en 2000 par la commission pour l'avenir de la décentralisation, le rapport Mauroy (*Refonder l'action publique locale*) met avant tout l'accent sur la priorité à donner, au niveau de l'administration locale, aux structures intercommunales. Il est prévu alors que celles-ci soient généralisées avant les élections municipales de 2007 (finalement organisées en 2008), en vue d'une élection de leurs représentants au suffrage universel. Une enquête présentée dans le rapport montrait que les Français étaient majoritairement favorables à ce principe. En réalité, comme le laissait entendre un travail de l'année précédente réalisé pour le Sénat (Mercier *et al*., 1999), les maires étaient, quant à eux, très sceptiques face à cette idée, craignant qu'elle entraîne une disparition de fait des municipalités.

Pourtant, la commission dirigée par l'ancien Premier Ministre ne demandait pas la suppression des municipalités, au contraire, elle présentait la particularité d'assumer pleinement la multiplication des niveaux de l'administration territoriale, en affirmant que, contrairement à certaines idées reçues, les autres pays européens en font autant (la principale spécificité de la France étant le nombre de municipalités, mais non celui des niveaux de collectivités). L'importance de la maille locale était donc reconnue et défendue, dans la mesure où des établissements intercommunaux solides encadraient les politiques de développement. La complexité croissante du système de l'action publique justifiait *a fortiori* le maintien d'une forme de *médiation politique* entre les sphères institutionnelles les plus éloignées et les citoyens.

3. Les rapports Attali et Balladur : des objectifs plus raisonnables ?

Sous la présidence actuelle de Nicolas Sarkozy, les avis semblent converger vers des propositions concrètes relativement plus raisonnables *a priori*, malgré un certain nombre de difficultés opératoires. Tout d'abord, le *Rapport de la commission pour la libération de la croissance*, dirigé par Jacques Attali (2008), comporte une petite partie concernant les collectivités territoriales, et notamment le statut des communes et des intercommunalités.

Sans précisions très claires, il propose de renforcer les compétences de ces dernières, et de durcir sensiblement les incitations au regroupement intercommunal. On y trouve également une proposition de modification des modalités d'élection des sénateurs, qui viserait à représenter davantage les collectivités de rang supérieur, au détriment des municipalités.

Le dernier rapport gouvernemental en date est celui du Comité pour la réforme des collectivités locales, présidé par l'ancien premier ministre Édouard Balladur (2009). Il a abouti à formuler une vingtaine de propositions concernant, principalement, la simplification de la carte des différentes structures, collectivités locales ou périmètres divers, la répartition des compétences entre les différents niveaux administratifs, ainsi que l'évolution de la fiscalité locale.

L'opinion du rapport Balladur est finalement moins ambitieuse (et probablement un peu plus réaliste) que certaines des productions précédentes en ce qui concerne la mutation des différentes trames administratives, dans la mesure où elle maintient, pour l'essentiel, les échelons fondamentaux hérités de la Révolution Française (départements et communes), tout en renforçant les régions et les intercommunalités à fiscalité propre. Un certain nombre de processus de fusion sont certes proposés (notamment la réduction du nombre de régions autour d'une quinzaine), mais toujours laissés à l'appréciation des pouvoirs locaux.

Concernant les municipalités, des propositions de regroupement dans le cadre des communautés de communes sont suggérées, mais également laissées à l'appréciation des conseils municipaux concernés et sans planification proposée. Les résultats de nos prospections auprès des très petites entités laissent penser que, dans le cas d'un maintien de libre détermination des représentants locaux, le nombre de fusions à l'échelle d'un EPCI pour ne plus former qu'une seule collectivité a toutes les chances de rester marginal.

En revanche, une nouvelle répartition des compétences et un changement de statut des communautés de communes ou d'agglomération, si les propositions étaient retenues, pourrait modifier significativement la fonction des entités de base, et à plus forte raison des plus petites d'entre elles. Le point essentiel, qui semble rassembler un consensus assez large, est la perspective d'une élection au suffrage universel des conseils des communautés, qui deviendraient aussi des collectivités locales à part entière. Le rapport ne prévoit plus, pour les conseils municipaux, que des compétences très limitées, qui peuvent certes être augmentées par le maintien de la « clause de compétence générale », mais que les localités les moins peuplées ne peuvent que difficilement s'octroyer, d'autant plus que, par ailleurs, les ressources directes disponibles devraient être fortement réduites par le passage d'une part croissante des taxes locales aux établissements intercommunaux.

Malgré les polémiques qu'ont suscitées certaines spéculations relatives au nombre et au choix des régions à faire disparaître de la carte, choix que le rapport ne fait pas, en insistant avant tout sur l'importance de l'autodétermination des acteurs concernés, la majorité des mesures concrètes proposées par la commission Balladur nous a semblé relativement réaliste, du moins davantage que ne l'étaient les solutions de rapports précédents, en particulier celui de la commission présidée, un an plus tôt, par Jacques Attali, lequel demandait en particulier la suppression des départements, et en restait, pour les municipalités et intercommunalités, à des proposition peu précises. Les méthodes employées pour conduire les réformes préconisées sont à ce titre capitales, et le pari fait par le dernier rapport sur le respect des libertés locales (supposant le respect des particularités des contextes territoriaux), au détriment d'une harmonisation autoritaire et systématique de la carte administrative du territoire, est plus à

même de permettre une évolution peut-être plus lente, mais plus consensuelle et porteuse de résultats.

Mais, quelle que soit la pertinence de certaines propositions, les réformes visant à rationaliser la trame administrative de base à l'échelle nationale, ou même régionale, s'avèrent très délicates en pratique. Même la proposition du rapport Balladur de retirer le statut de collectivité territoriale aux communes, sans pour autant les faire totalement disparaître, se heurte notamment au problème de l'hétérogénéité des établissements intercommunaux fiscalisés vers lesquels le transfert de statut est envisagé, sans parler des oppositions politiques et des réticences locales… Quant au principe de l'autodétermination des collectivités concernées par des opportunités de simplification du maillage, s'il a l'avantage de respecter les particularismes locaux, il est aussi un facteur d'immobilisme, empêchant les projets évoqués de prendre l'ampleur escomptée. C'est ainsi que le rapport Balladur est qualifié par M. Vanier de *« bling blang »* territorial[41], dans la mesure où la portée de ses ambitions risque d'être très réduite…

C. Fusions de communes et dynamiques territoriales : quelques études de cas

A l'échelle nationale, l'idée d'une réduction drastique du nombre de municipalités semble à peu près écartée, pour le moment, des grandes lignes prospectives de la politique d'aménagement du territoire, l'avenir s'orientant plutôt vers un soutien accru des intercommunalités, qui peuvent au contraire justifier, nous l'avons vu, le maintien de l'autonomie des localités pour des questions de représentation du territoire. Mais les difficultés de réforme globale n'empêchent pas, ici ou là, le développement de projets intéressants de regroupement.

Les fusions communales de localités de moins de cinquante habitants ont été très peu nombreuses depuis 1999, réduites à une poignée d'exemples. Cela dit, ces quelques cas montrent qu'une telle perspective reste possible, et, en outre, les regroupements intervenus au cours des années 2000 ont été légèrement plus nombreux que ceux constatés au cours des deux décennies précédentes, du moins en ce qui concerne les entités de notre base. Pourrait-on voir l'amorce d'un nouveau raisonnement dans la gestion administrative locale, ou simplement les derniers soubresauts d'une vague dépassée ? Les quelques exemples qui suivent nous permettent de constater une certaine diversité des situations rencontrées.

1. Source-Seine

Les deux communes de Blessey et Saint-Germain-Source-Seine, en Côte-d'Or, ont fusionné au premier janvier 2009, suite à un travail de rapprochement commencé deux ans auparavant. Les deux localités, correspondant à deux villages dont les centres sont distants de deux kilomètres environ par la route, comptaient toutes deux moins d'une trentaine d'habitants en 1999, et forment désormais une collectivité dont la population officielle s'établit à 56 personnes. Dans cet exemple, la démarche de regroupement est revendiquée par les deux conseils municipaux sur la base d'un projet commun de développement dynamique, avec la perspective d'un aménagement plus important des sources de la Seine, situées sur le

[41] VANIER, Martin, 2009. – *Le bling blang territorial de N. Sarkozy*. – Grenoble, UMR PACTE, http://www.pacte.cnrs.fr/IMG/pdf_Le_bling_blang_territorial.pdf (consulté le 30.09.2009).

territoire communal. Le nom choisi pour la nouvelle entité, Source-Seine, répond aussi à cette volonté.

En outre, les deux villages bénéficient d'une réelle cohésion territoriale et de liens déjà anciens. Proches l'un de l'autre, ils sont aussi relativement isolés vis-à-vis du réseau des bourgs centres environnants, dans le contexte territorial des plateaux de Bourgogne où les densités sont particulièrement faibles. Ne formant qu'une seule paroisse sous l'Ancien Régime (Blessey ne possède qu'une chapelle), l'église et le cimetière sont déjà gérés en commun, tandis qu'un unique château d'eau dessert la population.

D'après les propos du maire de la nouvelle entité (ancien maire de Blessey) rapportés dans l'actualité régionale, le lancement de la réflexion décisive a été provoqué par une proposition de la municipalité de Paris, propriétaire du site des sources de la Seine, d'en confier la gestion (et donc les retombées) à une collectivité locale, à condition qu'elle présente un projet de développement original. Pour répondre à cette proposition, l'idée de fusion s'est imposée localement, dans la mesure où elle devait permettre de dégager des économies de fonctionnement (division par deux des abonnements téléphoniques municipaux, du secrétariat de mairie…) susceptibles d'être réinvesties dans le nouveau projet. Par ailleurs, l'investissement ainsi envisagé nécessitait de dégager des ressources humaines fortes, et la mobilisation de la seule population de Saint-Germain-Source-Seine pouvait s'avérer insuffisante.

La nécessité, imposée par la loi, de passer par la voie du référendum pour valider la fusion, supposait que la majorité des électeurs des deux anciennes municipalités se dégage en faveur du regroupement. En pratique, la population de Saint-Germain-Source-Seine s'est montrée très largement favorable, tandis que celle de Blessey n'a dégagé qu'une petite majorité (14 voix contre 11) validant la fusion. Plusieurs hypothèses peuvent tenter d'expliquer cet écart : d'une part, le nom de la nouvelle commune, Source-Seine, était déjà contenu dans la dénomination du village de Saint-Germain, ce qui peut rendre plus facile pour ces derniers la reconnaissance identitaire de la nouvelle entité ; d'autre part, les sources de la Seine, qui constituent, en définitive, l'élément déclencheur et fédérateur de la fusion, se trouvaient sur le finage de Saint-Germain ; enfin, la localisation de l'église et du cimetière dans cette même localité faisait de Blessey, historiquement, une succursale de la paroisse, lui conférant plus spontanément une physionomie de hameau que leurs habitants pouvaient craindre de récupérer, malgré l'équilibre actuel, presque parfait, des populations des deux localités, et l'installation de la nouvelle mairie à Blessey, sans doute dans un souci de compensation avec cet héritage du maillage paroissial.

2. Frohen-sur-Authie

Au nord de la Picardie et aux confins des collines de l'Artois, la commune de Frohen-sur-Authie est le résultat de la fusion, au premier janvier 2007, des deux entités de Frohen-le-Grand et Frohen-le-Petit qui, déjà, ne formaient qu'une seule agglomération, les deux villages n'étant séparés que par un cours d'eau. Le moins peuplé d'entre eux, Frohen-le-Petit, était passé en dessous de la trentaine de résidents lors des derniers recensements. Il semble évident, dans cette situation, que la communauté d'agglomération, mais aussi de toponymie, a rendu plus aisée l'intégration identitaire de la population concernée dans la nouvelle entité.

3. Chauvac-Laux-Montaux

Dans les hautes vallées du massif préalpin des Baronnies, la commune de Laux-Montaux a été intégrée à celle de Chauvac en 2002. Les deux municipalités comptaient moins de cinquante habitants en 1999, mais la nouvelle entité n'a pas pour autant dépassé ce seuil. Dans ce cas, la fusion est le résultat d'une dépopulation presque totale de Laux-Montaux, qui, comptant moins d'une dizaine d'habitants en 1999, n'a probablement pas trouvé les ressources humaines nécessaires au maintien d'une équipe municipale suffisante. Un tel cas de figure ne s'était plus produit depuis plusieurs décennies, la plupart des fusions intervenues par désertification presque totale d'une entité s'étant produites avant les années 1970, majoritairement dans les Alpes du Sud. Bien que le territoire français compte encore plusieurs dizaines de communes de moins de dix habitants, la majorité d'entre elles survivent à des niveaux démographiques très faibles depuis déjà plusieurs décennies et parviennent habituellement à se maintenir. Il est d'ailleurs possible que le renforcement de l'intercommunalité (notamment en ce qui concerne l'élection des représentants des EPCI au suffrage universel) et l'érosion des compétences municipales facilitent le maintien d'équipes municipales de proximité jusque dans les communautés les plus embryonnaires, dès lors que les citoyens concernés en ont la volonté.

4. Quelques projets en cours

Dans les réponses au questionnaire, deux réflexions en cours susceptibles d'aboutir éventuellement sur un regroupement ont été évoquées par les maires (outre celle de Blessey et Saint-Germain-Source-Seine, déjà évoquée par le maire de Blessey et validée depuis). Ces deux cas ont pour points communs de proposer des fusions, à échelles modéréres (deux ou trois communes), de villages aux problématiques proches, et bénéficiant d'une toponymie commune (Colmier-le-Bas et Colmier-le-Haut en Haute-Marne, Tramont-Saint-André, Tramont-Lassus et Tramont-Emy en Meurthe-et-Moselle). A l'instar de la nouvelle commune de Frohen-sur-Authie, cet aspect particulier, qui pourrait paraître anodin, *a priori*, au regard des enjeux de développement local, peut aussi confirmer l'importance de l'attachement identitaire de la plus grande part de la population des très petites municipalités à leur localité (et donc à son nom). Les résultats du référendum consultatif pour la création de Source-Seine ouvraient déjà la porte à une interprétation de ce type, que nous sommes tentés de confirmer ici.

Ces projets, qui montrent le potentiel d'un véritable modèle de développement allié à une certaine rationalisation de la trame administrative à une échelle réduite, sont pourtant très peu valorisés, tant sur la scène politique que scientifique, toutes disciplines confondues (les fusions urbaines ont été un peu plus fréquemment abordées). Le souvenir des échecs passés reste dominant, gommant les réussites ponctuelles.

III. Vers l'émergence d'un modèle original ?

Les volets successifs de notre étude des très petites communes en France nous ont permis de distinguer un certain nombre de singularités qui les caractérisent. En fonction de celles-ci et de l'état d'avancement du débat sur leur devenir, nous pouvons tirer quelques conclusions relatives aux évolutions qui paraissent les plus cohérentes à moyen terme, en

matière d'aménagement et de développement local dans les entités les moins peuplées. La question des échelles d'observation, et le débat sur la notion de dynamisme territorial nous semblent être des clés d'analyse pertinentes dans le cadre d'une telle réflexion.

A. La réflexion globale et les cas particuliers : une conciliation bien difficile…

On ne peut nier que certaines permanences existent à l'échelle des communes françaises de moins de cinquante habitants, voire à une frange plus large des entités rurales périphériques. Cependant, sur les points essentiels qui constituent la vie des localités, des divergences majeures ont pu être observées suivant les régions et les types d'unités. Ainsi, outre la grande variabilité des évolutions et celle des capacités des entités, des différences en matière de cohésion territoriale et communautaire se font également sentir. Ces éléments, même s'ils n'ont pas de traduction directe d'un point de vue économique ou de gestion rationnelle, sont importants dans la légitimation de l'identité communale et doivent être pris en compte. Il nous a semblé en effet que, dans les très petites municipalités, le facteur identitaire peut exercer une influence sur la capacité des habitants et de leurs représentants élus à défendre les valeurs liées au finage, et, par conséquent, à mettre en place des projets qui ne seraient pas motivés en l'absence d'attachement communautaire ou territorial cohérent.

Dans la logique de ce raisonnement, on peut dire que la politique locale gagne en intensité et, potentiellement, en efficacité lorsque les contours territoriaux auxquels elle s'applique bénéficient d'un capital identitaire significatif, quelle que soit la taille de l'entité. Ce constat semble désormais partagé par l'essentiel des protagonistes de la gouvernance territoriale, autant les maires des très petites communes que les représentants du gouvernement mandatés sur ces questions. Malgré son apparence quelque peu désuète, le morcellement administratif n'en traduit pas moins un formidable potentiel d'investissement des citoyens en milieu rural.

Quelle que soit la vision dominante, entre rationalisation et acceptation d'un système complexe, l'attention aux particularismes des situations locales reste d'une grande importance. De même que l'expression des identités locales varie dans son intensité et ses échelles, la justification des contours communaux n'est pas figée et peut évoluer. Les contextes territoriaux, l'éloignement et la nature des villages voisins, le fonctionnement plus ou moins performant de l'intercommunalité ainsi que son périmètre sont aussi des paramètres déterminants. Ainsi, il restera toujours des localités isolées que l'on imagine mal rejoindre leurs voisines sans une évidente marginalisation ; à l'inverse, le bien-fondé d'une fusion, en matière de cohésion territoriale, semble évident dans certains cas et doit être encouragé, surtout lorsqu'il est souhaité par les acteurs locaux et permet l'avènement de nouveaux projets politiques.

A ce niveau de la réflexion, le seuil de la cinquantaine d'habitants n'a plus vraiment d'importance. Il nous a permis la sélection d'une base d'étude et la mise en évidence d'une problématique qui peut finalement s'adresser à l'ensemble des municipalités rurales périphériques. Dans l'étude des perspectives de l'autonomie des localités, la situation des très petites communes renvoie pour partie à des questionnements plus larges concernant l'émiettement communal dans son ensemble. On peut simplement retenir qu'il existe des gradients dans l'intensité de certains phénomènes, comme l'importance du bénévolat, la difficulté à mettre en œuvre un projet politique, ou le déroulement de la vie citoyenne.

En somme, une réflexion générale sur les modes d'administration des communes rurales et les perspectives pouvant leur être offertes s'avère indispensable, mais elle doit tenir compte du poids de la taille démographique des entités ainsi que de leur situation, des variations régionales de la structure du maillage et de la répartition de l'habitat. En outre, l'application de mesures concrètes ne trouve pleinement sa pertinence qu'en s'adaptant, cas par cas, aux situations locales. Ainsi, une réforme de grande ampleur de la trame municipale est difficilement imaginable à moyen terme, et n'apporterait vraisemblablement pas de résultats positifs. Les rapports nationaux, s'ils doivent aboutir à une traduction en actes sur le terrain, ne se passeront pas d'analyses et de négociations à l'échelle des localités.

B. Le dynamisme territorial : réflexions sur une notion ambiguë

La dynamisation des territoires est généralement l'objectif poursuivi par la très grande majorité des acteurs, locaux ou plus éloignés, intervenant dans les politiques publiques. Mais en réalité, les visions du dynamisme territorial sont très variables, et un panel de conceptions plutôt éclectique ressort des enquêtes menées.

1. Forces endogènes, forces exogènes

Les différentes analyses des derniers chapitres ont montré combien l'évolution des très petites communes était dépendante de facteurs extérieurs, sur divers plans : contexte économique, relations politiques, contrôle des compétences administratives, mutualisation des moyens… A la vue de ces nombreuses dépendances, on peut se demander si les élus locaux ont encore une influence sur la vie de leur localité. De fait, l'importance notée au chapitre 7 des actions de type administratif au sein des délibérations du conseil municipal semble attester de la faiblesse de la marge de manœuvre politique possible à ce niveau.

Dans ces conditions, les très petites communes ont-elles réellement un rôle dans le dynamisme des territoires ? Peut-on, doit-on attendre d'elles la mise en place de politiques de développement ? Il est vrai que plus la taille de la localité est réduite, plus la dépendance exogène est forte. *A priori*, une bonne part des évolutions, impulsées ou non par le pouvoir politique, se fait sans la municipalité. Pour autant, on ne peut pas dire qu'aucune force endogène ne pourrait en sortir et faire changer les conditions de vie de la communauté. Tout d'abord, la force de représentation, accrue dans le cadre du développement intercommunal, permet aux acteurs locaux, à défaut de peser réellement sur les décisions, de suivre de plus près les programmes mis en œuvre. Ensuite, la capacité de mobilisation des citoyens, exceptionnelle dans les entités de moins de cinquante habitants au regard de la part des individus engagés dans la vie collective, constitue aussi une véritable force endogène de dynamisme.

Tout dépend ensuite du contenu accordé à cette notion de dynamisme territorial. Il est vrai qu'une très petite commune a un potentiel très limité en matière de création d'activités pourvoyeuses d'emplois, de lutte contre le déclin économique des régions rurales isolées et face au départ des habitants, ou encore de mise en place d'aides sociales organisées. Mais le dynamisme doit-il toujours être analysé à l'aune de critères comptables ? La capacité des individus à manifester une cohésion communautaire ou identitaire, ou à faire valoir leur qualité de vie, n'est-elle pas déjà un indicateur de dynamisme ? Dans ce sens, l'institution municipale a toute sa place, y compris dans des localités très peu peuplées, dès lors qu'elles

mettent en avant un intérêt collectif. Ainsi, le dynamisme ne suppose pas nécessairement un développement (encore moins s'il doit être quantitativement mesuré), mais peut être assimilé à une simple participation d'une population locale à l'organisation des politiques publiques la concernant.

2. La notion d'« inertie positive »

Nombre de très petites entités, ayant subi un dépeuplement extrêmement important, restent aujourd'hui dans une situation de grande fragilité, dans des contextes territoriaux qui les empêchent d'envisager tout regain significatif de population. Cependant, les questionnaires ont montré qu'une certaine part des élus concernés semble fort bien s'en accommoder, défendant avant tout leur autonomie et les quelques réalisations qu'ils parviennent à mettre en œuvre, ainsi que la vie communautaire qu'ils peuvent entretenir malgré la faiblesse numérique des électeurs. En définitive, la faible part du nombre d'actions relevant de l'initiative politique locale, au profit d'une gestion de proximité se satisfaisant des entretiens et mises aux normes nécessaires, suffit aussi, parfois, à la petite collectivité, dont les habitants n'attendent pas forcément davantage de leurs représentants.

Dès lors, une commune peut être considérée comme dynamique même si elle ne recherche pas de croissance, en se contentant de valoriser la qualité de son espace résidentiel et de son environnement naturel. Dans certains contextes, notamment périurbains, nous avons déjà observé que le refus d'un développement spatial du village nécessite un certain activisme. On aboutit alors à une forme d'« inertie positive », dans la mesure où celle-ci est voulue par la population et nécessite parfois une vigilance conséquente. Cette posture est défendable dans la mesure où l'entité périphérique se cantonne pour l'essentiel à une fonction résidentielle, les activités des habitants étant localisées ailleurs.

3. La question des services publics

La question des services publics est un élément intéressant dans l'appréciation de l'autonomie des très petites communes. D'une part, il est évident que l'essentiel des services de proximité ne peut plus être délivré dans la totalité des entités administratives (ce qui, d'ailleurs, n'a jamais été le cas) : les municipalités doivent s'associer au sein de structures plus importantes pour y parvenir (c'est évident depuis longtemps pour le système scolaire, la collecte des ordures ménagères, et, de plus en plus, pour l'adduction d'eau potable, l'assainissement, voire l'entretien de la voirie). Mais, d'autre part, les plans d'équipement des territoires ruraux pour l'accès à certains services, dans bien des cas, ne portent pas leurs analyses en deçà de l'échelon communal, ce qui signifie que seules les localités bénéficiant de ce statut sont considérées. La mise en place des nouveaux réseaux de communication (téléphonie mobile et haut débit Internet en particulier) est à ce titre un exemple révélateur : l'autorité compétente considère, dans certains cas, avoir fait son travail de desserte du territoire dès lors que chaque chef-lieu de commune est équipé, sans se préoccuper de la répartition de l'habitat. Des exemples caractéristiques de cet état de fait ont été observés en Haute-Loire, à propos de la couverture par l'ADSL désormais considérée comme intégrale par les opérateurs, alors que des hameaux souffrent encore de l'absence de desserte. Leur faudrait-il réclamer une autonomie pour être reconnus ?

Devant ces constats, la situation actuelle, permettant aux localités de moins de cinquante habitants de conserver une représentation officielle tout en se voyant offrir des possibilités de regroupement adaptables à leurs besoins, n'est-elle pas la solution la plus satisfaisante ? Il est vrai que, dans ces conditions, l'autonomie des très petites communes reste finalement limitée (notamment sur la question de la délivrance des services publics), et que le morcellement de la trame administrative ne permet pas de bénéficier d'un premier niveau puissant ou moteur dans l'organisation du développement local. Pour autant, son effacement, sur bien des points, ne semble pas réellement bénéfique (Sekutowicz, 1987).

En somme, on se retrouve devant une certaine ambivalence : la simple existence d'un périmètre municipal peut constituer à la fois un facteur de dynamisme, si elle permet la prise en compte de la localité dans des programmes de desserte, mais aussi de montrer un manque de dynamisme, en apparaissant sur les cartes comme une zone d'absence d'autres services. Tout cela réside finalement dans une affaire de critères, et les limites communales introduisent rapidement un biais dans l'analyse ou la programmation de la desserte des services publics. Nous l'avions déjà souligné dans l'étude de l'irrégularité des maillages administratifs, et les quelques arguments ci-dessus le confirment, même si les services publics sont en partie de compétence municipale, leur diffusion ne devrait pas s'appuyer sur ces limites immatérielles qui ne reflètent pas les réelles conditions d'accès de la population.

C. La très petite commune en France : un modèle original de gouvernance locale ?

Les raisonnements que nous avons tenus jusqu'ici nous amènent à souligner que les très petites communes françaises ont un avenir, et que l'organisation des politiques locales devra continuer à s'adapter au morcellement de l'administration territoriale. En outre, sans pouvoir établir de seuil démographique défini, il est incontestable que les entités les moins peuplées connaissent des conditions politiques particulières, qui conduisent à rechercher des modes spécifiquement adaptés de gouvernance.

Dans ce système, la prise en compte de l'élément communautaire et des identités locales est indispensable. Plus qu'ailleurs, la très petite localité a vocation à appuyer son action et sa raison d'être sur ces bases, faisant des espaces marginaux (où elles se localisent presque toujours) des territoires appropriés par des populations solidaires et impliquées dans l'entretien du bien public. La mobilisation des capacités nécessaires à la valorisation des ressources et à la concrétisation des souhaits de développement émis par les représentants de la population intervient dans un deuxième temps, et souvent à une autre échelle.

Au premier abord, dans les très petites communes, la justification de l'autonomie ne parait pas rationnelle : elle repose avant tout sur des valeurs identitaires et patrimoniales, qui s'opposent aux arguments relevant d'un raisonnement fondé sur des questions financières et relatives à des politiques globales de développement. Mais en réalité, ces valeurs ont aussi toute leur place dans la vie quotidienne des habitants. La gouvernance prend alors une dimension plus collective, dépassant des enjeux simplement électoraux au profit d'un investissement citoyen et d'une prise de conscience généralisée sur l'évolution de l'espace local.

Evidemment, le modèle ainsi présenté reste quelque peu idyllique, et les enquêtes ont montré que la réalité est loin d'être aussi harmonieuse. La cohésion identitaire et communautaire n'est pas partout aussi intense, l'investissement des habitants peut laisser à

désirer, et des problèmes de gestion de l'espace municipal demeurent à cause de difficultés à mobiliser des fonds. En fait, la relation entre les logiques identitaires et patrimoniales et la prise en compte des nécessités « rationnelles » – économie et développement territorial – connaît aussi des nuances régionales et typologiques. Ainsi, l'importance numérique de la population attachée à la localité (habitants ou résidents secondaires), le maintien ou non de la valorisation des ressources sont des éléments déterminants.

En définitive, la très petite commune existe, dans certains cas, en tant que modèle collectif cohérent, mais parfois la coopération renforcée de quelques localités voisines, aboutissant éventuellement à la fusion, ouvre des perspectives intéressantes et porteuses de développement. En revanche, les tentatives de réforme globale ne sauraient mettre un terme aux difficultés rencontrées par les communautés locales qui cherchent à valoriser le cadre de vie de leur localité.

*

On peut reprendre les propos de G. Di Méo (1993) : *« L'idéologie territoriale d'une société localisée ne se réduit jamais à un pur produit historique ou à une mémoire inerte. Elle fonctionne toujours au contraire comme une mémoire vive, en continuelle évolution (…). Capable d'autonomie, elle peut survivre à la base économique ou géographique morte qui l'avait secrétée, puis s'adapter à de nouvelles logiques, tantôt matérielles, tantôt purement idéelles »*. Dès lors, ne peut-on pas avancer que les très petites communes constituent un archétype de l'entité qui, ayant perdu tout fondement économique, se construit aujourd'hui, en tant que mémoire vive, sur des bases essentiellement conceptuelles, peu influentes sur le développement rationnel du territoire mais répondant à une communautarisation locale persistante ? Plus fondamentalement, la trame administrative de base, en milieu rural, fonctionne bien lorsqu'elle se construit sur ce modèle. L'enjeu est donc d'être attentif à ce qu'il puisse exister.

Les perspectives d'avenir des très petites communes françaises paraissent plutôt rassurantes au premier abord, aux dires de la majorité de leurs édiles. Il est vrai que les données nationales concernant les municipalités de moins de cinquante habitants vont dans le sens d'une évolution des tendances générales en faveur d'une stabilisation, voire d'un nouveau développement, même si ces observations ne sont pas unanimement partagées.

En réalité, les inquiétudes les plus préoccupantes sont probablement à rechercher ailleurs que dans le développement (qui n'est d'ailleurs pas toujours réellement souhaité), en particulier dans la place que les représentants des communautés locales pourront prendre, à l'avenir, dans le système de plus en plus complexe de l'administration territoriale.

Conclusion de la troisième partie

La faiblesse démographique donne une originalité bien visible à l'action politique dans les très petites communes. A l'inverse, l'influence des environnements territoriaux est plutôt réduite, au profit d'un modèle républicain privilégiant l'égalité juridique entre les structures de rang égal : les représentants de l'exécutif local doivent adapter leurs ressources et leurs capacités aux compétences qui leur sont dévolues.

Les municipalités les moins peuplées connaissent ainsi des singularités évidentes, d'une part quant aux caractéristiques de la gestion publique de l'espace, d'autre part dans les dynamiques communautaires à l'échelle de la localité. En effet, les édiles des entités étudiées sont confrontés à un potentiel financier et humain souvent limité, et à des besoins différents de ceux des populations de communes plus importantes. Ils s'insèrent dans des réseaux divers, aux premiers rangs desquels les structures intercommunales jouent un rôle majeur, et où ils représentent généralement une situation marginale. En pratique, la politique locale s'appuie d'abord sur des relations personnelles entre l'élu et ses administrés d'une part, et les représentant de l'Etat ou des autres collectivités territoriales d'autre part. Dans ces rapports, l'engagement politique militant passe le plus souvent au second plan.

La communauté électorale dans son ensemble est amenée à prendre toute sa place dans l'entretien du finage, à la mesure de la part qu'y représente chacun de ses membres au sein d'un effectif total réduit. En fonction de cette participation nécessaire à la vie collective, le sentiment identitaire prend, lui aussi, une importance particulière, et l'attachement de la population à la collectivité se manifeste d'autant plus aisément que celle-ci est de petite taille.

Si l'organisation de l'action politique observée dans les très petites communes ne présente pas, dans l'ensemble, de régionalisation claire, celles-ci n'en connaissent pas moins des variations considérables de potentiel et d'ambitions locales. Outre les ressources financières, qui peuvent ponctuellement, à la faveur d'une implantation génératrice de revenus, prendre une ampleur significative, la personnalité des édiles locaux et la cohésion de la population sont des éléments majeurs expliquant l'originalité des projets réalisés.

D'une certaine manière, les communautés citoyennes les plus réduites, par la simplicité de leur organisation collective, bénéficient d'une capacité à s'adapter aux contraintes du territoire de manière originale : l'importance du bénévolat, l'interconnaissance des citoyens et leur implication dans les affaires locales permettent une forme de « démocratie appliquée », presque impossible dans des municipalités de plusieurs centaines d'habitants. Il est vrai que ces mécanismes prennent des formes très diverses et ne doivent pas cacher les difficultés provoquées par la faiblesse de l'équipement local. Toutefois, à défaut de modèle, ne pourrait-on pas parler, dans ces conditions, des très petites communes comme d'un « laboratoire » d'initiatives originales et d'une démocratie favorisant l'expression directe de l'ensemble des citoyens ? Plus qu'une norme transversale, c'est en effet l'originalité qui semble souvent distinguer les entités de moins de cinquante habitants les plus dynamiques.

Dans la perspective de maintenir voire d'amplifier, dans les petites entités, ce creuset d'initiatives et d'optimisation de l'organisation collective, la cohérence territoriale apparaît comme un élément fondamental de la réussite d'un projet commun sur l'espace public. Le

plus souvent, la très petite entité, dès lors qu'elle correspond à un contour historique et justifié par la répartition de l'habitat et l'organisation de son environnement, réalise cette pertinence. Pour autant, il n'est pas rare que des regroupements entre deux ou trois localités, parfois davantage, puissent permettre d'améliorer cette cohésion et de renforcer les ambitions collectives locales. Dans cette perspective, une observation plus attentive des particularités de chaque territoire serait sans doute plus efficace que des dispositions nationales cherchant constamment à uniformiser la carte de l'administration, la rationalisation voulue restant plus souvent une abstraction qu'une réalité palpable.

Conclusion générale

La très petite commune entre conformisme et originalité

Les communes étudiées, définies par un seuil démographique très bas, s'insèrent en marge de la trame administrative française dans des régions aux caractéristiques très diverses. Les analyses typologiques ont montré l'influence de l'environnement territorial sur leurs dynamiques. Dès lors, une localité de moins de cinquante habitants adopte d'abord les traits de son milieu d'insertion. Par ailleurs, l'homogénéité du contenu juridique de la municipalité, en matière de statut, de fonctionnement et de compétences, en fait à première vue une collectivité ordinaire, conformément au modèle républicain.

Pourtant, de nombreuses observations conduisent à considérer la très petite municipalité comme un élément original du paysage administratif. L'importance numérique et géographique du phénomène, unique en Europe, va de pair avec une répartition régionale singulière. Les héritages du passé sont multiples, mais, si le contexte territorial a eu une influence sur ces évolutions, les plus petites entités ont souvent été soumises à des transitions soit accentuées, soit nuancées. D'une manière générale, sans que le seuil démographique soit précisément défini, le facteur taille de la municipalité exerce lui aussi une influence.

Toutefois, la combinaison de l'influence régionale et de la taille démographique, si elle permet de comprendre de nombreuses évolutions, n'explique pas à elle seule les dynamiques d'une commune de moins de cinquante habitants : au sein d'un même territoire, les plus petites localités suivent parfois des trajectoires différentes, ce qui traduit bien l'existence de mécanismes qui lui sont propres.

La configuration du finage est en partie à l'origine de ces particularités, du fait des rapports entre le patrimoine local et le site de la localité, notamment en zone de montagne. En outre, les revenus municipaux sont liés à l'importance des ressources implantées sur le finage. Dans certains cas, deux entités voisines peuvent ainsi avoir des formes et des contenus très différents, et leurs capacités de développement local en dépendent nécessairement.

Mais surtout, les caractéristiques de la communauté citoyenne et de ses représentants, sa capacité de mobilisation des ressources et d'insertion dans les réseaux politiques, sont des facteurs déterminants. A ce titre, les très petites communes, dans leur ensemble, sont soumises à des contraintes ou des atouts particuliers, mais leur traduction dans la vie du village dépend fortement de la manière dont les acteurs locaux se saisissent des problèmes. En fonction de ces comportements, la faiblesse démographique devient tantôt une limite, tantôt une force.

En somme, entre l'ordinaire et l'original, le positionnement des très petites communes, s'il ne peut pas être défini uniformément, peut en revanche être analysé à partir de clés de lecture transversales adaptées à l'ensemble particulier qu'elles représentent : l'évolution du

territoire, l'effet de la faiblesse démographique, la situation et la composition du finage municipal ainsi que les caractéristiques de la communauté citoyenne prennent chacun leur part dans l'explication des tendances observées. La singularité globale des plus petites entités tient probablement davantage à une sensibilité accrue à ces facteurs, qu'aux dynamiques qui y sont observées. Ces dernières sont ainsi successivement quelconques et particulières, vis-à-vis de l'espace environnant ou des localités de taille comparable.

Des apports d'analyse théorique des espaces ruraux français

Par sa répartition dans des territoires très hétérogènes, et par l'importance de l'influence régionale sur ses dynamiques, la très petite commune constitue un moyen d'approche original de la diversité des espaces ruraux français. Notre méthodologie, appuyée sur une interaction entre la recherche de liaisons transversales et le contenu singulier de chaque localité, aboutit à des résultats qui reflètent à la fois les multiples visages de la France rurale, et les effets récurrents de la faiblesse démographique.

En montrant la relation entre la présence de très petites communes et les irrégularités du maillage administratif, ce travail met en lumière les limites des traitements quantitatifs régionaux qui ne prendraient pas en considération les irrégularités des divisions institutionnelles qui leur servent de référence, et leur effet sur les phénomènes observés. Cet enseignement rappelle l'indissociabilité de l'organisation du territoire, faite d'héritages, de contraintes environnementales et de jeux d'acteurs, et de dynamiques contemporaines, quelle que soit l'échelle d'analyse.

Le patrimoine des très petites communes met en relief une vision originale d'une partie de l'histoire rurale française. Les formes de la progression de l'occupation du territoire, principalement dans le courant de l'époque médiévale, en association avec le développement des structures ecclésiales, ont imprimé une trame qui a conservé, jusqu'à ce jour, un rôle déterminant dans la configuration et l'identité des lieux, bien que les fonctions contemporaines des campagnes, autant que les dynamiques métropolitaines, ne soient plus comparables. Les plus petites localités, qui font probablement partie de celles dont les contours sont restés les plus stables au fil des siècles, expriment pleinement cette relation. Il en est de même pour les irrégularités du maillage municipal, causées par des communautés locales diversement constituées au moment de la Révolution Française, particulièrement visibles au niveau des entités les moins peuplées. Quant au mouvement massif d'exode rural qui a touché toutes les régions du pays, c'est encore dans des municipalités de moins de cinquante habitants que ses conséquences sont les plus flagrantes…

Les enjeux politiques et administratifs des communautés citoyennes les plus réduites laissent apparaître, eux aussi, des problématiques s'étendant au-delà de la seule base d'étude. L'insertion de toutes les municipalités dans des réseaux divers, à commencer par les syndicats intercommunaux, et surtout les communautés de communes et d'agglomération, est évocatrice de la nécessité de penser l'action publique dans des territoires élargis. La qualité de l'intégration des localités marginales dans ces démarches, telle qu'elle a été, notamment, exprimée par les maires concernés, est un bon indicateur de la réussite de la structure, probablement davantage que l'observation d'un bilan global ou du seul point de vue d'un chef-lieu revalorisé par une centralité renforcée, qui ne permettent pas de discerner avec évidence si les actions menées profitent vraiment à l'ensemble du territoire.

La nécessité de cohésion territoriale, qui se manifeste à travers l'évaluation de l'intercommunalité, mais aussi par l'importance de la cohésion des citoyens locaux dans l'efficacité de l'entretien et de la valorisation des espaces publics, ressort singulièrement dans le cas des très petites communes, mais concerne en réalité tous les espaces en quête d'organisation et de développement. Sous certains aspects, on peut dire que les entités les moins peuplées constituent un creuset d'initiatives originales, expérimentées à échelle réduite avant d'être éventuellement reproduites ailleurs. Des exemples comme Gélaucourt (chapitre 7) ou Peyroles (chapitre 8) vont dans ce sens. Enfin, il va de soi que les réflexions relatives aux projets de fusions municipales construits sur la base d'une recherche de cohérence, et dont nous avons souligné le manque de soutien dans le contexte politique actuel, appellent aussi des observations similaires à l'échelle d'entités plus importantes.

La situation actuelle des très petites communes résume finalement les phases majeures de l'évolution contemporaine des espaces ruraux : leur nombre a augmenté concomitamment à la phase la plus avancée du déclin des campagnes les plus isolées. Ces entités représentaient alors l'avatar par excellence de l'avènement de la *France du vide* décrite par R. Béteille (1981). Aujourd'hui, leur effectif en cours d'érosion et la stabilisation de beaucoup de localités traduisent très concrètement la notion de *renaissance rurale* développée depuis les années 1990 dans les groupes de prospective réunis par la DATAR (Kayser, 1993 ; Perrier-Cornet, 2002). Il semble logique, par ailleurs, que la faiblesse du nombre d'habitants implique une sensibilité plus grande aux changements de conjoncture. Ainsi, le caractère sommaire du contenu municipal permet de présenter facilement des archétypes de l'un ou l'autre modèle. Dans la mesure où de nouvelles dynamiques peuvent être visibles avant que les moyennes globales ne les mettent en évidence, on peut percevoir la très petite commune, dans certains cas, comme une sorte d'observatoire du devenir des espaces ruraux. Les cas du Gers, de la Lozère et du Berry, ou encore de la Lomagne dans le Tarn-et-Garonne, qui présentent un renversement de situation dans les localités les moins peuplées non encore explicite à l'échelle départementale, illustrent bien cette idée.

Des pistes de réflexion concrètes sur le devenir des communes de moins de cinquante habitants

L'analyse des différentes composantes du fonctionnement et de l'évolution des très petites communes a permis de dégager quelques hypothèses quant à leurs perspectives. Tout d'abord, elles s'inscrivent dans le mouvement général de progression des dynamiques urbaines et périurbaines, qui amène la majorité d'entre elles à regagner des habitants. Le degré d'optimisme des édiles interrogés laisse supposer que la période en cours est placée sous de meilleurs auspices que les décennies de déclin qui l'ont précédée. Autrement dit, une situation d'inertie ne conduit pas à la disparition des municipalités de moins de cinquante habitants, puisque la tendance lourde du moment est celle d'une stabilité, voire d'une progression.

Cependant, toutes nos analyses ont montré que les moyennes générales cachent une grande diversité de situations rencontrées. Le dernier recensement (2004-2008) a mis en évidence l'existence de rebondissements de situation ponctuels dans toutes les régions, y compris celles qui, dans leur ensemble, continuent à perdre des habitants. A l'inverse, plusieurs centaines de municipalités rencontrent toujours des difficultés tangibles. Ponctuellement, ces problèmes constituent de véritables menaces existentielles, à commencer par le risque de dépopulation totale qui persiste notamment dans quelques dizaines d'entités

de moins d'une quinzaine de résidents. Dans d'autres cas, les limites rencontrées par les élus locaux sont plutôt liées à l'inadéquation entre ressources locales et besoins de la population. Dans ces conditions, les localités de moins de cinquante habitants contribuent à relancer le débat sur l'efficacité du maillage administratif français.

Dès lors, faut-il supprimer les très petites communes ? Les études que cette thèse a permis de mener montrent que le débat est toujours d'actualité et que, contrairement aux positions de certains acteurs, il ne mérite pas d'être clos, en dépit de l'échec relatif de la loi Marcellin sur les fusions et associations municipales dans les années 1970, et malgré le développement de l'intercommunalité qui a conduit à évacuer une grande partie des arguments avancés jusque-là pour justifier l'incohérence de l'émiettement des responsabilités, en particulier dans le domaine économique.

En réalité, les petites collectivités, avant de disparaître, ont d'abord besoin d'être aidées. Que ce soutien passe par l'insertion dans une structure plus importante (quitte à procéder à l'effacement administratif des entités d'origine lorsque les acteurs concernés pensent que c'est la meilleure solution) ou par la mobilisation d'un réseau plus ou moins formel conservant les compétences municipales, la communauté locale doit pouvoir bénéficier des politiques de développement qui lui sont adaptées, la notion de développement étant ici entendue au sens large et ne supposant pas nécessairement une croissance démographique.

Quelles que soient les solutions retenues, il est important de garder à l'esprit que concrètement, une fusion communale ne modifie pas la distance entre la localité déchue de l'autorité et celle qui constitue son nouveau chef-lieu. Contrairement à ce que des représentations abstraites suggèrent parfois, l'absence de limite municipale ne diminue pas le degré d'isolement, et n'améliore pas la qualité des dessertes de l'entité marginale si l'exécutif local ne s'en préoccupe pas.

La réforme de la carte des collectivités locales est décidément très délicate à mener, réveillant des oppositions fortes et apportant aussi une part de risque : le désir de rationalisation se heurte à des réalités de terrain complexes et extrêmement variables. Finalement, plutôt que de déplorer le morcellement, l'enjeu ne serait-il pas de chercher à valoriser au mieux le patrimoine administratif français, dont la constitution reflète une organisation de l'habitat qui n'a que peu évolué en milieu rural, malgré les mutations fonctionnelles des finages ?

Cette idée suppose de ne pas appréhender les difficultés de l'administration locale sous forme de rapports de commissions nationales qui s'embarrassent fort peu des nuances locales et aboutissent, dans leurs conclusions, tantôt à des abstractions difficiles à transcrire en politiques, tantôt à des propositions adaptables sur certains territoires mais source d'injustices dans d'autres. A l'inverse, le renforcement de l'observation à l'échelle infrarégionale, s'intéressant aux problématiques de chaque territoire et formulant des propositions qui ne soient pas bornées par des rigidités imposées par des idéologies rigides, semble être une solution plus équilibrée : en matière de recomposition territoriale, la rigueur de la théorie doit être adaptée *« au flou de chaque espace géographique »* (Rolland-May, 2000).

Ainsi, tandis que le discours ministériel demande aux préfets d'encourager les regroupements des communautés de communes jugées trop petites, une meilleure insertion des entités marginales, ainsi qu'une harmonisation globale des périmètres, ne supposeraient-elles pas de scinder aussi les plus grandes ? Cette question reste pour l'heure un véritable

tabou. Par ailleurs, la focalisation de l'action territoriale contemporaine sur l'intercommunalité fiscalisée efface des réflexions pourtant intéressantes à propos des fusions municipales ou d'autres syndicats, qui pour l'instant n'intéressent ni les préfets, ni les élus des plus grandes collectivités. D'une manière générale, les regroupements ne s'avèrent réellement efficaces que s'ils sont portés collégialement autour d'un véritable projet de territoire, faute de quoi les jeux d'alliances politiciennes prennent le dessus et n'aboutissent pas à des avancées intéressantes sur le terrain.

Enfin, d'une manière générale, les communautés locales vivantes et porteuses d'une réelle identité doivent être encouragées dans leur action. Le creuset d'initiatives originales qu'elles représentent, leur permettant d'adapter de véritables politiques de développement et de valorisation à des échelles locales et avec des moyens limités, pourrait servir de modèle dans une période contemporaine où l'optimisation des compétences et des ressources constitue un enjeu primordial.

Héritage sans avenir ou modèle original ?

Les communes de moins de cinquante habitants en France évoquent avant tout un patrimoine et un périmètre se référant à des événements historiques. Au regard des bouleversements contemporains des espaces ruraux, on peut dire que, de plus en plus, la très petite municipalité constitue un héritage, dans la mesure où l'exode rural qui l'a produite, tout comme l'épisode de la mise en place du découpage administratif, sont des mouvements presque partout révolus ou touchant à leur fin.

En effet, les espaces ruraux sont aujourd'hui, globalement, dans une phase de stabilisation démographique. Contrairement à la seconde moitié du vingtième siècle qui a vu les communes de moins de cinquante habitants se multiplier, le nombre de nouvelles entités passant sous ce seuil à chaque décennie est désormais en nette diminution, et pourrait être, à moyen terme, en voie de tarissement : il ne restera plus alors qu'à gérer les cas « hérités », dont une bonne part ne peut pas envisager de regagner un grand nombre d'habitants, pour diverses raisons.

Mais cet héritage serait-il toujours sans avenir ? Il est vrai que, compte-tenu de ce qu'elles représentent, les entités les moins peuplées peuvent être considérées globalement comme un avatar de la crise rurale du vingtième siècle. Par ailleurs, il est évident qu'elles ne peuvent exister comme des périmètres politiques cohérents qu'en relation avec un système territorial aux limites élargies. Le risque d'un manque de fonctionnalité de ces cellules issues d'un passé dans lequel la société fonctionnait différemment est exprimé par ce propos de P. Claval (2005) : *« La régionalisation fait partie du patrimoine collectif. Elle cesse alors d'être remise en cause, rebâtie et adaptée aux circonstances. À la longue, elle risque de ne plus constituer un outil collectif pertinent : au lieu de souligner les divisions utiles aujourd'hui pour l'action, elle rappelle les situations passées »*. Cependant, la diversité des dynamiques que la typologie a permis de mettre en évidence nous empêche de les voir systématiquement comme des localités condamnées à demeurer des « coquilles vides » de toute vitalité locale.

Plutôt que d'héritage sans avenir, on pourrait parler d'un héritage fragile, pour lequel la nécessité de cohésion territoriale demande une attention particulière, et que l'on gagnerait à préserver, comme des laboratoires de vie politique et sociale où, dans certaines conditions,

peuvent naître des expériences originales. Ces dernières peuvent être mises en évidence par des dynamiques liées aux héritages ou à la configuration du finage : on retient, par exemple, les communes en situation de blocage foncier en périphérie de certaines aires urbaines, ou encore les villages aux revenus colossaux de certaines vallées alpines ou pyrénéennes. Mais le plus souvent, c'est le jeu des acteurs locaux qui donne à la petite entité son originalité, tandis que la reproductibilité de ses actions définit, le cas échéant, ce que l'on peut qualifier de modèle. Finalement, la typologie et les systèmes régionaux dégagés dans la deuxième partie ne sont pas suffisants pour exprimer la définition de véritables modèles, même si certaines situations en évoquent l'existence : seule la cohésion du jeu des acteurs leur donne une véritable cohérence.

Finalement, la très petite commune n'est ni un héritage toujours sans avenir, ni un modèle unique et original, mais le résultat d'une combinaison de facteurs géographiques et historiques, partiellement liés à sa taille, ainsi que d'un jeu d'acteurs particulier, qui lui donnent sa singularité au sein de l'ensemble régional auquel elle appartient et dans lequel elle est appelée à prendre pleinement sa place.

Annexes

Annexe 1 – Liste des communes étudiées, p. 341

Annexe 2 – Localisation des communes étudiées, p. 353

Annexe 3 – Définition sommaire des méthodes quantitatives utilisées, p. 369

Annexe 4 – Questionnaire envoyé aux élus des communes étudiées, p. 372

Annexe 1a – Liste des communes de moins de cinquante habitants en 1999

Nom	hab. en 1999
01019 - Armix	15
01215 - Lhôpital	49
01311 - Prémillieu	33
02044 - Bancigny	32
02087 - Bieuxy	25
02129 - Bruys	19
02149 - Cerizy	48
02222 - Courbes	31
02250 - Cuiry-lès-Chaudardes	42
02251 - Cuiry-lès-Iviers	40
02266 - Dolignon	45
02278 - Éparcy	49
02345 - Gibercourt	37
02380 - Hinacourt	41
02499 - Montbavin	35
02507 - Montgru-Saint-Hilaire	40
02523 - Mont-Saint-Martin	40
02534 - Muscourt	36
02578 - Oulches-la-Vallée-Foulon	49
02588 - Pargnan	39
02609 - Ployart-et-Vaurseine	27
02622 - Priez	47
02646 - Révillon	41
02715 - Serval	43
02735 - Tannières	24
02829 - Vuillery	24
03302 - Veauce	46
04009 - Archail	7
04016 - Authon	33
04043 - Val-de-Chalvagne	48
04050 - Châteaufort	28
04085 - Faucon-du-Caire	35
04093 - Gigors	41
04107 - Majastres	8
04120 - Meyronnes	44
04137 - Nibles	42
04154 - Pontis	45
04177 - Hautes-Duyes	27
04180 - Saint-Jacques	36
04181 - Saint-Jeannet	38
04187 - Saint-Lions	32
04191 - Saint-Martin-lès-Seyne	22
04228 - Valavoire	27
04235 - Verdaches	48
05033 - Chanousse	34
05035 - Châteauneuf-d'Oze	14
05049 - Esparron	27
05051 - Étoile-Saint-Cyrice	31
05066 - La Haute-Beaume	10
05067 - Les Infournas	24
05081 - Montclus	48
05089 - Montrond	39
05094 - Nossage-et-Bénévent	8
05143 - Saint-Genis	49
05150 - Sainte-Marie	48
05155 - Saint-Pierre-Avez	24
06002 - Amirat	41
06008 - Auvare	44
06063 - Gars	49
06076 - Lieuche	45
06087 - Les Mujouls	30
07038 - Borne	41
07092 - Freyssenet	49
07135 - Laval-d'Aurelle	48
07144 - Loubaresse	32
07200 - Le Roux	43
07283 - Saint-Pierre-la-Roche	46
08019 - Les Grandes-Armoises	41
08031 - Aure	46
08035 - Autruche	44
08061 - La Berlière	32
08094 - Cernion	46
08104 - Chardeny	42
08120 - Chevières	44
08161 - Exermont	32
08186 - Germont	35
08197 - Grandham	49
08245 - Lançon	40
08300 - Le Mont-Dieu	24
08309 - Mont-Saint-Remy	37
08325 - Noirval	27
08332 - Oches	41
08334 - Omicourt	34
08397 - Saint-Remy-le-Petit	36
08430 - Stonne	33
08434 - Sy	45
08471 - Verrières	31
08501 - Williers	38
09001 - Aigues-Juntes	49
09012 - Appy	9
09020 - Artigues	38
09031 - Axiat	35
09034 - Balacet	24
09037 - Barjac	42
09053 - Bestiac	12
09064 - Bouan	30
09068 - Burret	22
09069 - Buzan	43
09072 - Calzan	25
09078 - Carcanières	46
09083 - Castéras	30
09088 - Caychax	18
09089 - Cazals-des-Baylès	36
09090 - Cazaux	44
09092 - Cazenave-Serres-et-Allens	49
09096 - Château-Verdun	39
09133 - Génat	26
09134 - Gestiès	10
09135 - Goulier	38
09143 - Illier-et-Laramade	20
09152 - Lapège	34
09154 - Larbont	47
09155 - Larcat	33
09156 - Larnat	16
09162 - Lercoul	18
09171 - Lordat	43
09172 - Loubaut	21
09175 - Ludiès	49
09179 - Malléon	33
09184 - Mauvezin-de-Sainte-Croix	48
09195 - Monesple	26
09197 - Montaillou	14
09222 - Orus	18
09226 - Pech	34
09232 - Prades	47
09233 - Pradettes	37
09237 - Le Puch	20
09255 - Saint-Amans	48
09260 - Sainte-Foi	22
09263 - Saint-Jean-du-Castillonnais	22
09279 - Salsein	41
09286 - Sem	19
09287 - Senconac	8
09292 - Sentenac-de-Sérou	41
09297 - Sor	33
09304 - Suzan	17
09311 - Tignac	15
09317 - Uchentein	26
09320 - Urs	24
09325 - Vaychis	33
09330 - Vernaux	28
09335 - Villeneuve	43
10010 - Arrembécourt	41
10026 - Bailly-le-Franc	35
10044 - Bétignicourt	37
10072 - La Chaise	29
10078 - Champ-sur-Barse	34
10087 - Chaserey	48

10105 - Courcelles-sur-Voire 25
10137 - Engente 46
10161 - Fresnay 43
10183 - Juvanzé 37
10217 - Maison-des-Champs 39
10236 - Mesnil-Lettre 47
10257 - Morembert 37
10266 - Nogent-en-Othe 38
10273 - Ortillon 32
10285 - Perthes-lès-Brienne 49
10294 - Poligny 28
10315 - Rances 40
10337 - Saint-Christophe-Dodinicourt 42
10388 - Turgy 40
10405 - Verricourt 44
10411 - La Ville-aux-Bois 12
10443 - Vougrey 44
11020 - Auriac 35
11031 - Belfort-sur-Rebenty 37
11039 - La Bezole 42
11057 - Cahuzac 38
11062 - Campagna-de-Sault 15
11073 - Cassaignes 49
11082 - Caunette-sur-Lauquet 4
11083 - Caunettes-en-Val 36
11093 - Le Clat 33
11094 - Clermont-sur-Lauquet 26
11096 - Comus 39
11097 - Conilhac-de-la-Montagne 45
11100 - Corbières 26
11104 - Counozouls 41
11109 - Coustaussa 49
11114 - Cumiès 40
11118 - Dernacueillette 45
11133 - Fajac-en-Val 30
11134 - Fajac-la-Relenque 42
11135 - La Fajolle 10
11147 - Fontanès-de-Sault 4
11154 - Fournes-Cabardès 49
11160 - Galinagues 41
11163 - Gincla 43
11171 - Gueytes-et-Labastide 27
11176 - Jonquières 46
11177 - Joucou 27
11186 - Lairière 37
11204 - Lignairolles 30
11219 - Marsa 26
11223 - Mas-des-Cours 17
11224 - Massac 20
11227 - Mayronnes 40
11229 - Mazuby 25
11230 - Mérial 21
11232 - Miraval-Cabardes 48
11247 - Monthaut 42
11250 - Montjoi 28
11265 - Niort-de-Sault 35
11271 - Palairac 18
11277 - Pécharic-et-le-Py 31
11282 - Peyrefitte-du-Razès 37
11294 - Pomy 49
11306 - Quirbajou 38
11338 - Saint-Couat-du-Razès 49
11352 - Saint-Louis-et-Parahou 35
11354 - Saint-Martin-des-Puits 13
11358 - Saint-Martin-Lys 46
11365 - Saint-Sernin 40
11374 - Salza 22
11375 - Seignalens 49
11389 - Terroles 15
11391 - La Tourette-Cabardès 32
11395 - Trassanel 20
11402 - Valmigère 25
11406 - Véraza 45
11414 - Villar-en-Val 30
11440 - Villetritouls 33
12009 - Arnac-sur-Dourdou 30
14013 - Angoville 30
14153 - La Chapelle-Haute-Grue 30
14189 - Coupesarte 49
14285 - Le Fournet 43
14300 - Gerrots 37
14395 - Malloué 28
14415 - Le Mesnil-Benoist 45
14459 - Les Moutiers-Hubert 49
14518 - Préaux-Saint-Sébastien 44
14531 - Rapilly 47
15048 - Chazelles 45
15067 - Le Fau 37
15105 - Leyvaux 36
15247 - Valjouze 23
16356 - Saint-Sulpice-de-Ruffec 35
17215 - Lussac 43
18060 - Chaumont 49
18068 - Cogny 40
18071 - Contres 31
18123 - Laverdines 43
18131 - Lugny-Bourbonnais 27
18177 - Parnay 48
18202 - Saint-Céols 32
18222 - Sainte-Lunaise 23
18277 - Verneuil 37
19052 - Chavanac 49
19074 - L'Église-aux-Bois 41
19137 - Meyrignac-l'Église 46
19167 - Confolent-Port-Dieu 39
19189 - Saint-Bonnet-les-Tours-de-Merle 45
19219 - Sainte-Marie-Lapanouze 43
19268 - Toy-Viam 28
2A011 - Altagène 41
2A014 - Ambiegna 43
2A038 - Bilia 40
2A060 - Cannelle 32
2A064 - Cardo-Torgia 32
2A066 - Cargiaca 49
2A129 - Grossa 38
2A146 - Loreto-di-Tallano 35
2A158 - Mela 40
2A259 - Rezza 49
2A357 - Zérubia 29
2B003 - Aiti 24
2B005 - Alando 23
2B013 - Alzi 17
2B015 - Ampriani 14
2B052 - Campana 24
2B053 - Campi 28
2B063 - Carcheto-Brustico 18
2B067 - Carpineto 11
2B068 - Carticasi 26
2B072 - Casalta 37
2B078 - Castellare-di-Mercurio 25
2B081 - Castiglione 25
2B097 - Costa 48
2B106 - Érone 8
2B110 - Favalello 47
2B111 - Felce 43
2B113 - Ficaja 34
2B116 - Focicchia 30
2B125 - Giocatojo 49
2B137 - Lano 21
2B155 - Matra 43
2B156 - Mausoléo 11
2B157 - Mazzola 22
2B164 - Monacia-d'Orezza 30
2B171 - Muracciole 38
2B176 - Nocario 42
2B194 - Ortale 25
2B202 - Parata 27
2B206 - Penta-Acquatella 40
2B214 - Piano 36
2B216 - Piazzali 13
2B217 - Piazzole 43
2B221 - Piedipartino 19
2B222 - Pie-d'Orezza 25
2B234 - Piobetta 30
2B241 - Poggio-Marinaccio 16
2B243 - Polveroso 22
2B244 - Popolasca 36

2B245 - Porri	47
2B248 - Prato-di-Giovellina	40
2B255 - Quercitello	40
2B256 - Rapaggio	10
2B267 - Saliceto	47
2B273 - Scata	44
2B291 - Stazzona	33
2B297 - San-Damiano	38
2B317 - Santa-Reparata-di-Moriani	43
2B321 - Tarrano	27
2B338 - Valle-d'Orezza	49
2B339 - Vallica	27
2B344 - Verdèse	18
21018 - Arcey	45
21036 - Auxant	39
21039 - Avelanges	46
21049 - Barjon	37
21052 - Beaulieu	33
21055 - Beaunotte	27
21084 - Blessey	27
21091 - Bouhey	49
21097 - Boussey	45
21100 - Brain	23
21118 - Busserotte-et-Montenaille	30
21119 - Bussières	47
21121 - Bussy-la-Pesle	49
21123 - Buxerolles	37
21129 - Chambain	39
21136 - Champagny	27
21141 - Champrenault	41
21144 - Charencey	32
21145 - Charigny	35
21147 - Charny	34
21155 - Chaudenay-la-Ville	21
21156 - Chaudenay-le-Château	36
21157 - Chaugey	13
21168 - Chevannay	46
21197 - Corpoyer-la-Chapelle	26
21221 - Cussy-la-Colonne	41
21234 - Drée	31
21244 - Éguilly	40
21257 - Étormay	47
21262 - Faverolles-lès-Lucey	22
21264 - Le Fête	45
21303 - Les Goulles	12
21311 - Grosbois-lès-Tichey	42
21312 - Gurgy-la-Ville	46
21324 - Jeux-lès-Bard	39
21377 - Marcellois	24
21380 - Marcigny-sous-Thil	48
21402 - Menesble	14
21410 - Meulson	37
21418 - Moitron	47
21463 - Normier	47
21466 - Oigny	29
21470 - Origny	37
21471 - Orret	26
21491 - Poiseul-lès-Saulx	48
21498 - Posanges	45
21529 - Roilly	36
21539 - Saint-Anthot	44
21551 - Saint-Germain-Source-Seine	29
21552 - Saint-Hélier	25
21583 - Santosse	38
21602 - Semond	45
21653 - Vannaire	37
21662 - Velogny	32
21672 - Vesvres	25
21694 - Villeferry	36
21695 - La Villeneuve-les-Convers	35
21703 - Villiers-en-Morvan	48
23019 - Beissat	31
23034 - Brousse	36
23055 - Châtelard	39
23110 - Lioux-les-Monges	42
23119 - Malleret	46
23237 - Saint-Priest-Palus	40
23264 - La Villedieu	43
24024 - Bardou	33
24333 - Ponteyraud	31
24384 - Saint-Cassien	35
24546 - Temple-Laguyon	43
24570 - Verdon	47
25065 - Blarians	42
25072 - Bonnal	24
25090 - Brères	35
25102 - Burnevillers	42
25130 - Châteauvieux-les-Fossés	11
25134 - Châtillon-sur-Lison	16
25161 - Consolation-Maisonnettes	46
25179 - Le Crouzet	40
25221 - Esnans	43
25249 - Fontenotte	45
25283 - Goux-sous-Landet	42
25329 - Laval-le-Prieuré	35
25344 - Longevelle-lès-Russey	46
25355 - Magny-Châtelard	19
25373 - Le Mémont	30
25401 - Montivernage	40
25402 - Montjoie-le-Château	22
25443 - Palantine	36
25472 - Puessans	42
25474 - Le Puy	46
25483 - Reculfoz	40
25487 - Renédale	30
25498 - Rognon	44
25501 - Rondefontaine	23
25513 - Sainte-Anne	29
25533 - Saraz	21
25556 - Tallans	26
25570 - Tressandans	30
25573 - Urtière	6
25610 - Verrières-du-Grosbois	19
25625 - Villers-la-Combe	48
26003 - Aleyrac	45
26012 - Arnayon	35
26015 - Aubenasson	30
26017 - Aucelon	39
26018 - Aulan	5
26026 - Barret-de-Lioure	47
26030 - La Bâtie-des-Fonds	10
26062 - Brette	32
26066 - Le Chaffal	38
26075 - La Charce	48
26076 - Charens	33
26080 - Chastel-Arnaud	36
26090 - La Chaudière	17
26091 - Chauvac	47
26123 - Establet	21
26130 - Eyroles	17
26136 - Val-Maravel	43
26147 - Gumiane	33
26150 - Izon-la-Bruisse	14
26152 - Jonchères	35
26161 - Lemps	44
26164 - Lesches-en-Diois	33
26186 - Miscon	47
26199 - Montferrand-la-Fare	46
26209 - Montréal-les-Sources	22
26222 - Orcinas	28
26227 - Pelonne	23
26228 - Pennes-le-Sec	20
26242 - Le Poët-en-Percip	17
26245 - Pommerol	21
26254 - Pradelle	26
26255 - Les Prés	25
26266 - Rimon-et-Savel	29
26267 - Rioms	22
26269 - Rochebrune	45
26274 - Rochefourchat	1
26283 - Rottier	33
26286 - Roussieux	22
26291 - Saint-Andéol	34
26296 - Saint-Benoit-en-Diois	31
26300 - Saint-Dizier-en-Diois	25
26318 - Saint-May	40

26351 - Les Tonils 20
26359 - Vachères-en-Quint 34
26363 - Valouse 36
26371 - Véronne 37
26374 - Villebois-les-Pins 20
26375 - Villefranche-le-Château 21
26378 - Volvent 26
27141 - Champ-Dolent 40
27143 - Champignolles 28
27399 - Mercey 45
27402 - Le Mesnil-Hardray 44
27551 - Saint-Jean-de-la-Léqueraye 46
27556 - Saint-Laurent-du-Tencement 49
28268 - Morainville 28
28288 - Orlu 31
28315 - Revercourt 44
30074 - Causse-Bégon 23
30195 - Peyroles 37
30208 - Puechredon 36
30213 - Revens 24
30353 - Vissec 43
31015 - Argut-Dessous 33
31019 - Artigue 34
31040 - Bachos 38
31046 - Baren 8
31064 - Benque-Dessous-et-Dessus 19
31067 - Bezins-Garraux 39
31068 - Billière 25
31081 - Bourg-d'Oueil 10
31125 - Cathervielle 30
31127 - Caubous 12
31129 - Cazaril-Laspènes 19
31131 - Cazaunous 47
31146 - Cirès 8
31172 - Esparron 36
31195 - Francazal 16
31201 - Frontignan-Savès 49
31222 - Gouaux-de-Luchon 44
31223 - Goudex 43
31235 - Guran 45
31242 - Jurvielle 15
31267 - Lahitère 38
31290 - Lège 39
31292 - Lescuns 42
31312 - Mailholas 38
31333 - Mauvezin 48
31335 - Mayrègne 33
31348 - Moncaup 26
31369 - Mont-de-Galié 36
31382 - Montgras 46
31432 - Portet-de-Luchon 32
31447 - Razecueillé 37
31452 - Rieucazé 37
31456 - Riolas 42
31465 - Saccourvielle 14
31477 - Saint-Élix-Séglan 47
31498 - Saint-Loup-en-Comminges 40
31508 - Saint-Paul-d'Oueil 49
31549 - Sode 19
31559 - Trébons-de-Luchon 10
31590 - Binos 18
32021 - Avensac 48
32056 - Blanquefort 44
32111 - Courties 49
32140 - Gaujac 37
32223 - Magnas 48
32232 - Maravat 49
32275 - Monpardiac 33
32350 - Roquepine 46
32420 - Sauvimont 39
32431 - Sérempuy 29
33232 - Lartigue 41
34034 - Boisset 30
34040 - Brenas 25
34072 - Celles 20
34091 - Le Cros 38
34099 - Ferrières-les-Verreries 38
34100 - Ferrières-Poussarou 49
34133 - Lavalette 37
34156 - Mérifons 26
34168 - Montesquieu 47
34231 - Romiguières 15
34236 - Rouet 46
34253 - Saint-Félix-de-l'Héras 29
34278 - Saint-Michel 44
34323 - Valmascle 41
36132 - La Motte-Feuilly 42
36206 - Saint-Pierre-de-Lamps 44
38008 - Ambel 22
38031 - Beaufin 27
38116 - Cognet 36
38132 - Les Côtes-de-Corps 44
38216 - Malleval 31
38241 - Monestier-d'Ambel 20
38286 - Oulles 16
38329 - Quet-en-Beaumont 49
38414 - Sainte-Luce 22
38428 - Saint-Michel-en-Beaumont 30
38549 - Villard-Notre-Dame 41
38551 - Villard-Reymond 31
39002 - Abergement-le-Grand 41
39003 - Abergement-le-Petit 43
39036 - La Balme-d'Épy 39
39055 - Billecul 32
39064 - Bonnaud 30
39077 - Bretenières 30
39080 - Broissia 37
39108 - Charency 41
39110 - La Charme 39
39111 - Charnod 43
39118 - Châtel-de-Joux 48
39123 - Chatonnay 47
39132 - La Chaux-en-Bresse 36
39136 - Chemenot 35
39143 - Chevrotaine 31
39157 - Coiserette 46
39161 - Communailles-en-Montagne 42
39204 - Dramelay 32
39213 - Esserval-Combe 21
39221 - La Favière 29
39226 - Florentia 24
39230 - Fontenu 40
39236 - Francheville 26
39237 - Fraroz 41
39239 - La Frasnée 41
39248 - Geraise 41
39259 - Grange-de-Vaivre 45
39314 - Marnézia 48
39322 - Menétrux-en-Joux 47
39324 - Mérona 8
39340 - Molpré 33
39343 - Monnetay 16
39359 - Montmarlon 29
39380 - Nancuise 47
39386 - Neuvilley 47
39428 - Plénisette 30
39457 - Les Repôts 23
39509 - Senaud 39
39511 - Sergenaux 35
39532 - Thoissia 24
39538 - Uxelles 39
39544 - Varessia 24
39568 - Villerserine 42
39585 - Vulvoz 16
40030 - Baudignan 36
41011 - Baigneaux 47
41015 - Beauvilliers 37
41121 - La Madeleine-Villefrouin 28
42045 - La Chambonie 46
43009 - Arlet 20
43068 - Chazelles 34
43081 - Croisances 40
43176 - Saint-Didier-d'Allier 43
43208 - Sainte-Marguerite 37
43250 - Vals-le-Chastel 46
43252 - Varennes-Saint- 39

Honorat
43255 - Vazeilles-près-Saugues 44
43260 - Le Vernet 40
45143 - Feins-en-Gâtinais 44
45181 - Léouville 42
46230 - Puyjourdes 49
46291 - Saint-Sauveur-la-Vallée 39
47039 - Boussès 41
48020 - Bassurels 47
48151 - Saint-Frézal-d'Albuges 42
48167 - Saint-Laurent-de-Veyrès 37
50051 - Beuzeville-au-Plain 46
50171 - Éculleville 42
50283 - La Luzerne 47
50353 - Le Mont-Saint-Michel 46
50374 - Neuville-en-Beaumont 45
50430 - Reigneville-Bocage 28
50571 - Sébeville 25
50587 - Taillepied 25
50636 - Vierville 41
51034 - Bannay 27
51047 - Belval-en-Argonne 47
51124 - Chantemerle 36
51125 - Chapelaine 37
51128 - La Chapelle-sous-Orbais 46
51138 - Châtrices 39
51143 - Le Chemin 40
51190 - Courtagnon 45
51223 - Écollemont 49
51255 - Fontaine-en-Dormois 21
51260 - Le Fresne 49
51280 - Gratreuil 34
51341 - Malmy 34
51374 - Mondement-Montgivroux 48
51377 - Montépreux 36
51452 - Rapsécourt 30
51470 - Rouvroy-Ripont 2
51489 - Saint-Jean-devant-Possesse 37
51497 - Saint-Lumier-la-Populeuse 32
51516 - Saint-Saturnin 45
51639 - La Ville-sous-Orbais 38
51650 - Voilemont 44
51659 - Wargemoulin-Hurlus 43
52002 - Aigremont 18
52004 - Aingoulaincourt 10
52005 - Aizanville 25
52012 - Annonville 34
52028 - Aulnoy-sur-Aube 47
52043 - Belmont 47
52084 - Busson 36
52085 - Buxières-lès-Clefmont 18
52097 - Chambroncourt 41
52109 - Charmes-en-l'Angle 6
52137 - Colmier-le-Bas 31
52157 - Curmont 11
52159 - Cuves 19
52174 - Doncourt-sur-Meuse 44
52179 - Doulevant-le-Petit 36
52183 - Ecot-la-Combe 25
52199 - Ferrière-et-Lafolie 48
52214 - La Genevroye 23
52216 - Germaines 34
52219 - Germisay 27
52222 - Gillaumé 26
52232 - Guindrecourt-sur-Blaise 31
52234 - Hâcourt 33
52285 - Leuchey 47
52326 - Mirbel 47
52328 - Montcharvot 36
52342 - Morionvilliers 24
52344 - Mouilleron 25
52378 - Paroy-sur-Saulx 44
52379 - Pautaines-Augeville 27
52385 - Perrusse 46
52393 - Poinsenot 38
52437 - Rouelles 27
52443 - Sailly 45
52463 - Saudron 39
52464 - Saulles 48
52486 - Ternat 46
52489 - Thol-lès-Millières 37
52503 - Valleroy 29
52505 - Vaudrecourt 44
52507 - Vauxbons 47
52511 - Vaux-sur-Saint-Urbain 43
52516 - Verseilles-le-Haut 13
52536 - Villiers-lès-Aprey 38
52540 - Vitry-en-Montagne 41
52546 - Voncourt 28
52549 - Vroncourt-la-Côte 25
54074 - Bienville-la-Petite 27
54095 - Bratte 42
54107 - Buriville 40
54124 - Chazelles-sur-Albe 49
54166 - Dommartin-la-Chaussée 36
54209 - Franconville 43
54218 - Gélaucourt 45
54219 - Gellenoncourt 35
54228 - Giriviller 39
54233 - Gondrexon 28
54240 - Grosrouvres 46
54245 - Haigneville 39
54310 - Leménil-Mitry 2
54354 - Marthemont 33
54412 - Othe 32
54422 - Pettonville 43
54424 - Phlin 38
54438 - Pulney 49
54443 - Raon-lès-Leau 27
54457 - Remoncourt 39
54516 - They-sous-Vaudemont 11
54529 - Tramont-Émy 48
54531 - Tramont-Saint-André 42
54554 - Vaudigny 41
54560 - Veney 42
54561 - Vennezey 45
55005 - Amanty 47
55018 - Autréville-Saint-Lambert 43
55033 - Baulny 22
55038 - Beaulieu-en-Argonne 30
55039 - Beaumont-en-Verdunois 0
55044 - Belrain 31
55048 - Béthincourt 35
55050 - Bezonvaux 0
55055 - Blanzée 18
55103 - Charpentry 32
55107 - Chaumont-devant-Damvillers 35
55127 - Courcelles-en-Barrois 38
55137 - Cuisy 46
55139 - Cumières-le-Mort-Homme 0
55140 - Cunel 18
55157 - Dommartin-la-Montagne 45
55160 - Dompierre-aux-Bois 45
55162 - Domremy-la-Canne 32
55164 - Douaumont 6
55168 - Duzey 38
55173 - Épiez-sur-Meuse 43
55188 - Flassigny 44
55189 - Fleury-devant-Douaumont 0
55192 - Fontaines-Saint-Clair 41
55210 - Gimécourt 29
55216 - Gouraincourt 36
55218 - Gremilly 31
55222 - Gussainville 19
55239 - Haumont-près-Samogneux 0
55270 - Lahayville 23
55289 - Levoncourt 41

55307 - Louvemont-Côte-du-Poivre 0
55311 - Maizeray 34
55322 - Marson-sur-Barboure 48
55325 - Maucourt-sur-Orne 44
55333 - Ménil-aux-Bois 40
55344 - Montbras 27
55394 - Ornes 6
55395 - Osches 44
55422 - Regnéville-sur-Meuse 36
55429 - Riaville 44
55431 - Richecourt 43
55436 - Les Roises 40
55450 - Rupt-sur-Othain 48
55453 - Saint-André-en-Barrois 45
55468 - Samogneux 41
55506 - Thillombois 35
55536 - Vauquois 26
55540 - Vaux-lès-Palameix 26
55555 - Ville-devant-Belrain 23
55559 - Villeroy-sur-Méholle 28
55580 - Wavrille 49
57034 - Aspach 36
57059 - Bellange 44
57292 - Hannocourt 19
57328 - Holacourt 42
57446 - Marimont-lès-Bénestroff 45
57470 - Molring 17
57500 - Neufmoulins 37
57520 - Obreck 40
57595 - Rorbach-lès-Dieuze 49
57653 - Silly-en-Saulnois 36
57657 - Sotzeling 29
57673 - Thonville 49
57682 - Turquestein-Blancrupt 21
57737 - Vulmont 38
57755 - Xocourt 49
57763 - Zommange 35
58018 - Authiou 34
58026 - Beaulieu 44
58043 - Bussy-la-Pesle 32
58052 - Champallement 27
58054 - Champlin 48
58169 - Moissy-Moulinot 26
58202 - Ougny 39
58206 - Parigny-la-Rose 40
58237 - Saint-Didier 38
58310 - Villiers-le-Sec 41
59171 - Dehéries 37
60205 - Élencourt 45
60283 - Gouy-les-Groseillers 18
60354 - Laverrière 24
60555 - Rouvroy-les-Merles 45
60602 - Saint-Valery 39
60697 - Vrocourt 42
61059 - Bresolettes 21
61085 - Le Champ-de-la-Pierre 23
61178 - La Fresnaie-Fayel 49
61217 - La Lande-de-Lougé 49
61272 - Le Ménil-Vicomte 42
61481 - Tellières-le-Plessis 45
62062 - Avesnes 46
62066 - Avondance 32
62143 - Boffles 34
62210 - Canteleux 17
62389 - Grincourt-lès-Pas 39
62396 - Guinecourt 16
62411 - Haravesnes 36
62605 - Neulette 32
62708 - Riencourt-lès-Bapaume 25
62720 - Rombly 42
63127 - Creste 41
63169 - La Godivelle 27
63429 - Ternant-les-Eaux 40
63442 - Valz-sous-Châteauneuf 43
64408 - Mouhous 38
64434 - Ossenx 48
64456 - Pouliacq 36
65012 - Anla 48
65014 - Antichan 27
65023 - Ardengost 16
65027 - Armenteule 29
65034 - Arrodets 19
65038 - Artigues 29
65039 - Aspin-Aure 42
65060 - Banios 43
65061 - Barbachen 42
65066 - Barrancoueu 36
65068 - Barthe 22
65071 - Batsère 38
65076 - Bazus-Neste 45
65081 - Benqué 49
65082 - Berbérust-Lias 40
65088 - Betbèze 41
65102 - Bouilh-Devant 23
65109 - Bramevaque 23
65118 - Caharet 26
65122 - Camous 17
65132 - Castéra-Lanusse 32
65134 - Casterets 5
65136 - Caubous 38
65139 - Cazarilh 32
65140 - Cazaux-Debat 12
65141 - Cazaux-Fréchet-Anéran-Camors 44
65145 - Chèze 46
65154 - Créchets 35
65157 - Ens 16
65162 - Esconnets 28
65163 - Escots 36
65166 - Espèche 48
65167 - Espieilh 45
65171 - Estarvielle 29
65172 - Estensan 35
65178 - Fréchède 39
65179 - Fréchendets 21
65180 - Fréchet-Aure 10
65186 - Gaudent 45
65199 - Germ 25
65203 - Gez-ez-Angles 22
65204 - Gonez 31
65207 - Gourgue 44
65208 - Grailhen 12
65210 - Grust 40
65214 - Hachan 38
65215 - Hagedet 40
65217 - Hautaget 31
65229 - Ilheu 39
65255 - Lançon 30
65261 - Laran 42
65266 - Lassales 37
65278 - Lomné 44
65283 - Loudervielle 42
65300 - Marsas 44
65309 - Mazouau 11
65312 - Molère 30
65317 - Mont 36
65323 - Montsérié 47
65345 - Ossun-ez-Angles 32
65347 - Ourde 25
65349 - Ourdon 6
65351 - Ousté 46
65359 - Peyriguère 25
65364 - Pintac 27
65368 - Pouy 38
65379 - Ris 12
65381 - Sabarros 39
65391 - Sainte-Marie 27
65402 - Samuran 8
65430 - Soréac 34
65441 - Thèbe 49
65443 - Thuy 14
65450 - Tramezaïgues 30
65458 - Uz 24
65468 - Vieuzos 46
65469 - Viey 33
65477 - Villenave-près-Marsac 43
65478 - Viscos 41
65480 - Vizos 33

66010 - Ayguatébia-Talau	46
66032 - Calmeilles	42
66035 - Campoussy	35
66040 - Casefabre	34
66047 - Caudiès-de-Conflent	6
66054 - Conat	45
66083 - Fosse	39
66086 - Glorianes	23
66090 - Jujols	43
66091 - Lamanère	44
66102 - Mantet	17
66128 - Oreilla	15
66142 - Planès	27
66157 - Railleu	16
66159 - Réal	31
66184 - Saint-Martin	47
66191 - Sansa	7
66197 - Souanyas	27
66201 - Tarerach	38
66203 - Taulis	45
66209 - Thuès-Entre-Valls	41
66219 - Urbanya	28
66220 - Valcebollère	49
66221 - Valmanya	18
66232 - Vira	29
67050 - Blancherupt	31
68190 - Lucelle	47
70030 - Arsans	46
70032 - Attricourt	41
70051 - La Basse-Vaivre	37
70135 - Charmes-Saint-Valbert	48
70140 - Châteney	44
70144 - Chauvirey-le-Vieil	37
70151 - Chevigney	39
70164 - Colombotte	48
70200 - Dampvalley-Saint-Pancras	33
70231 - Ferrières-lès-Ray	35
70274 - Grandecourt	33
70287 - Hurecourt	46
70301 - Lieffrans	48
70332 - Marast	43
70352 - La Montagne	23
70375 - Motey-sur-Saône	30
70396 - Oricourt	28
70411 - La Pisseure	42
70437 - Ranzevelle	14
70440 - Recologne	15
70450 - La Rochelle	37
70471 - Sainte-Reine	38
70496 - Tartécourt	25
70515 - Le Val-de-Gouhenans	35
70565 - Villers-Pater	38
70571 - Visoncourt	37
71125 - Chérizet	35
71203 - Fontenay	36
71226 - Grevilly	37
72214 - Nauvay	18
72227 - Panon	28
73072 - Champ-Laurent	21
73166 - Montendry	23
76168 - Les Cent-Acres	39
76274 - La Fontelaye	40
76371 - Les Ifs	43
76393 - Longmesnil	38
76428 - Le Mesnil-Durdent	27
76512 - Puisenval	23
77304 - Montenils	40
77356 - Passy-sur-Seine	34
78606 - Le Tartre-Gaudran	29
79223 - Puihardy	39
80026 - Arguel	35
80027 - Armancourt	21
80035 - Aubercourt	43
80085 - Bernâtre	47
80158 - Buverchy	43
80189 - La Chavatte	39
80197 - Cizancourt	37
80243 - Domesmont	44
80270 - Épécamps	11
80297 - Étréjust	39
80370 - Frohen-le-Petit	25
80381 - Gorges	47
80389 - Grécourt	26
80433 - Herly	48
80528 - Méréaucourt	10
80666 - Remaisnil	35
80697 - Saint-Acheul	22
80728 - Saulchoy-sous-Poix	35
80756 - Thièvres	44
80771 - Ugny-l'Équipée	46
80828 - Woirel	24
81085 - Escroux	49
81153 - Le Margnès	49
81172 - Montauriol	49
81184 - Montrosier	34
81223 - Le Rialet	40
81282 - Senaux	28
82009 - Balignac	28
82071 - Goas	33
82107 - Maumusson	46
83020 - Le Bourguet	22
83022 - Brenon	22
83105 - Riboux	22
83147 - Vérignon	16
84048 - Gignac	48
84060 - Lagarde-d'Apt	26
84110 - Saint-Léger-du-Ventoux	24
84128 - Sivergues	30
87193 - Surdoux	44
88038 - Battexey	30
88042 - Bazien	46
88060 - Blémerey	26
88066 - Boulaincourt	37
88071 - Bouzemont	44
88074 - Brechainville	46
88093 - Châtas	42
88097 - Chauffecourt	32
88107 - Clérey-la-Côte	45
88125 - Darney-aux-Chênes	48
88220 - Grignoncourt	38
88230 - Hardancourt	36
88242 - Houéville	47
88265 - Lemmecourt	35
88282 - Le Magny	32
88288 - Maroncourt	13
88374 - Rapey	18
88392 - Rocourt	27
88394 - Romain-aux-Bois	40
88453 - Seraumont	40
88493 - Varmonzey	25
88518 - Viviers-lès-Offroicourt	36
89049 - Bois-d'Arcy	34
89070 - Chambeugle	49
89126 - Courtoin	44
89191 - Gland	46
89207 - Jouancy	24
89356 - Saint-Martin-sur-Ocre	44
90061 - Lamadeleine-Val-des-Anges	33
95141 - Charmont	32

Annexe 1b – Liste des anciennes communes de moins de cinquante habitants : moins de cinquante habitants lors d'au moins un recensement entre 1962 et 1990

Nom	hab. en 1999
01162 - Flaxieu	50
01186 - Hostias	62
01309 - Pouillat	58
02015 - Ancienville	78
02024 - Arrancy	50
02150 - Cerny-en-Laonnois	54
02171 - Chaudardes	82
02225 - Courchamps	98
02229 - Courtrizy-et-Fussigny	66
02344 - Gernicourt	55
02384 - Houry	57
02428 - Licy-Clignon	80
02467 - Marizy-Saint-Mard	55
02482 - Meurival	60
02606 - Le Plessier-Huleu	77
02633 - Quincy-sous-le-Mont	52
02695 - Saint-Thibaut	57
02698 - Sancy-les-Cheminots	106
02724 - Sommelans	54
02744 - Torcy-en-Valois	73
02764 - Vassogne	50
02773 - Vauxtin	51
03295 - Valignat	57
04012 - Aubenas-les-Alpes	62
04040 - Le Castellard-Melan	52
04054 - Châteauredon	96
04067 - Curel	57
04072 - Draix	86
04087 - Fontienne	116
04091 - Ganagobie	91
04095 - L'Hospitalet	78
04099 - Lambruisse	70
04109 - Mallefougasse-Augès	136
04128 - Montfuron	166
04129 - Montjustin	60
04142 - Oppedette	56
04164 - Revest-Saint-Martin	84
04170 - La Rochette	53
04171 - Rougon	85
04175 - Sainte-Croix-à-Lauze	72
04186 - Saint-Laurent-du-Verdon	74
04190 - Saint-Martin-les-Eaux	104
04194 - Saint-Pierre	73
04202 - Sausses	65
04224 - Ubraye	85
05042 - La Cluse	54
05047 - Éourres	85
05080 - Montbrand	64
05111 - Puy-Sanières	155
05112 - Rabou	67
05120 - Ristolas	78
05131 - Saint-Auban-d'Oze	67
05135 - Sainte-Colombe	50
05159 - Saléon	69
05160 - Salérans	83
05169 - Sorbiers	54
06009 - Bairols	114
06037 - Caussols	150
06040 - Châteauneuf-d'Entraunes	56
06049 - Courmes	88
06061 - Les Ferres	59
06080 - Marie	50
06081 - Le Mas	136
06082 - Massoins	118
06098 - Puget-Rostang	114
06100 - Revest-les-Roches	162
06102 - Rimplas	108
06107 - Roquestéron-Grasse	65
06115 - Saint-Antonin	78
06124 - Saint-Léger	65
06131 - Sallagriffon	54
06133 - Sauze	100
06145 - Tourette-du-Château	89
06146 - Tournefort	143
07034 - Bidon	112
08023 - Artaise-le-Vivier	55
08059 - Belval-Bois-des-Dames	51
08201 - Gruyères	51
08279 - Mars-sous-Bourcq	54
08335 - Omont	98
08455 - Tourcelles-Chaumont	73
08465 - Vaux-lès-Rubigny	57
08482 - Villers-sur-le-Mont	77
08500 - Wignicourt	61
09007 - Allières	65
09011 - Antras	58
09013 - Arabaux	54
09018 - Arrout	60
09025 - Aucazein	57
09028 - Aulos	60
09033 - Bagert	54
09048 - Belloc	62
09140 - Ignaux	59
09141 - Illartein	77
09146 - Justiniac	58
09151 - Lanoux	53
09166 - Leychert	100
09178 - Malegoude	66
09186 - Méras	61
09196 - Montagagne	57
09216 - Nescus	61
09242 - Raissac	51
09243 - Régat	62
09256 - Saint-Bauzeil	56
09305 - Tabre	387
09310 - Thouars-sur-Arize	50
09323 - Vals	67
10013 - Assenay	95
10160 - Fravaux	57
10204 - Longeville-sur-Mogne	94
10219 - Maisons-lès-Soulaines	55
10229 - Maupas	82
10235 - Mesnil-la-Comtesse	52
10241 - Metz-Robert	51
10252 - Montmartin-le-Haut	57
10434 - Villy-le-Bois	56
11047 - Le Bousquet	53
11060 - Cailla	51
11065 - Camps-sur-l'Agly	60
11112 - Cubières-sur-Cinoble	64
11155 - Fourtou	53
11166 - Gourvieille	55
11187 - Lanet	58
11218 - Marquein	59
11245 - Montgaillard	51
11248 - Montirat	60
11287 - Peyrolles	57
11319 - Roquefère	56
11343 - Saint-Gaudéric	58
11350 - Saint-Just-et-le-Bézu	62
11377 - Serres	58
11381 - Sougraigne	54
11388 - Termes	54
11419 - Villautou	50
13090 - Saint-Antonin-sur-Bayon	165
14343 - Les Isles-Bardel	58
14358 - Léaupartie	62
14412 - Le Mesnil-au-Grain	57
14448 - Montreuil-en-Auge	53
14496 - Périgny	62
14510 - La Pommeraye	51
14548 - Rucqueville	139
17169 - La Frédière	53

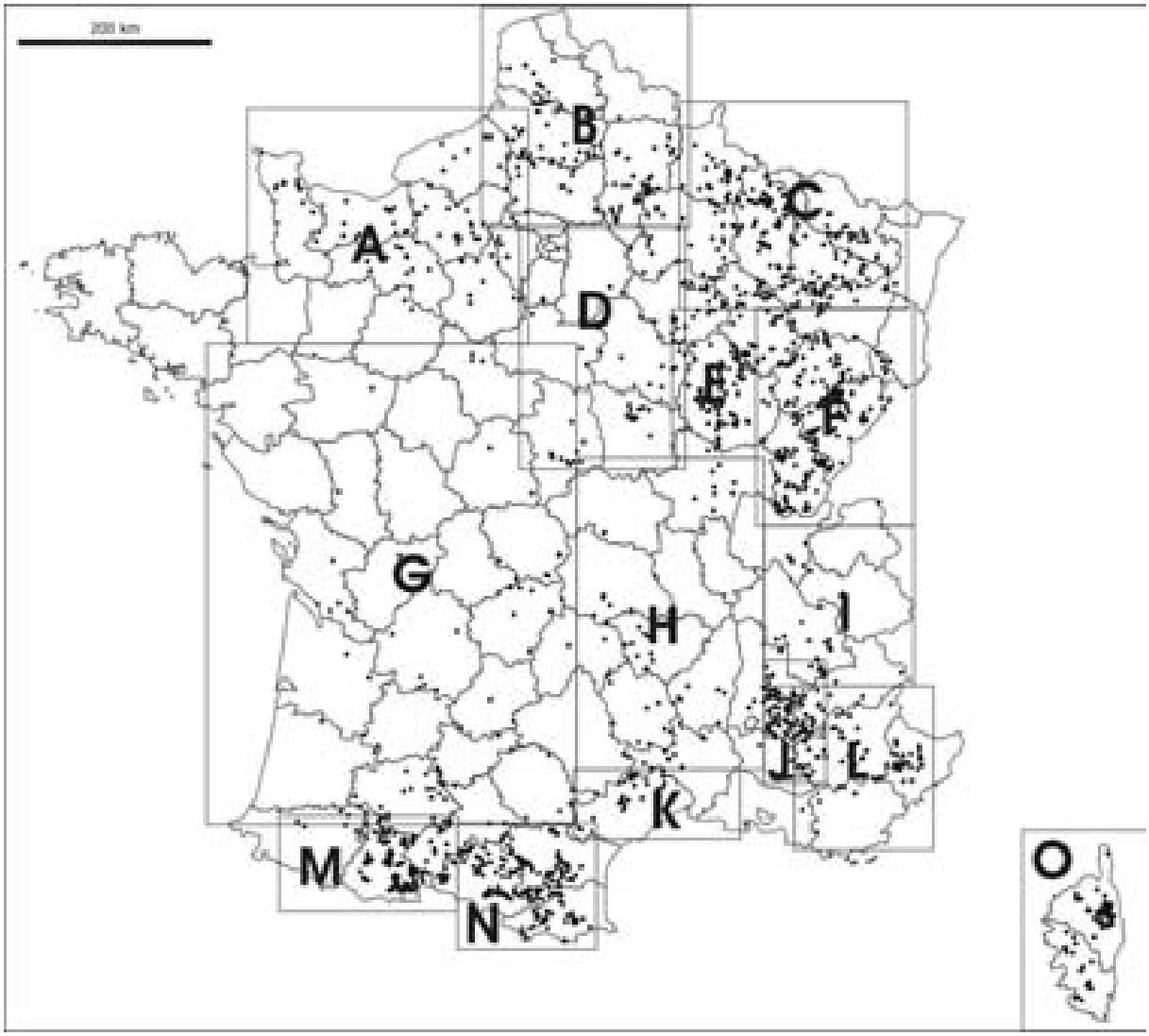
17372 - Saint-Médard 69
17392 - Saint-Romain-sur-Gironde 51
17423 - Semillac 52
18250 - Serruelles 58
2A022 - Arro 51
2A100 - Cristinacce 52
2A127 - Giuncheto 69
2A196 - Orto 54
2A253 - Quasquara 50
2A268 - Sampolo 52
2A323 - Tavaco 226
2B069 - Casabianca 68
2B082 - Castineta 53
2B102 - Crocicchia 50
2B122 - Gavignano 55
2B159 - Meria 85
2B235 - Pioggiola 69
2B274 - Scolca 62
2B301 - San-Gavino-di-Tenda 56
2B329 - Tralonca 64
2B364 - Zuani 51
21014 - Antheuil 65
21070 - Bévy 91
21113 - Broindon 61
21178 - Clémencey 92
21184 - Colombier 51
21207 - Courlon 50
21217 - Curley 118
21218 - Curtil-Saint-Seine 104
21219 - Curtil-Vergy 85
21235 - Duesme 57
21279 - Fontaines-les-Sèches 50
21286 - Frénois 65
21329 - Juilly 56
21350 - Lignerolles 53
21365 - Magny-la-Ville 65
21376 - Marandeuil 51
21392 - Martrois 73
21400 - Le Meix 51
21439 - Montoillot 64
21526 - Rochefort 60
21544 - Sainte-Colombe 59
21595 - Savolles 128
21596 - Savouges 183
21597 - Segrois 54
21612 - Souhey 74
21650 - Urcy 117
21658 - Vauchignon 50
21665 - Vernois-lès-Vesvres 189
21669 - Verrey-sous-Drée 52
21671 - Vertault 51
21696 - Villeneuve-sous-Charigny 83
24279 - Monmarvès 57
25007 - Adam-lès-Vercel 67
25044 - Bartherans 52
25045 - Battenans-les-Mines 57
25052 - Belmont 60
25077 - La Bosse 66
25086 - Braillans 100
25088 - Breconchaux 68
25092 - La Bretenière 61
25093 - Bretigney 68
25106 - Cademène 82
25117 - Champoux 80
25119 - Champvans-les-Moulins 232
25152 - La Chevillotte 76
25162 - Corcelles-Ferrières 173
25163 - Corcelle-Mieslot 83
25166 - Côtebrune 54
25185 - Cussey-sur-Lison 61
25210 - Échenans 115
25211 - Échevannes 64
25215 - L'Écouvotte 73
25251 - Fourbanne 96
25252 - Fourcatier-et-Maison-Neuve 75
25269 - Germondans 63
25297 - Le Gratteris 102
25310 - Huanne-Montmartin 72
25376 - Mérey-Vieilley 100
25389 - Montbéliardot 72
25398 - Montflovin 75
25414 - Le Moutherot 78
25430 - Ollans 54
25433 - Orgeans-Blanchefontaine 53
25444 - Palise 101
25450 - Pessans 60
25492 - Rillans 61
25506 - Rougemontot 72
25518 - Saint-Hilaire 59
25528 - Samson 68
25531 - Santoche 68
25538 - Séchin 108
25546 - Silley-Bléfond 59
25557 - Tallenay 394
25572 - Trouvans 62
25579 - Val-de-Roulans 84
25582 - Valleroy 72
25590 - Vaudrivillers 75
25599 - Vennans 90
25630 - Voires 57
26013 - Arpavon 61
26022 - Ballons 66
26036 - Beaumont-en-Diois 75
26048 - Bénivay-Ollon 57
26050 - Bésignan 69
26051 - Bézaudun-sur-Bîne 55
26082 - Châteauneuf-de-Bordette 77
26089 - Chaudebonne 54
26117 - Échevis 52
26127 - Eygaliers 103
26128 - Eygluy-Escoulin 59
26131 - Eyzahut 111
26190 - Montaulieu 64
26200 - Montfroc 57
26201 - Montguers 55
26229 - La Penne-sur-l'Ouvèze 88
26244 - Le Poët-Sigillat 97
26256 - Propiac 78
26328 - Saint-Sauveur-en-Diois 52
26372 - Vers-sur-Méouge 52
27042 - Barville 61
27098 - Bouchevilliers 52
27145 - Chanteloup 60
27200 - Dardez 168
27259 - Foucrainville 67
27321 - La Haye-le-Comte 115
27459 - Les Places 55
27484 - Quessigny 88
27545 - Saint-Germain-de-Pasquier 139
27572 - Saint-Meslin-du-Bosc 156
27615 - Sassey 178
27659 - La Trinité 96
27686 - Vieux-Port 58
27688 - Villalet 74
28003 - Allainville 120
28009 - Ardelu 78
28060 - Briconville 112
28235 - Marchezais 208
28336 - Saint-Éman 143
28346 - Saint-Lubin-de-Cravant 60
28414 - Villebon 72
30044 - Bonnevaux 102
30094 - Corbès 127
30157 - Mars 162
30164 - Méjannes-le-Clap 304
30236 - Saint-Bonnet-de-Salendrinque 75
30238 - Saint-Bresson 52
30327 - Tharaux 55
30335 - Vabres 102
31014 - Arguenos 57
31030 - Ausseing 61
31058 - Belbèze-de-Lauragais 101
31062 - Bellesserre 50
31103 - Canens 69
31132 - Cazaux-Layrisse 86

31221 - Gouaux-de-Larboust 65
31226 - Gouzens 61
31272 - Lapeyrère 61
31353 - Monès 50
31434 - Poubeau 53
31440 - Proupiary 56
31519 - Saint-Vincent 99
32003 - Antras 58
32069 - Cadeillan 72
32145 - Gée-Rivière 51
32251 - Mérens 51
32303 - Pallanne 66
32308 - Pébées 67
32342 - Ricourt 66
32349 - Roquelaure-Saint-Aubin 60
32399 - Saint-Orens 75
32427 - Sembouès 56
33064 - Bossugan 55
33295 - Mouillac 103
34053 - Carlencas-et-Levas 88
34066 - Cazevieille 118
34125 - Lagamas 111
34171 - Montoulieu 115
34177 - Murles 233
34195 - Pégairolles-de-Buèges 54
34283 - Saint-Pierre-de-la-Fage 87
34303 - Sorbs 52
34326 - Vélieux 50
34342 - Viols-en-Laval 177
38036 - Beauvoir-en-Royans 70
38252 - Montchaboud 335
38258 - Mont-Saint-Martin 98
38283 - Oris-en-Rattier 83
38418 - Sainte-Marie-du-Mont 204
38521 - La Valette 58
38550 - Villard-Reculas 57
39038 - Barésia-sur-l'Ain 98
39062 - La Boissière 52
39085 - Cerniébaud 53
39089 - Cézia 63
39137 - Chemilla 73
39140 - Chêne-Sec 53
39163 - Condes 108
39165 - Conte 56
39168 - Courbette 51
39174 - Coyrière 74
39175 - Coyron 58
39247 - Genod 60
39268 - Ivrey 58
39272 - Ladoye-sur-Seille 69
39277 - Le Larderet 72
39280 - Larrivoire 108
39294 - Lézat 196
39298 - Longcochon 51
39309 - Mallerey 59
39352 - Monteplain 154
39376 - Moutoux 58
39414 - Le Petit-Mercey 58
39419 - Pillemoine 56
39438 - Ponthoux 80
39454 - Recanoz 52
39455 - Reithouse 52
39483 - Saint-Hymetière 68
39512 - Sergenon 50
39527 - Taxenne 97
39586 - Aresches 50
40008 - Argelouse 55
45105 - Cortrat 94
45149 - Foucherolles 169
46261 - Sainte-Croix 69
48007 - Arzenc-d'Apcher 58
48069 - Gatuzières 55
48134 - Saint-Andéol-de-Clerguemort 73
48157 - Sainte-Hélène 52
48161 - Saint-Juéry 60
48172 - Saint-Maurice-de-Ventalon 80
48191 - La Tieule 68
49079 - Chartrené 54
50010 - Angoville-au-Plain 53
50156 - Crosville-sur-Douve 58
50303 - Le Mesnil-Angot 50
51012 - Anthenay 52
51020 - Aubilly 53
51061 - Billy-le-Grand 99
51069 - Bligny 89
51135 - Châtillon-sur-Broué 60
51150 - Cherville 91
51166 - Contault 65
51174 - Corribert 50
51364 - Méry-Prémecy 63
51512 - Saint-Quentin-sur-Coole 59
51602 - Vavray-le-Petit 58
52051 - Bize 71
52053 - Blaisy 64
52116 - Chatenay-Vaudin 58
52312 - Mardor 54
52453 - Saint-Maurice 143
52493 - Tornay 51
52542 - Vivey 54
54057 - Beaumont 63
54078 - Blémerey 58
54106 - Bures 51
54132 - Clérey-sur-Brenon 68
54153 - Dampvitoux 73
54170 - Domptail-en-l'Air 51
54180 - Erbéviller-sur-Amezule 56
54185 - Étreval 52
54193 - Fey-en-Haye 64
54241 - Gugney 54
54285 - Juvrecourt 54
54356 - Mattexey 65
54461 - Romain 51
55032 - Baudrémont 50
55081 - Brizeaux 53
55084 - Broussey-en-Blois 62
55129 - Courouvre 62
55172 - Les Éparges 58
55207 - Géry 65
55280 - Lanhères 63
55400 - Parfondrupt 52
55434 - Rigny-Saint-Martin 60
55465 - Saint-Remy-la-Calonne 63
55525 - Vadelaincourt 59
55537 - Vaux-devant-Damloup 65
57182 - Donjeux 123
57236 - Frémery 66
57265 - Guébestroff 54
57432 - Maizery 127
57449 - Marsilly 397
57501 - Neufvillage 50
57539 - Pévange 53
57759 - Zarbeling 58
58070 - Chazeuil 51
58284 - Talon 57
60061 - Belloy 71
60078 - Blincourt 76
60144 - Chavençon 114
60153 - Choqueuse-les-Bénards 60
60208 - Énencourt-Léage 115
60247 - Fouilleuse 77
60267 - Le Gallet 117
60294 - Hainvillers 65
60529 - Rémécourt 78
60571 - Saint-Deniscourt 69
61082 - Le Chalange 62
61212 - Juvigny-sur-Orne 71
61225 - Lignères 50
61254 - Marnefer 53
61289 - Mont-Ormel 50
61502 - Vidai 62
62494 - Léchelle 60
62554 - Maresville 73
62625 - Noyelles-lès-Humières 56
62791 - Séricourt 60
63172 - Grandeyrolles 53
63452 - Verrières 51
64027 - Anos 149
64074 - Aubous 53

64151 - Burgaronne	99
64174 - Castéra-Loubix	50
64544 - Urost	60
65050 - Avajan	68
65052 - Averan	65
65053 - Aveux	55
65107 - Bourréac	70
65117 - Cadeilhan-Trachère	55
65124 - Camparan	54
65158 - Esbareich	61
65205 - Gouaux	58
65232 - Jacque	54
65260 - Lapeyre	69
65276 - Lizos	78
65297 - Mansan	54
65298 - Marquerie	74
65311 - Mingot	69
65336 - Organ	52
65348 - Ourdis-Cotdoussan	53
65354 - Pailhac	52
65356 - Péré	55
65382 - Sacoué	54
65453 - Troubat	53
65457 - Ugnouas	73
65466 - Vielle-Louron	51
66022 - Boule-d'Amont	73
66036 - Canaveilles	58
66063 - Les Cluses	219
66075 - Eyne	127
66076 - Felluns	57
66077 - Fenouillet	66
66120 - Nahuja	63
66122 - Nohèdes	62
66153 - Prunet-et-Belpuig	68
66199 - Taillet	83
66211 - Tordères	145
68293 - Saint-Cosme	66
70050 - La Barre	61
70065 - Besnans	56
70067 - Betoncourt-lès-Brotte	60
70069 - Betoncourt-Saint-Pancras	67
70075 - Bonboillon	103
70148 - Chemilly	79
70186 - La Creuse	51
70269 - Girefontaine	50
70302 - Lieucourt	50
70316 - Le Magnoray	91
70392 - Oigney	50
70395 - Oppenans	60
70412 - Plainemont	53
70420 - Pont-sur-l'Ognon	51
70462 - Saint-Ferjeux	78
70501 - Thiénans	68
70540 - Velloreille-lès-Choye	51
70569 - Vilory	95
71115 - Châtel-Moron	59
71188 - Épertully	60
71304 - Montagny-sur-Grosne	66
71308 - Montceaux-Ragny	57
71427 - Saint-Huruge	50
71449 - Saint-Martin-d'Auxy	61
71539 - Tintry	68
72207 - Montigny	51
73193 - Ontex	55
74203 - Novel	58
76267 - La Folletière	56
77452 - Sigy	70
78237 - Flins-Neuve-Église	150
78264 - Gambaiseuil	54
78439 - Mulcent	71
78608 - Le Tertre-Saint-Denis	101
80103 - Biarre	71
80134 - Brassy	51
80174 - Le Cardonnois	50
80321 - Folleville	72
80334 - Fossemanant	110
80455 - Lachapelle	51
80459 - Laleu	99
80511 - Marestmontiers	77
80565 - Montonvillers	71
80707 - Saint-Léger-sur-Bresle	57
80794 - Villecourt	58
81134 - Lamontélarié	71
82070 - Glatens	54
82133 - Mouillac	66
83006 - Artigues	110
83014 - Baudinard-sur-Verdon	120
83040 - Châteauvieux	73
83074 - La Martre	133
84006 - Auribeau	59
84023 - Buoux	112
84100 - La Roque-Alric	54
84125 - Savoillan	79
88127 - Deinvillers	54
88149 - Dommartin-lès-Vallois	66
88186 - Frenelle-la-Petite	50
88187 - Frénois	55
88264 - Légéville-et-Bonfays	59
88279 - Madecourt	72
88311 - Montmotier	59
88316 - Morville	60
88331 - Nonzeville	51
88501 - Le Vermont	54
88522 - Vomécourt-sur-Madon	73
89002 - Aigremont	75
89011 - Annéot	102
89028 - Baon	67
89064 - Censy	50
89065 - Cérilly	54
89290 - Pasilly	51
89422 - Trichey	53
90016 - Bourg-sous-Châtelet	126
90048 - Fontenelle	111
90060 - Lagrange	101
90083 - Recouvrance	63
90085 - Riervescemont	50
91075 - Bois-Herpin	57
91526 - Roinvilliers	61
95259 - Gadancourt	76

Annexe 2 – Localisation des communes étudiées

La première figure présente le tableau d'assemblage des cartes de localisation.



A

N
Les Ifs
Le Mesnil-Durdent
Les Cent-Acres
La Fontelaye
Longmesnil
La Folletière
Vieux-Port
Bouchevillers
Saint-Germain-de-Pasquier
La Haye-le-Comte
Saint-Martin-du-Bosc
Barville
Les Places
Coupesarte
Rocquevillé
Le Mesnil-Angot
La Luzerne
Le Mesnil-au-Grain
Mahoué
Pierigny
Angoville
La Pommeraye
Le Mesnil-Bervoil
Les Isles-Bardel
Mont-Ormel
La Fresnaie-Fayel
Jonigny-sur-Orne
Le Mesnil-Vicomte
Lignières
La Lande-de-Loupé
Le Champ-de-la-Pierre
Le Mont-Saint-Michel
Tellières-le-Plessis
La Chalange
Brassolettes
Montigny
Vidal
Paron
Rouvay
Champignolles
Champ-Dolent
Le Mesnil-Hardray
Chantelouat
Mutrand
Gambaiseuil
Saint-Lubin-de-Cravant
Brionville
Villebon
Saint-Éman
Moranville
Artelly
40 km

B

C

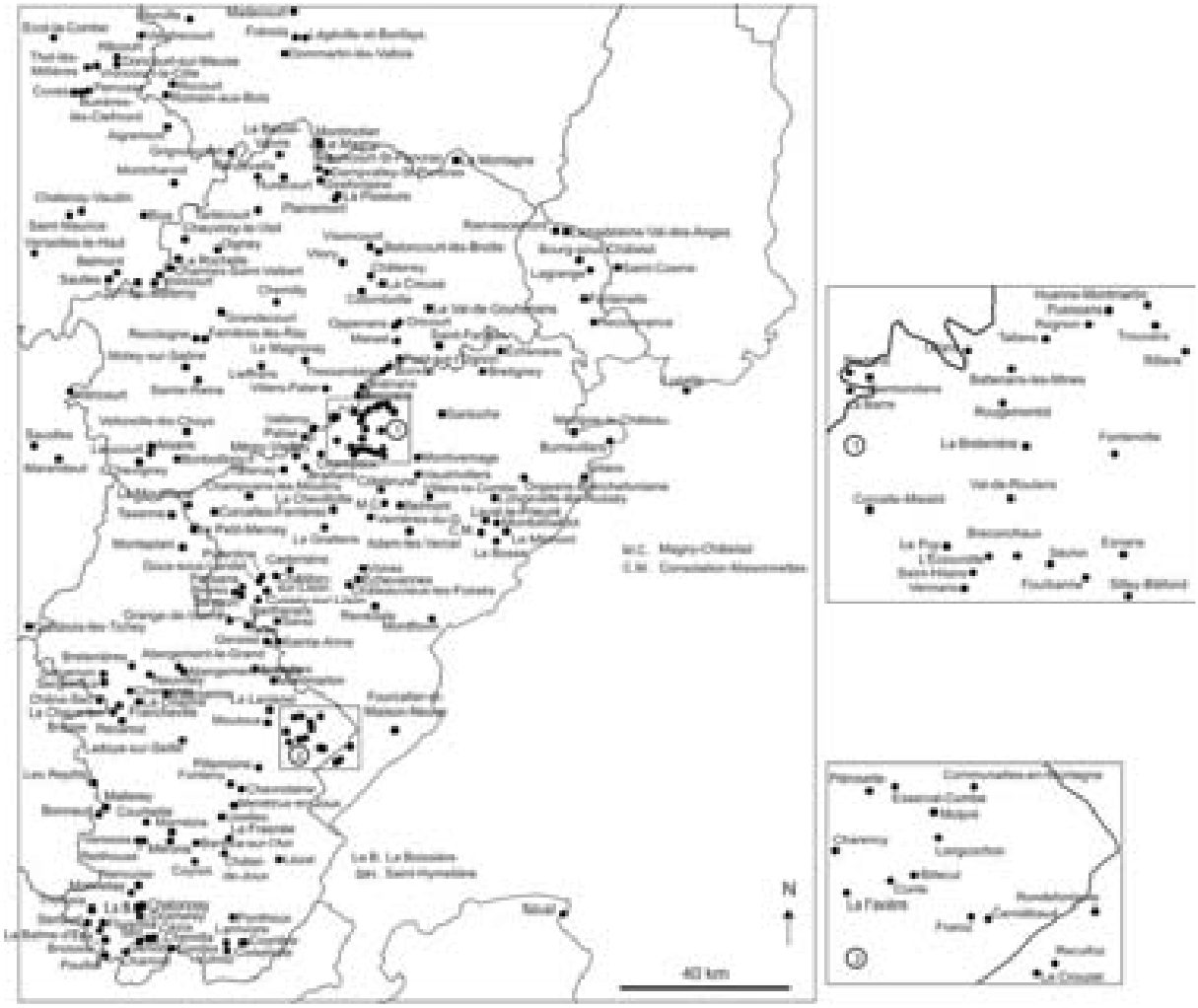
D

Cherville
La Ville-sous-Orbais
Corribert
La Chapelle-sous-Orbais
Bannay
Montenis
Mondement-Montgivroux
Montépreux
Chantemerle
Saint-Saturnin
Sigy
Passy-sur-Seine
Bois-Herpin
Roinvilliers
Léouville
Cévilly
Assenay
Villy-le-Bois
Longeville-sur-Mogne
Maupas
Nogent-en-Orbe
Courtom
Foucherolles
Metz-Robert
Vougrey
Turgy
Chaserey
Cortrat
Chambeugle
Saint-Martin-sur-Ocre
Glans
Feins-en-Gâtinais
Aigremont
Cerisy
Pasilly
Jouancy
Bois-d'Arcy
Annéot
Villiers-le-Sec
Talon
Saint-Didier
Pangny-la-Rose
Moissy-Moulinet
Authieu
Chazeuil
Bussy-la-Pesle
Champlin
Beaulieu
Champallement
Saint-Cécis
Ougny
Laverdines
Sainte-Lunaise
Lugny-Bourbonnais
Cortres
Cogny
Samuelles
Pamay
Chaumont
Verneuil
N

E

Maison-des-Champs
Champ-sur-Barse
Fravaux
Montmartin-le-Haut
Poligny
Vougrey
Metz-Robert
Cumont
Ecot-la-Combe
Blaisy
Aizanville
Trichey
Vertault
Vannaire
Baon
Gland
Fontaines-les-Sèches
Rochefort-sur-Brévon
Beaulieu
Semond
Origny
Meulson
Beaunotte
Moitron
Busserres
Courtoin
Ouesme
Étormay
Orret
Oigny
La Villeneuve-les-Convers
Corpoyer-la-Chapelle
Frénois
Jeux-lès-Bard
Blessey
Saint-Germain-Source-Seine
Champagny
Curtil-Saint-Seine
Villeneuve-sous-Charigny
Saint-Colombe
Charencey
Rolly
Velogny
Chevannay
Champrenault
Saint-Hélier
Marcigny-sous-Thil
Vesvres
Bussy-la-Pesle
Normier
Boussey
Orée
Charny
Marcellois
Saint-Anthot
Égulty
Martrois
Arcey
Urcy
Montoillot
Clémencey
Souhey
Curley
Broindon
Savouges
Chaudenay-le-Château
Antheuil
Bévy
Le Fête
Curtil-Vergy
Chaudenay-la-Ville
Colombier
Segrois
Villiers-en-Morvan
Auxant
Cussy-la-Colonne
Santosse
Vauchignon
Tintry
Grosbois-lès-Tichey
Savolles
Marande
Vernay-sous-Orée
Vaudoy
Mardor
Vausbons
Auxey-sur-Aube
Vitry-en-Montagne
Rouelles
Germaines
Chambain
Menesble
Colmier-le-Bas
Chaugey
Vivey
Bonsenot
Moulleron
Versailles-le-Haut
Villers-lès-Aprey
Leuchey
Le Meix
Barjon
Avelanges
Poiseul-lès-Saulx
Abricourt
N
30 km

F



G

60 km
Beauvilliers
Baigneaux
La Madeleine-Villefrouin
Chartrené
Saint-Pierre-de-Lamps
Puihardy
La Motte-Feuilly
La Frédière
Saint-Sulpice-de-Ruffec
Saint-Priest-Pauls
La Villedieu
L'Église-aux-Bois
Surdoux
Chavenac
Saint-Romain-sur-Gironde
Saint-Médard
Mestignac-l'Église
Temple-Laguyon
Ponteyraud
Saint-Bonnet-les-Tours-de-Merle
Mouillac
Boussugan
Verdun
Bardou
Saint-Caudien
Saint-Sauveur-la-Vallée
Puyjourdes
Argelouse
Lartigue
Sainte-Croix
Mouillac
Boussès
Montrosier
Bautignan
Montaunot
Balignac
Roquepine
Avensac
Mérens
Antras
Mar
Saint-Orens
Gée-Rivière
Blanquefort
Courties
Mouhous
Gaujac
Burgaronne
N
Mar Maravat
Sér Sérempuy

H

Laverdines
Ougny
Lugny-Bourbonnais
Cogny
Chaumont
Vernaul
Ausant
Cussy-la-Colonne
Tostry
Châtel-Moron
Saint-Martin-d'Auxy
Montceaux-Ragny
Saint-Huruge
Charizet
Grevilly
Fontenay
Montagny-sur-Grosne
Valignat
Veauce
Brousse
Châteaud
Lioux-les-Monges
La Chambonne
Verrières
Grandeyrolles
Creste
Confolent-Port-Dieu
Ternant-les-Eaux
Vaz-sous-Châteauneuf
Lapanouze
La Godivelle
Vais-le-Chastel
Sainte-Marguerite
Varennes-Saint-Honorat
Valjouze
Arlet
Le Fau
Chazelles
Le Vernet
Saint-Didier-d'Allier
Croisances
N
Saint-Laurent-de-Veyrès
Le Roux
Freyssenet
Bonne
Loubaresse
Saint-Pierre-la-Roche
Eyzahut
Saint-Frézal-d'Albuges
Laval-d'Aurelle
Sainte-Hélène
Aleyrac
Le Tieulet
Bonnevaux
Saint-Maurice-de-Ventalon
Thareux
Méjannes-le-Clap
Gatuzières
Bassurels
La Roque-Alric
Revens
Peyrotes
Corbès
Montauriol
Saint-Bonnet-de-Salendrinque
Vallères
Causse-Bégon
60 km
Mars
Saint-Bresson
Puechredon
Montoulieu

I

40 km
Lhôpital
Hostias
Prémilieu
Armix
Flaxieu
Montendry
Champ-Laurent
Sainte-Marie-du-Mont
Mont-Saint-Martin
Maffevat
Beauvoir-en-Royans
Montchaboud
Villard-Reculas
Oulles
Villard-Raymond
Villard-Notre-Dame
Échevis
La Valette
Oris-en-Rattier
Le Chaffal
Cognet
Saint-Michel-en-Beaumont
Sainte-Luce
Quet-en-Beaumont
Les Côtes-de-Corps
Ambel
Beaufin
Monestier-d'Ambel
Saint-Andéol
Eygluy-Escoulin
Vachères-en-Quint
Véronne
Les Infournas
Ristolas
Aubenasson
Saint-Sauveur-en-Diois
N

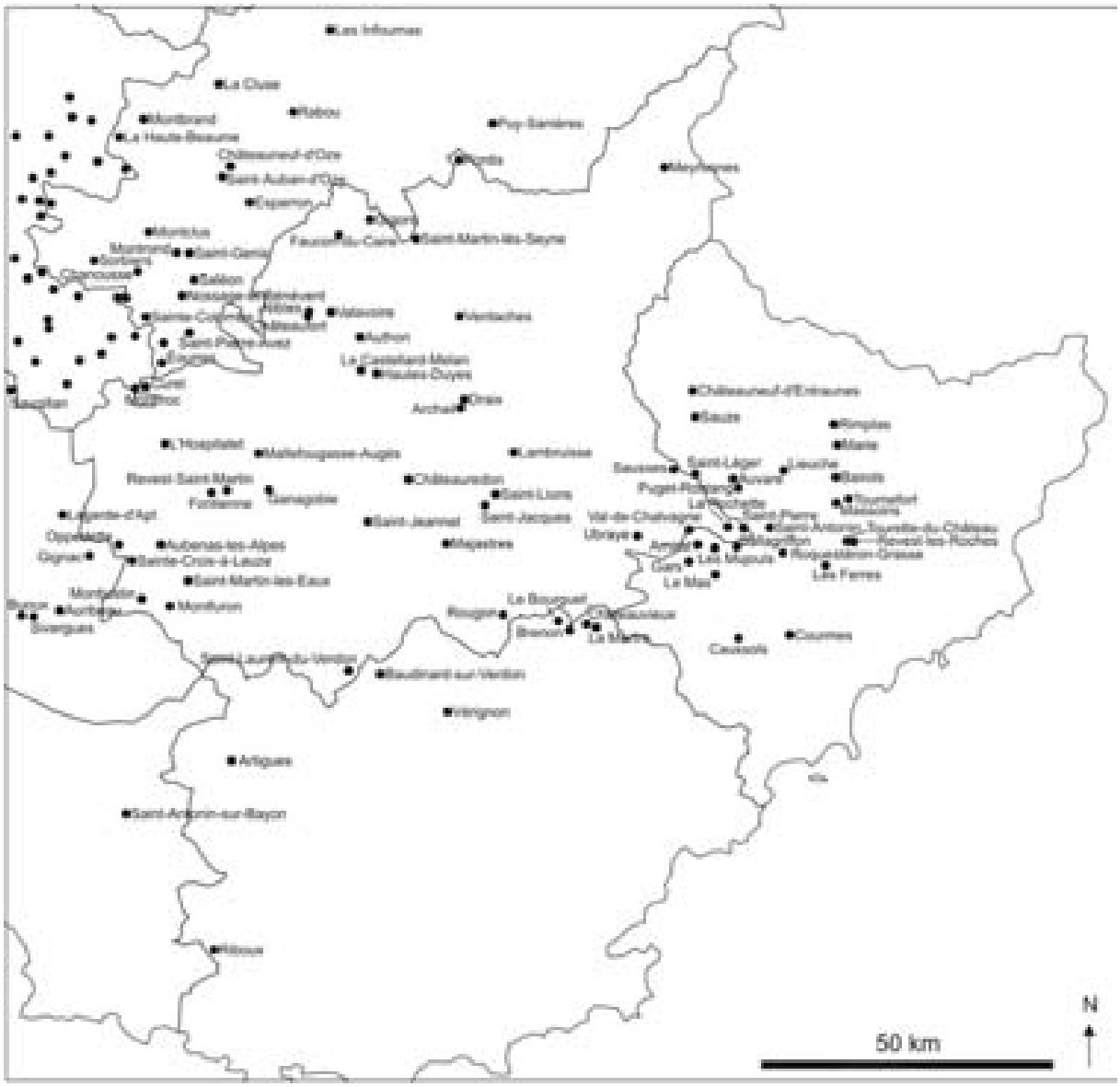
J

Véronne
Aubenasson
Saint-Sauveur-en-Diois
Rimon-et-Savel
Chastel-Arnaud
Saint-Benoît-en-Diois
Pennes-le-Sec
La Chaudière
Auzelon
Miscon
La Close
Rochefourchat
Pradelle
Leschès-en-Diois
Val-Maravel
Montbrand
Bézaudun-sur-Bîne
Brette
Les Tords
Beaumont-en-Diois
La Haute-Beaume
Jonchères
Volvent
Eyzahut
Orcinas
Charens
Les Prés
Châteauneuf-d'Oze
Saint-Dizier-en-Diois
La Bâtie-des-Fonds
Saint-Auban-d'Oze
Gumiane
Eyzahut
Aleyrac
Amayon
Les Charce
Chaudebonne
Rottier
Sainte-Marie
Valouse
Pommerol
Saint-May
Montclus
Eyroles
Montréal-les-Sources
Montrond
Saint-Genis
Palonne
Sorbiers
Arpavon
Le Poët-Sigillat
Montferrand-la-Fare
Chanousse
Montauleu
Lampe
Saléon
Rochebrune
Rousseau
Villebrès-les-Pins
Nossage-et-Bénévent
Châteauneuf-de-Bordette
Bésignan
Chauvac-Laux-Montaux
Ecole-Saint-Cyrice
Bénivay-Ollon
Montguers
Sainte-Colombe
Rioms
Saint-Pierre-Avez
Propiac
Izon-la-Bruisse
Ballons
La Penne-sur-l'Ouvèze
Le Poët-en-Percip
Salérans
Vers-sur-Méouge
Eygaliers
Aulan
Villefranche-le-Château
Éourres
Saint-Léger-du-Ventoux
Curel
Savoillan
Barret-de-Lioure
Montfroc
La Roque-Alric
L'Hospitalet
Revest-Saint-Martin
Fontienne
N
20 km
Lagarde-d'Apt
Oppedette
Aubenas-les-Alpes

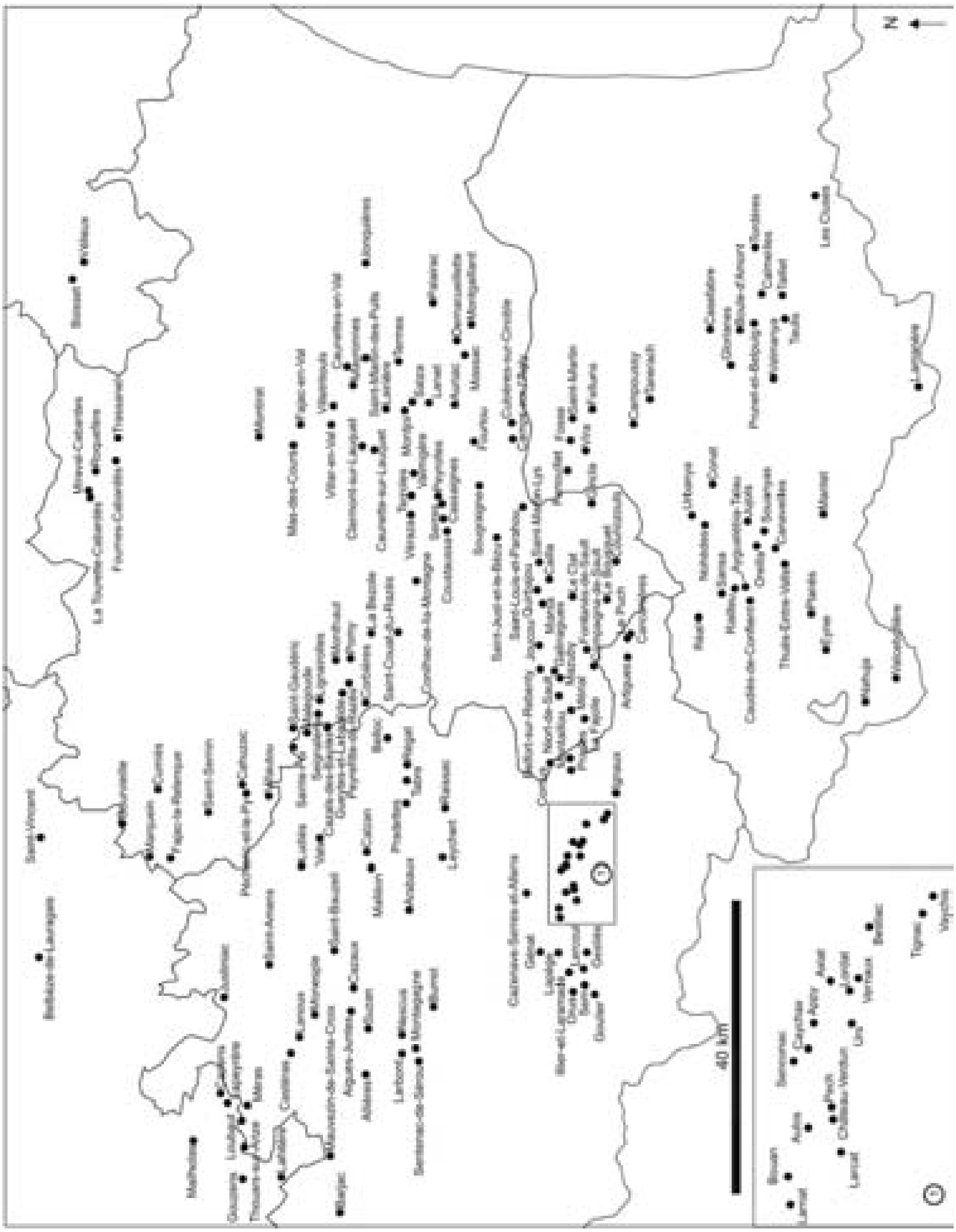
K

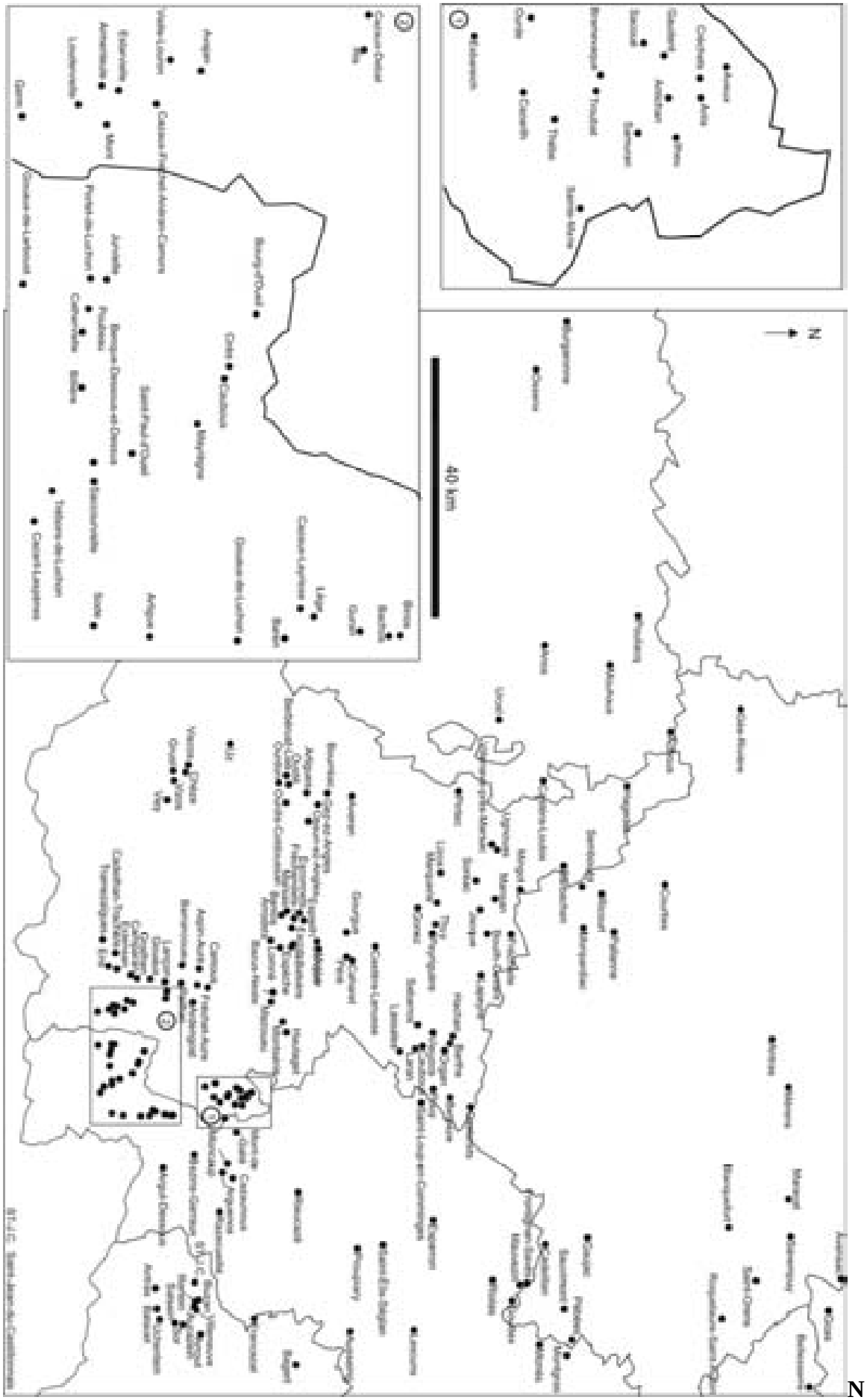
Montaurel
Peyrolles
Corbès
Saint-Bonnet-de-Salendrinque
Vabres
Mars
Puechredon
Montouliou
Vissec
Saint-Félix-de-Pallières
Saint-Michel
Pégarolles-de-Buèges
Rouet
Romiguières
Saint-Pierre-de-la-Fage
Cazevieille
Vols-en-Laval
Lavalette
Lagamas
Murles
Brenas
Celles
Cartercas-et-Lavas
Mentons
Valmascle
Montesquieu
La Margrès
Lamontélarié
La Rialet
Fernières-Poussarou
Boisset
Vélieux
Fournes-Cabardès
Montinal
Mas-des-Cours
Fajac-en-Val
50 km
N

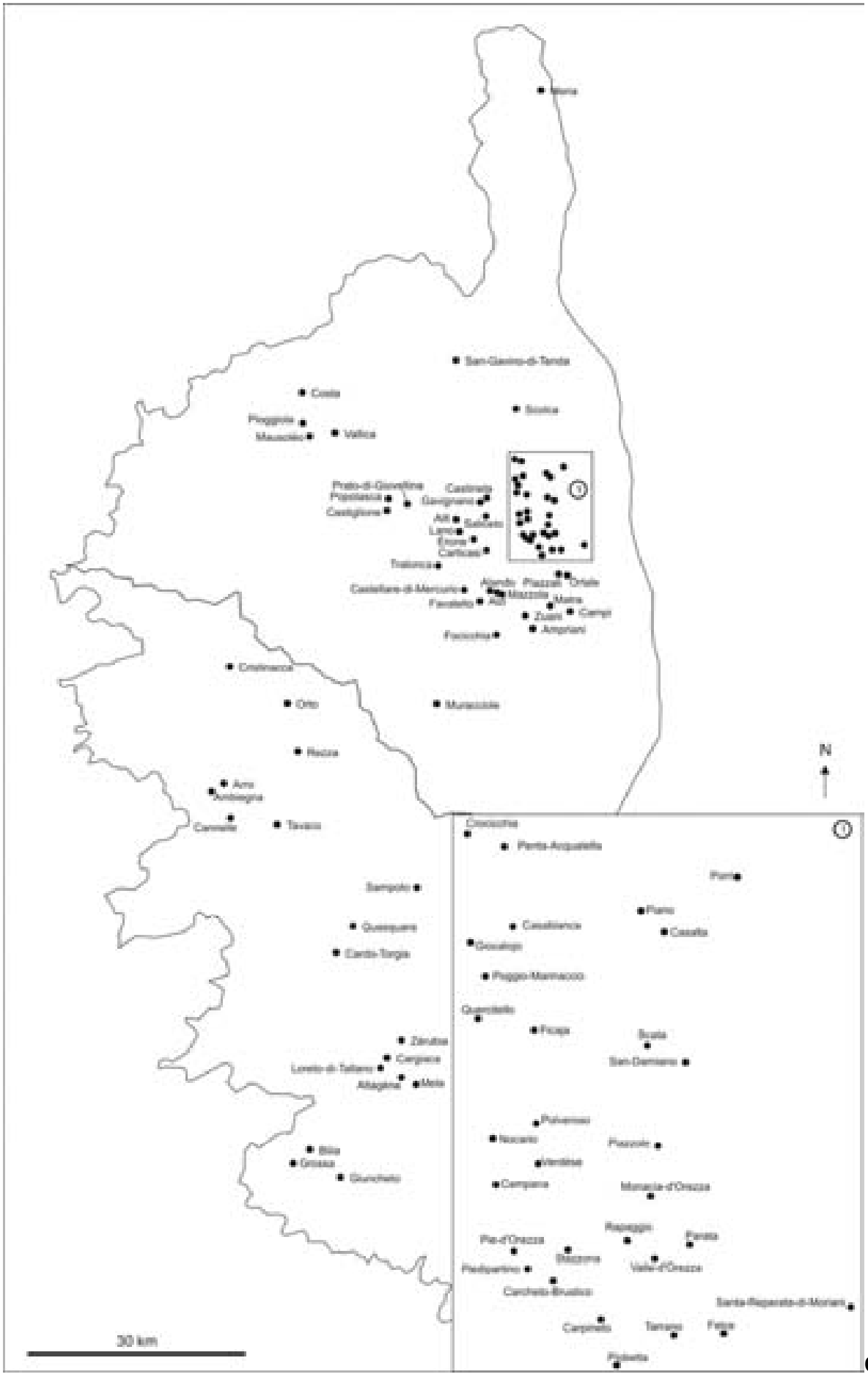
L


Les Infournas
La Cluse
Rabou
Montbrand
La Haute-Beaume
Puy-Sanières
Châteauneuf-d'Oze
Saint-Auban-d'Oze
Espanon
Meyrannes
Montclus
Saint-Martin-lès-Seyne
Faucon-du-Caire
Montrond
Saint-Genis
Sorbiers
Chanousse
Saléon
Valavoire
Ventaches
Authon
Saint-Pierre-Avez
La Castellard-Melan
Hautes-Duyes
Orais
Archail
Châteauneuf-d'Entraunes
Sauze
Rimplas
Marie
L'Hospitalet
Mallefougasse-Augès
Lambruisse
Saussès
Saint-Léger
Lieuche
Revest-Saint-Martin
Châteauredon
Auvare
Barcelonnette
Fontienne
Ganagobie
Saint-Lions
Saint-Jacques
Val-de-Chalvagne
Saint-Pierre
Saint-Antonin
Tourette-du-Château
Revest-les-Roches
Saint-Jeannet
Majestres
Ubraye
Aubenas-les-Alpes
Sainte-Croix-à-Lauze
Gars
Les Mujouls
Roquestéron-Grasse
Les Ferres
Le Mas
Saint-Martin-les-Eaux
Montfuron
Le Bourguet
Rougon
Brenon
Courmes
Cavasols
Baudinard-sur-Verdon
Vérignon
Artigues
Saint-Antonin-sur-Bayon
Ribous
N
50 km

M




40 km
N


Mona
San-Gavino-di-Tenda
Costa
Scorica
Pioggiola
Mausoleo
Vallica
Prato-di-Giovellina
Papolasca
Castiglione
Castineta
Gavignano
Alti
Salceto
Lano
Erone
Carticasi
Tralonca
Castellare-di-Mercurio
Alando
Piazzali
Oriale
Mazzola
Favaleto
Alti
Matra
Zuani
Campi
Ampriani
Focicchia
Cristinacce
Orto
Muracciole
Rezza
Arro
Ambiegna
Cannelle
Tavaco
Sampolo
Quesquara
Cardo-Torgia
Zérubia
Cargiaca
Loreto-di-Tallano
Altagena
Mela
Bilia
Grossa
Giuncheto
N
30 km
Crocicchia
Penta-Acquatella
Porri
Piano
Casablanca
Casalta
Giocalojo
Poggio-Marmacco
Quercitello
Ficaja
Scala
San-Damiano
Palvenoso
Nocario
Piazzole
Ventilise
Campana
Monacia-d'Orezza
Rapaggio
Parata
Pie-d'Orezza
Stazzona
Valle-d'Orezza
Piedipartino
Carcheto-Brustico
Santa-Reparata-di-Moriani
Carpineto
Tarrano
Fetta
Pioletta

O

Annexe 3 – Définition sommaire des méthodes quantitatives utilisées

A. Le coefficient de corrélation

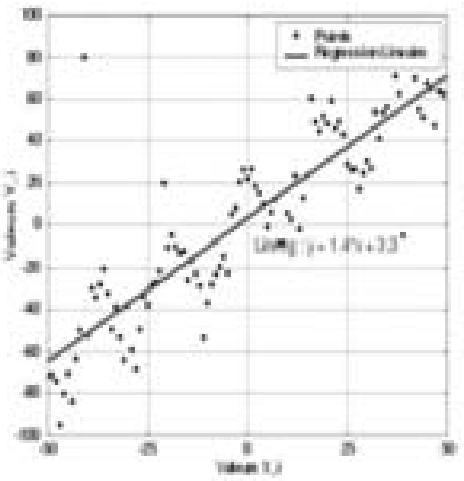
En probabilités et en statistique, étudier la corrélation entre deux ou plusieurs variables aléatoires ou statistiques, c'est étudier l'intensité de la liaison qui peut exister entre ces variables.

Une mesure de cette corrélation est obtenue par le calcul du coefficient de corrélation linéaire. Ce coefficient est égal au rapport de leur covariance et du produit non nul de leurs écarts types (en anglais standard deviations*)*[42]. Le coefficient de corrélation est compris entre -1 et 1.

B. La régression linéaire

La régression linéaire est une représentation graphique du coefficient de corrélation entre deux variables. La relation est exprimée par une droite qui correspond à la plus grande longueur d'alignement du « nuage de points » formé par le croisement des deux indicateurs. Plus le coefficient de corrélation est élevé (proche de l'unité), plus le nuage est allongé, et les points (*individus*), proches de la droite. En cas de coefficient égal à l'unité, les deux variables sont strictement proportionnelles.

Exemple graphique d'une régression linéaire :



Ici, le nuage de points est suffisamment allongé pour que la corrélation soit significative. Le graphique permet de mesurer les écarts entre chaque point et la droite, soit à l'horizontale (régression de Y sur X), soit à la verticale (régression de X sur Y). Ces écarts se nomment les ***résidus de régression***. Ils donnent la mesure de la différence entre la valeur normale de l'individu (pour Y en fonction de X, ou pour X en fonction de Y), que l'on devrait avoir si la relation entre les deux variables était parfaite, et la valeur réellement observée. Ces résidus sont positifs ou négatifs, selon que les points sont au dessus ou en dessous de la droite.

Dans le cas d'*individus* spatialisés, une cartographie des résidus de régression peut être réalisée.

[42] Les passages en italiques, ainsi que le graphique de la régression linéaire, sont issus de l'encyclopédie libre *Wikipédia*, présentant des articles longuement développés sur ces sujets.

C. L'Analyse en Composantes Principales (ACP)

L'Analyse en Composantes Principales (ACP) est une analyse factorielle, qui consiste à transformer des variables liées entre elles (dites "corrélées" en statistique) en nouvelles variables indépendantes les unes des autres (donc "non corrélées"). Ces nouvelles variables sont nommées "composantes principales", ou axes. Elles permettent au praticien de réduire l'information en un nombre de composantes plus limité que le nombre initial de variables.

Il s'agit d'une approche à la fois géométrique (représentation des variables dans un nouvel espace géométrique selon des directions d'inertie maximale) et statistique (recherche d'axes indépendants expliquant au mieux la variabilité - la variance - des données). Lorsqu'on veut alors compresser un ensemble de N variables aléatoires, les n premiers axes de l'ACP sont un meilleur choix, du point de vue de l'inertie ou la variance expliquée.

L'ACP est ainsi utilisée pour comparer un nombre de variables supérieur à deux, lorsque l'on ne peut pas représenter leurs relations directement sur un seul graphique, comme dans le cas de la régression linéaire.

Les résultats permettent d'évaluer : - la *liaison* entre variables ;
- la *ressemblance* entre individus ;
- l'influence de chaque variable dans la différenciation des individus.

La technique de l'analyse en composantes principales (nécessairement assistée par un logiciel informatique adéquat[43]) consiste à positionner les individus dans un espace à *n* dimensions, *n* étant le nombre de variables considérées. C'est donc une construction mathématique graphiquement abstraite ; le calcul des distances euclidiennes permet de positionner les points les uns par rapport aux autres. Le Facteur 1 (F1), ou première composante principale, correspond à la direction de plus grand allongement du nuage de point (nuage virtuel dans l'espace à *n* dimensions, mais dont chaque point peut être projeté orthogonalement sur un plan) ; le Facteur 2 (F2) est la direction orthogonale à F1 observant le plus grand allongement. Ainsi, le plan F1/F2, appelé *premier plan factoriel*, est celui qui représente le mieux (ou le moins mal) la population étudiée : sa représentation graphique, sur laquelle chaque point est projeté orthogonalement, est celle où les distances entre les points seront globalement les plus proches des distances euclidiennes. Le pourcentage de variance indiqué pour chaque facteur donne une indication de la qualité de la représentation.

On peut présenter graphiquement :

- les composantes principales, représentées 2 par 2.
- les axes des variables.
- le nuage des individus.

D. La classification automatique

La classification automatique fait nécessairement suite à une ACP. Elle a pour but de répartir les individus en classes suivant leur proximité définie par les composantes

[43] Les ACP conduites dans cette thèse ont été réalisées avec Spad et XLStat.

principales. En effet, la représentation graphique des individus sur le plan factoriel ne permet pas toujours de distinguer clairement plusieurs groupes, d'une part, parce que le nuage des points peut être très fourni (dans notre cas, plus d'un millier d'individus dans les analyses du chapitre 5), d'autre part, en raison d'une qualité insuffisante de la représentation du premier plan factoriel (faibles pourcentages de variance).

Lors de la classification mixte, systématiquement utilisée dans nos travaux, le logiciel réalise, dans un premier temps, une agrégation des individus en fonction des distances euclidiennes de l'ACP, puis réalise une série d'itérations (en général, une dizaine), visant à maximiser l'inertie inter-classes, et à minimiser l'inertie intra-classes : ainsi, les groupes obtenus sont ceux qui permettent les meilleures homogénéités internes, et les meilleures différenciations entre eux.

Pour le découpage en classes, on coupe l'arbre horizontalement, en choisissant la hauteur de la coupure en fonction du nombre de classes souhaité. Pour chaque classe, les moyennes des individus sur les différentes variables sont données, ce qui permet de commenter leurs spécificités par rapport aux moyennes d'ensemble.

Références bibliographiques :

CIBOIS, Philippe, 1983. – *L'analyse factorielle : analyse en composantes principales et analyse des correspondances*. – Paris : Presses Universitaires de France (coll. Que sais-je, n° 2095, 128 p.).

ESCOFFIER, Brigitte, et PAGES, Jérôme, 2008. – *Analyses factorielles simples et multiples : objectifs, méthodes et interprétation*. – Paris, Dunod (4ème édition, 318 p.).

MORINEAU, Alain, 1998. – *Analyse en composantes principales : illustration avec Spad*. - Saint-Mandé : CISIA-CERESTA (142 p.).

SANDERS, Léna, 1990. – L'analyse des données appliquée à la géographie. – Montpellier : Reclus (267 p.).

Questionnaire à faire remplir par les élus des communes ayant compté moins de cinquante habitants lors d'au moins un recensement entre 1962 et 1999.

Ce questionnaire est à remplir si possible par le maire de la commune, ou par le premier adjoint si le maire est empêché. Les questions ci-dessous sont adressées au maire.

Votre commune a compté moins de cinquante habitants lors d'au moins un recensement entre 1962 et 1999.

Nom et code postal de la commune :

Vous êtes : □ Maire
□ Adjoint
□ Autre (préciser) :

Questions concernant le maire :

Année du début de votre premier mandat de maire :

Votre résidence principale se trouve : □ dans la commune dont vous êtes le maire.
□ dans une autre commune (préciser le code postal :).

Retraité : □ oui □ non
Profession (ou ancienne profession si retraité) :

Votre année de naissance :

Certains de vos ascendants vivent ou ont vécu : - dans la commune : □ oui □ non
- dans une commune voisine : □ oui □ non

Questions concernant la commune :

Quelles ont été les principales préoccupations du conseil municipal ces 10 dernières années ? (Chantiers ou travaux, politiques menées, relations avec les autres collectivités, intercommunalité… Préciser)

De même, quels sont ses principaux projets ou perspectives pour les années à venir ?

Le conseil municipal a-t-il déjà abordé la question d'une éventuelle fusion de communes avec des entités voisines ? si oui, quand et dans quelles circonstances ?

Pensez vous à priori qu'une fusion de votre commune au sein d'une municipalité plus importante serait bénéfique ? si oui, pour quelles raisons, et à quelle échelle serait pour vous la fusion « idéale » ? si non, quelles sont les causes de vos réticences ?

Y a-t-il pour votre municipalité un élément (établissement, équipement, monument sur le territoire communal ou à proximité) expliquant une grande part de ses évolutions et dynamiques actuelles ? Si oui, préciser.

A combien estimez vous la population communale en 2007 : - Permanente :

- Estivale :

Globalement, voyez vous l'avenir de votre commune : □ avec optimisme

□ avec inquiétude.

Plus précisément, quels sont, pour votre commune :
- vos principaux espoirs ?

- vos principales inquiétudes ?

Quel est le montant du budget 2006 : - section de fonctionnement :

- section d'investissement :

Table des sigles et acronymes utilisés

ACP : Analyse en Composantes Principales
ADSL : *Asymmetric Digital Subscriber Line* (Internet haut débit)
AMF : Association des Maires de France
AMRF : Association des Maires Ruraux de France
AOC : Appellation d'Origine Contrôlée
BANATIC : BAse NATionale sur l'InterCommunalité
CERAMAC : Centre d'Études et de Recherches Appliquées au MAssif Central, à la moyenne montagne et aux espaces sensibles
Cg30 : Conseil Général du Gard
CNASEA : Centre National pour l'Aménagement des Structures des Exploitations Agricoles
CNRS : Centre National de la Recherche Scientifique
CSP : Catégorie Socio-Professionnelle
DDAF : Direction Départementale de l'Agriculture et de la Forêt
DDASS : Direction Départementale des Affaires Sanitaires et Sociales
DDE : Direction Départementale de l'Équipement
DDTEFP : Direction Départementale du Travail, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle
DIREN : DIrection Régionale de l'ENvironnement
DISE : Délégation InterService de l'Eau
EDF : Électricité De France
EHESS : École des Hautes Études en Sciences Sociales
EPCI : Établissement Public de Coopération Intercommunale
EUROSTAT : office statistique des Communautés européennes
FAO : *Found and Agriculture Organization* (organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture)
HQE : Haute Qualité Environnementale
IGN : Institut Géographique National
INE : *Instituto Nacional de Estadística* (office national statistique espagnol)
INSEE : Institut National de la Statistique et des Études Économiques
IRCOM : Impôt sur le Revenu par COMmunes (base de données du Ministère des Finances)
LAU : *Local Administrative Units* (Unités Administratives Locales
MNT : Modèle Numérique de Terrain
NTIC : Nouvelles Technologies de l'Information et de la Communication
NUTS : Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques
ONF : Office National des Forêts
OPAH : Opération Programmée d'Amélioration de l'Habitat
PLU : Plan Local d'Urbanisme
PME : Petites et Moyennes Entreprises
PNC : Parc National des Cévennes
PNR : Parc Naturel Régional
POS : Plan d'Occupation des Sols
RGP : Recensement Général de la Population
RMI : Revenu Minimum d'Insertion
RNU : Règlement National d'Urbanisme
SIVOM : Syndicat Intercommunal à VOcations Multiples
SIVOS : Syndicat Intercommunal à VOcation Scolaire
SIVU : Syndicat Intercommunal à VOcation Unique
SMAGE : Syndicat Mixte d'Aménagement et de Gestion Équilibrée

SRTM : *Shuttle Radar Topography Mission*
SRU : Solidarité et Renouvellement Urbain (loi du 13 décembre 2000)
TGV : Train à Grande Vitesse
TNT : Télévision Numérique Terrestre
TPU : Taxe Professionnelle Unique
ZAC : Zone d'Aménagement Concerté
ZAD : Zone d'Aménagement Différé

Bibliographie

Géographie, France, territoires

ALLIES, Paul, 1980. – *L'invention du territoire*. – Grenoble : Presses Universitaire de Grenoble (184 p.).

ARLAUD S. *et al.*, 2005. – *Rural-urbain : nouveaux liens, nouvelles frontières* / textes issus du colloque de Poitiers des 4, 5 et 6 juin 2003. – Rennes : Presses Universitaires de Rennes (506 p.).

Association des Ruralistes Français, 1998. – *Les territoires ruraux en France : identités, politique et économie*. – Toulouse : Institut de géographie (coll. Géodoc, 118 p.).

BARTHE L. *et al.*, 2007. – *Habiter et vivre dans les campagnes de faible densité* / Actes du 2e colloque franco-espagnol de géographie rurale, Foix, 15 et 16 septembre 2004, sous la direction de Laurence Barthe, Fabienne Cavaillé, Corinne Eychenne et Jean Pilleboue. – Clermont-Ferrand : Presses Universitaires Blaise-Pascal (790 p.).

BEAUJEU-GARNIER, Jacqueline, 1972. - "La géographie et la notion de systèmes", in *La Pensée géographique française contemporaine. Mélanges offerts à André Meynier.* – Saint-Brieuc : Presses Universitaires de Bretagne (p. 107-114).

BERGER A. *et al.*, 2005. – *Les nouveaux territoires ruraux : éléments d'analyse*. – Montpellier : CNRS, Publications de l'Université Paul-Valéry (305 p.).

BERMOND, Michaël, et VIRET, Jérôme Luther, 2007. – *Sociétés, pouvoirs et politiques dans les campagnes*. – Caen : MRSH, Presses Universitaires de Caen (coll. Enquêtes rurales,176 p.).

BÉTEILLE, Roger, 1981. – *La France du vide.* – Paris : Librairies techniques (256 p.).

BÉTEILLE, Roger, 1994. – *La crise rurale*. – Paris : Presses Universitaires de France (coll. Que sais-je, n° 2914, 127 p.).

BÉTEILLE, Roger, et MONTAGNÉ-VILLETTE, Solange (dir.), 1996. – *Le rural profond français*. – Paris : SEDES (166 p.).

BLETON-RUGET A. *et al.*, 2006. – *Territoires institutionnels, territoires fonctionnels*. – Mâcon : Institut de recherche du Val de Saône Mâconnais (556 p.).

BRAUDEL, Fernand, 1990. – *L'identité de la France*. – Paris : Flammarion (1181 p.).

BRUNET, Roger, 1994. – *La France, un territoire à ménager*. – Paris : Édition n° 1 (326 p.).

CALMES R. et al, 1978. – *L'espace rural français* / Roger Calmès, Aliette Delamarre, François Durand-Dastès, Jacques Gras et Jean-Pierre Peyon. – Paris : Masson (192 p.).

CARROUÉ, Laurent, *et al.*, 2002. – *Limites et discontinuités en géographie*. – Paris : SEDES (coll. Dossiers des images économiques du monde, 160 p.).

CHARRE, Jacques-Gilbert, 1974. – *L'espace dans le territoire français : morcellement et vacuité* / sous la direction d'Etienne Juillard. – Strasbourg : université Louis Pasteur, Paris : centre de recherche d'urbanisme (181 p. + 19 planches d'annexes).

CHEVALIER, Pascal, 2000. – *Dynamiques tertiaires de l'espace rural* / thèse de doctorat. – Montpellier : Université Paul-Valéry (646 p.).

CLAVAL, Paul, 2002. – "Découpage et effets de seuil en géographie", in *Limites et discontinuités en géographie* / Laurent Carroué et al. – Paris : SEDES (coll. Dossiers des images économiques du monde, p. 27-39).

CLAVAL, Paul, 2005. – *Épistémologie de la géographie*. – Paris : Armand Colin (collection U Géographie, deuxième édition, 304 p.).

COUTURIER, Pierre, 2000. – *Sections et biens sectionaux dans le Massif central : héritage et aménagement de l'espace*. – Clermont-Ferrand : CERAMAC, Presses Universitaires Blaise-Pascal (476 p.).

DEFFONTAINES J.-P. et al, 1994. – *Itinéraires cartographiques et développement* / sous la direction de Jean-Pierre Deffontaines et Sylvie Lardon. – Paris : INRA (136 p.).

DERRUAU, Max, 2002. – *Géographie humaine.* – Paris : Armand Colin, 2002 (huitième édition, 448 p.).

DESPLANQUES, Guy, et VANIER, Martin (dir), 1997. – *Les Découpages du territoire* / dixièmes entretiens Jacques Cartier, Lyon, les 8, 9 et 10 décembre 1997. – Paris : INSEE (434 p.).

DI MEO, Guy, 1991. – "La Genèse du territoire local : complexité didactique et espace-temps", in *Annales de géographie*. – Paris : Armand Colin (n° 559, p. 273-294).

DI MEO, Guy, 1993. - "Les Territoires de la localité, origine et actualité", in *L'Espace géographique*. – Paris : Doin / Reclus, 1993 (n° 4, p. 306-317).

DI MEO, Guy, 1998. – *Géographie sociale et territoires*. – Paris : Nathan (320 p.).

DI MEO, Guy (dir.), 2005. – "Á l'écart des métropoles : de nouvelles territorialités", in *Sud-Ouest européen*. – Toulouse : Presses Universitaires du Mirail (n° 19, 138 p.).

DI MEO, Guy, et VEYRET, Yvette, 2002. – "Problématiques et enjeux théoriques et épistémologiques pour la géographie", in *Limites et discontinuités en géographie*. – Paris : SEDES (coll. Dossiers des images économiques du monde, p. 5-26).

DIRY, Jean-Paul, 1992. – "Commerces et services en moyenne montagne", in *Des régions paysannes aux espaces fragiles* / Colloque international en hommage au professeur André Fel. – Clermont-Ferrand : CERAMAC, 1992 (p. 247-258).

DIRY, Jean-Paul, 2002. – *Les espaces ruraux*. – Paris : Armand Colin (192 p.).

DIRY J.-P. *et al.*, 2008. – *Les étrangers dans les campagnes* / Actes du colloque franco-britannique de géographie rurale, Vichy, 18 et 19 mai 2006. – Clermont-Ferrand : Presses Universitaires Blaise-Pascal (644 p.).

DUBUC, Sylvie, 2001. – *Les Facteurs géographiques du dynamisme rural : une exploration en Aveyron et en Lozère.* / Thèse sous la direction de Denise Pumain. – Paris : Université Paris I Sorbonne (333 p.).

DUBUC, Sylvie, 2004. – "Dynamisme rural : l'effet des petites villes", in *L'Espace géographique*. – Paris : Belin (n° 1, p. 69-85).

DURAND-DASTES, François, 2001. – "Le Temps, la géographie et ses modèles", in *Bulletin de la société géographique de Liège.* – Liège : Société Géographique de Liège (vol. 40, n° 1, p. 5-13).

EGGERICKX, Thierry, et POULAIN, Michel, 1996. – "De la variabilité des paramètres démographiques pour les petites populations", in *Espaces, populations, sociétés*. – Villeneuve-d'Ascq : Université des Sciences et Technologies de Lille (p. 93-102).

FRÉMONT, Armand, 1972. - "La Région, essai sur l'espace vécu", in *La Pensée géographique française contemporaine. Mélanges offerts à André Meynier.* – Saint-Brieuc : Presses Universitaires de Bretagne (p. 663-678).

FRÉMONT, Armand, 1997. – *France : géographie d'une société.* – Paris : Flammarion (troisième édition, 354 p.).

FRÉMONT, Armand, 2005 (1). – *Géographie et action. L'aménagement du territoire*. – Paris : Arguments (236 p.).

GAY, Jean-Christophe, 1992. – *L'étendue, les lieux et l'espace géographique. Pour une approche du discontinu.* / thèse sous la direction de Jean-Paul FERRIER. – Aix-en-Provence (490 p.).

GEORGE, Pierre, et VERGER, Fernand, 2004. – *Dictionnaire de géographie*. – Paris : PUF (coll. Quadrige ; 470 p.).

GIRAUT, Frédéric (dir.), 1998. – "La dynamique des territoires", in *Projet*. – Paris : CERAS, Assas Éditions (n° 254, p. 31-108).

GIRAUT, Frédéric, 2005. – *Fabriquer des territoires : utopies, modèles, projets* / habilitation à diriger des recherches. – Paris : Université Panthéon-Sorbonne (308 p.).

GRASLAND, Claude, 1997. - "Les Maillages territoriaux : niveaux d'observation ou niveaux d'organisation ?", in *Les Découpages du territoire* / Dixièmes entretiens Jacques Cartier, Lyon, les 8, 9 et 10 décembre 1997. – Paris : INSEE (p. 115-132).

GUIGOU, Jean-Louis, 1995. – *Une ambition pour le territoire : aménager l'espace et le temps*. – La Tour-d'Aigues : DATAR, éditions de l'Aube (136 p.).

GUIGOU, Jean-Louis, 2000. – *La Mutation silencieuse des territoires* / différents articles, interviews, interventions, notes de J.-L. Guigou, de 1990 à 1999. – Paris : DATAR, ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement (2 tomes, non paginé).

HAGGETT, Peter, 1973. – *L'analyse spatiale en géographie humaine.* / trad. Hubert Fréchou, préf. Philippe Pinchemel. – Paris : Armand Colin (coll. U, 392 p.).

HERVIEU, Pascal, et VIARD, Jean, 1996. – *Au bonheur des campagnes (et des provinces)*. – La Tour-d'Aigues : éditions de l'Aube (160 p.).

HOUÉE, Paul, 1992. – *La Décentralisation : territoires ruraux et développement* / pref. Mechel Delebarre, postface Ray Mac Sharry. – Paris : Syros-Alternatives, ADELS (coll. La Décentralisation, n° 12, 236 p.).

HOUÉE, Paul, 1996. – *Les politiques de développement rural : des années de croissance au temps d'incertitude*. – Paris : INRA, Economica (321 p.).

HUBERT, Jean-Paul, 1993. – *La discontinuité critique : essai sur les principes* a priori *de la géographie humaine*. – Paris : Publications de la Sorbonne (221 p.).

KAYSER, Bernard, 1990. – *La renaissance rurale : sociologie des campagnes du monde occidental*. – Paris : Armand Colin, 1990 (320 p.).

KAYSER B. *et al.*, 1994. – *Pour une ruralité choisie*. – La Tour-d'Aigues : éditions de l'Aube (140 p.).

LACOUR, Claude, et DELAMARRE, Aliette, 2006. – *40 ans d'aménagement du territoire.* – Paris : La Documentation Française (coll. Territoires en mouvement ; 158 p.).

LARRÈRE, Gérard, 1976. – *Dépeuplement et annexion de l'espace rural : le rôle de la théorie des seuils de sociabilité.* – Toulouse : université du Mirail, 1976 (Géodoc n° 7, 36 p.).

LÉVY, Jacques, 1991. – *Géographies du politique*. – Paris : Fondation Nationale de Sciences Politiques (220 p.).

LÉVY, Jacques, 1994. – "Des pays sans paysans", in *Sciences Humaines*. – Auxerre : ed. Sciences Humaines (Hors-série n° 4, p. 6-9).

LÉVY, Jacques, et LUSSAULT, Michel (dir.), 2003. – *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*. – Paris : Belin (1034 p.).

MATHIEU, Nicole, et DUBOSC, Pierre (dir.), 1985. – *Voyage en France par les pays de faible densité*. – Paris : éditions du CNRS, 1985 (182 p.).

MENDRAS, Henri, 1979. – *Voyage au pays de l'utopie rustique*. – Arles : Le Paradou, Actes Sud (161 p.).

MULLER, Pierre, 2003. – *Les politiques publiques*. – Paris : Presses Universitaires de France (coll. Que sais-je, n° 2534, 128 p.).

NORA Pierre (dir.), 1984. – *Les Lieux de mémoire : la République*. – Paris : Gallimard (676 p.).

NORA Pierre (dir.), 1992. – *Les Lieux de mémoire : les France*. – Paris : Gallimard (tome 2, 992 p.).

PECQUEUR, Bernard, 2000. – *Le développement local : pour une économie des territoires*. – Paris : Syros (coll. Alternatives économiques, 132 p.).

PERRIER-CORNET, Philippe (dir.), 2002. – *Repenser les campagnes*. – Paris : DATAR, La Tour-d'Aigues : éditions de l'Aube (288 p.).

PERRIER-CORNET, Philippe, et HERVIEU, Bertrand, 2002. - "Les Transformations des campagnes françaises : une vue d'ensemble", in *Repenser les campagnes* / sous la direction de Philippe Perrier-Cornet. – Paris : DATAR, La Tour-d'Aigues : éditions de l'Aube (p. 9-31).

PINCHEMEL, Philippe et Geneviève, 2002. – *La Face de la terre*. – Paris : Armand Colin (5ème édition, 518 p.).

PLET, Françoise, 1996. – "De Pisani à Pasqua : trois décennies de politique de l'espace rural et de l'agriculture", in *Textes et documents pour la classe*. – Paris : INRDP, 1996 (n° 718).

PLET, Françoise, 2003. – "La géographie rurale française : quelques jalons", in *Sociétés contemporaines*. – Paris : L'Harmattan (n° 49-50, p. 85-106).

PROST, Brigitte, 2004. – "Marge et dynamique territoriale", in *Géocarrefour*. – Lyon : association des amis de la revue de géographie de Lyon (vol. 79, n°2, p. 175-182).

RAFFESTIN, Claude, 1980. – *Pour une géographie du pouvoir*. – Paris : LITEC (250 p.).

REGOURD, Estelle, 2006. – "Dynamiques rurales et leviers associatifs en Haute-Provence", in *Méditerranée*. – Aix-en-Provence : Publications de l'Université de Provence (t. 107, n° 3-4, p. 13-22).

ROLLAND-MAY, Christiane, 2000. – "Géostratégie de la recomposition des territoires. Cas particulier en espace fortement métropolisé : l'espace « médio-lorrain » autour de Pont-à-Mousson", in *Revue Géographique de l'Est*. – Nancy : Association de Géographes de l'Est (tome XL, n°4, parution 2001, p.155-173).

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

ROLLAND-MAY, Christiane, et PROSIC, Michel, 1996. – "Contribution à la définition du concept de « pays » : application au « pays barrois »", in *Revue Géographique de l'Est.* – Nancy : Association des Géographes de l'Est (tome 36, n° 3-4, p. 243-278).

RUFFRAY (de), Sophie, 2000. – "De la marginalité territoriale à la recomposition territoriale « marginale » ", in *Revue Géographique de l'Est*. – Nancy : Association de Géographes de l'Est (tome XL, n°4, parution 2001, p.207-219).

SANDERS, Léna, 1990. – L'analyse des données appliquée à la géographie. – Montpellier : Reclus (267 p.).

SANDERS, Léna, et DURAND-DASTES, François, 1985. – *L'effet régional.* – Montpellier : GIP Reclus (coll. Reclus modes d'emploi, 48 p.).

SERVOIN François, 1993. – *La Commune de montagne*, préface Jean Faure. – Paris : Economica, 1993 (coll. Collectivités territoriales, 312 p.).

Théo Quant, 1984. – *Géoscopie de la France.* – Paris : Paradigme, librairie Minard (388 p.).

THÉRY, Hervé (dir.), 1991. – *L'État et les stratégies du territoire*. – Paris : éditions du CNRS (242 p.).

THIBAULT, André, 1983. – "Le local, un thème de travail", in *L'espace géographique*. – Paris : Belin (n° 2, p. 108-114).

VANIER, Martin, 1997. – "Les ciseaux du géographe ; coupures et coutures du territoire" (Editorial), in *Revue de Géographie de Lyon*. – Lyon : association des amis de la revue de géographie de Lyon (vol.72, n°3, p. 163-165).

VANIER, Martin, 2002. – "Recomposition territoriale : la voie française", in *L'Information géographique*. – Paris : SEDES, juin 2002 (n° 2, vol. 66, p. 99-113).

VANIER, Martin, 2009. – *Le bling blang territorial de N. Sarkozy*. – Grenoble, UMR PACTE, http://www.pacte.cnrs.fr/IMG/pdf_Le_bling_blang_territorial.pdf (consulté le 30.09.2009).

VANIER, Martin, et DESPLANQUES, Guy (dir.), 1997. – *Les découpages du territoire* / Dixièmes entretiens Jacques Cartier, Lyon, les 8, 9 et 10 décembre 1997. – Paris : INSEE (434 p.).

VIOLIER, Philippe, 2008. – *Tourisme et développement local : l'expérience française*. – Paris : Belin (192 p.).

Commune, maillages administratifs, politiques municipales, intercommunalité

AGULHON, Maurice, 1984. - "La Mairie : Liberté. Égalité. Fraternité", in *Les Lieux de mémoire : la République* / sous la direction de Pierre Nora. – Paris : Gallimard (p. 167-193).

ALLIES, Paul, 1997. - "Les découpages territoriaux dans la durée : le destin des découpages issus de la construction nationale", in *Les Découpages du territoire* / Dixièmes entretiens Jacques Cartier, Lyon, les 8, 9 et 10 décembre 1997. – Paris : INSEE (p. 25-33).

Association des Maires de France, 2009. – *Le statut de l'élu local*. Paris : AMF (59 p.).

ATTALI, Jacques (dir.), 2008. – *Rapport de la commission pour la libération de la croissance française*. – Paris : XO éditions, La Documentation Française (245 p.).

BAGES, Robert, et NEVERS, Jean-Yves, 1997. – *Les maires des petites communes face aux enjeux de la désertification du monde rural : une enquête auprès de 436 élus de Midi-Pyrénées*. – Toulouse : CERTOP (59 p.).

BALLADUR, Édouard, 2009. – *Il est temps de décider : rapport au Président de la République* / Comité pour la réforme des collectivités locales. – Paris : La Documentation Française (174 p.).

BARDET, Jean-Pierre, et MOTTE, Claude (dir.), 1992. – *Paroisses et communes de France : dictionnaire d'histoire administrative et démographique. 55, Meuse.* – Paris : Éditions du centre national de la recherche scientifique (793 p.).

BENOÎT, Jean-Marc et Philippe, et PUCCI, Daniel, 1998. – *La France redécoupée : enquête sur la quadrature de l'hexagone*. – Paris : Belin, 1998.

BAUDELLE, Guy, 1997. – "La géographie et l'objet intercommunal", in *L'intercommunalité : logiques nationales et enjeux locaux* (sous la direction de R. Le Saoult). – Rennes : Presses Universitaires de Rennes (p. 219-230).

BERNARD-GÉLABERT, Marie-Christine, 2001. – *L'intercommunalité*. – Paris : Librairie générale de droit et de jurisprudence, E.J.A. (116 p.).

BOIVIN, Michel, 2007. – "Le déclin des paysans dans les conseils municipaux de la Manche", in *Sociétés, pouvoirs et politiques dans les campagnes*/ sous la direction de Michaël Bermond et Jérôme Luther Viret. – Caen : MRSH, Presses Universitaires de Caen (coll. Enquêtes rurales, p. 93-106).

BOUILLOT Michel et LENORMAND Pierre, 2002. – "Villes et campagnes à l'épreuve de l'intercommunalité", in *Les Carnets de l'observatoire sur les rapports entre le rural et l'urbain.* – Nanterre : LADYSS (n° 1, p. 33-60).

BOUTRY, Philippe, 1992. - "Le Clocher", in *Les Lieux de mémoire : les France* / sous la direction de Pierre Nora. – Paris : Gallimard (tome 1, p. 56-89).

CALMES R. et al, 1979. – *Le Fait communal en France* / Roger Calmès, Aliette Delamarre, François Durand-Dastès, Jacques Gras et Jean-Pierre Peyon, in *Espace 90.* – Paris : Confédération Nationale pour l'Aménagement Rural (n° 91, 61 p.).

CHANDERNAGOR, André, 1993. – *Les Maires de France. XIXe - XXe siècle.* – Paris : Fayard, 1993 (286 p.).

CONORD, Fabien, 2006. – "Profil socioprofessionnel des maires des Alpes-de-Haute-Provence en 1953 et 2003", in *Méditerranée*. – Aix-en-Provence : Publications de l'Université de Provence (n°3-4, p. 31-34).

Conseil de l'Europe, 1995. – *La Taille des communes, l'efficacité et la participation des citoyens*. / Rapports préparés dans le cadre du Comité Directeur des autorités Locales et Régionales (CDLR). – Strasbourg : les éditions du Conseil de l'Europe, 1995 (Communes et régions d'Europe, n° 56, 220 p.).

DAFFLON, Bernard, 2000. – "Fusions de communes : éléments pour une dimension de référence", in *Revu d'Economie Régionale et Urbaine*. – Poitiers : IERF (n° 5, p. 841-860).

DELAMARRE, Aliette, 1983. – "De l'influence de la petitesse des chefs-lieux de communes…", in *Revue Géographique des Pyrénées et du Sud-Ouest*. – Toulouse : Université Toulouse Le Mirail (tome 54, fasc. 3, p. 341-358).

DELAMARRE, Aliette, 1989. - "La Carte des 36 000 communes", in *Mappemonde*. – Montpellier : Reclus (n° 4, p. 12-16).

DELAMARRE, Aliette, et DURAND-DASTES, François, 1984. – "Le Maillage communal", in *Géoscopie de la France* / Théo Quant. – Paris : Librairie Minard (p. 119-152).

DIBIE, Pascal, 2006. – *Le village métamorphosé : révolution dans la France profonde*. – Paris : Plon (405 p.).

DREANO, Jean-Marie, 1997. – *Idéologies spatiales et créations de communes* / thèse sous la direction de Jean-Paul Ferrier. – Aix-en-Provence : université d'Aix-Marseille I (377 p.).

DUMAS, Jean, 1989. – "Espace et territoire : la réforme administrative de la France et la géographie humaine", in *Mosella*. – Metz : Presses Universitaires de Metz (tome XIX, n° spécial annuel, parution 1992, p. 3-19).

EDELBLUTTE, Simon, 2000. – "Réflexion sur les modifications du maillage communal depuis 1790", in *Revue Géographique de l'Est*. – Nancy : Association de Géographes de l'Est (tome XL, n°4, parution 2001, p. 181-195).

FARINELLI, Bernard, 2001. – "Le repeuplement des communes rurales : nécessité publique et désir individuel", in *Courrier de l'Environnement de l'INRA*. – Paris : INRA (n° 42, p. 15-27).

FAURE Alain, 1992. – *Le Village et la politique : Essai sur les maires ruraux en action*. – Paris : L'Harmattan (coll. Logiques politiques, 224 p.).

FAYOLLE, Gérard, 1989. – *La vie quotidienne des élus locaux sous la Ve République*. – Paris : Hachette (coll. La Vie quotidienne, 275 p.).

FERLAINO, Fiorenzo, 1997. - "La Géographie administrative régionale : répartitions, sous-ensembles et réseaux territoriaux", in *Les Découpages du territoire* / Dixièmes entretiens Jacques Cartier, Lyon, les 8, 9 et 10 décembre 1997. – Paris : INSEE (p. 175-188).

FOLLAIN, Antoine, 1995. – "Le contentieux des réunions de communes en France au début du XIXe siècle : l'exemple normand", in *Histoire et Sociétés Rurales*. – Caen : Association d'Histoire et Sociétés Rurales, MRSH (p. 131-157).

FONTAINE, Joseph, et LE BART, Christian (dir.), 1994. – *Le métier d'élu local*. – Paris : L'Harmattan (coll. Logiques politiques, 369 p.).

GIRAUT, Frédéric, 2002. - "L'exception territoriale française sous influence européenne ? Resituer la dynamique du système français d'administration territoriale.", in *L'Information géographique*. – Paris : SEDES (vol. 66, n° 2, p. 133-161).

GRISON, Jean-Baptiste, 2010 (à paraître). – "Ressources municipales, coopération intercommunale et construction territoriale : le cas des très petites communes", in *Ressources et compétitivité des territoires ruraux* / Actes du colloque de la Commission Française de Géographie Rurale des 14, 15 et 16 mai 2008. – Besançon, Presses Universitaires de Franche-Comté.

GRISON, Jean-Baptiste, 2010 (à paraître). – "Morcellement communal, héritages historiques et transmission du patrimoine identitaire local : le cas des communes de moins de cinquante habitants", in *Mémoires de l'espace : configurations spatiales et reconstructions identitaires* / Actes de la journée d'étude du CELIS du 31 mars 2009. – Québec : Presses de l'Université Laval.

GUICHARD, Olivier (dir.), 1976. – *Vivre ensemble* / Rapport de la commission de développement des responsabilités locales. – Paris : La Documentation Française (432 p.).

HERRENSCHMIDT, Jean-Daniel, 1936. – *Le Problème des petites communes en France* / thèse sous la direction de L. Rolland. – Paris : librairie générale de droit et de jurisprudence (164 p.).

HORTEFEUX, Brice, et LEVÔTRE, André, 2003. – *Jardin à la française : plaidoyer pour une République de proximité*. – Paris : Denoël (282 p.).

JOLLIVET M. et al., 1971. – *Les Collectivités rurales françaises : Etude comparative de changement social* / Groupe de sociologie rurale du CNRS, sous la direction de Marcel Jollivet et Henri Mendras. – Paris : Armand Colin (tome 1, 226 p.).

JOLLIVET M. et al., 1974. – *Les Collectivités rurales françaises : sociétés paysannes ou luttes de classes au village.* / Groupe de sociologie rurale du CNRS, sous la direction de Marcel Jollivet. – Paris : Armand Colin (tome 2, 272 p.).

KUHN, Antony, 2001. – "Les réseaux des maires de la marge Moselle - Alsace", in *Regards croisés sur les territoires de marge(s)* / Groupe de recherche RITMA. – Strasbourg : Presses universitaires de Strasbourg (p. 191-206).

LAMY, Didier, 1997. – *Vade-mecum de l'action municipale : responsabilités de l'élu municipal, gestion quotidienne de la cité*. – Paris : Le Moniteur (coll. Guides, 376 p.).

LAURENT, Loeiz, 1991. – "De la commune à l'État : découpage administratif et polarisation de l'espace", in *Économie et statistique*. – Paris : INSEE (n° 245, p. 19-31).

LE BART, Christian, 2003. – *Les maires, sociologie d'un rôle*. – Villeneuve-d'Ascq : Presses Universitaires du Septentrion (222 p.).

LEGAVRE, Jean-Baptiste, 2001. – "Des maires en représentation", in *Projet*, Ceras (dossier "Les nouvelles écharpes du maire", n° 265, p. 43-51).

LIMOUZIN, Pierre, 1979. – *Le dynamisme des communes rurales françaises* / thèse sous la direction de Jacqueline Beaujeu-Garnier. – Paris : université Paris I (2 vol., 990 p.).

LIMOUZIN, Pierre, 1988. – *Les communes et l'aménagement du territoire* / préf. Michel Giraud. – Paris : SEDES (coll. Dossiers et images économiques du monde, 134 p.).

LIMOUZIN, Pierre, 1998. – "L'intercommunalité : une nouvelle territorialité ?", in *Annales de géographie*. – Paris : Armand Colin (n° 599, p. 59-83).

Mairie-conseils, 2002. – *Et devinez sur qui ça retombe ? ou la vie quotidienne des maires dans 32 000 communes*. – Paris : La Documentation Française (288 p.).

MAUREL, Marie-Claude, 1984. - "Pour une géopolitique du territoire. L'étude du maillage politico-administratif", in *Hérodote*. – Paris : La Découverte (n° 33-34, p. 131-143).

MAUROY, Pierre (dir.), 2000. – *Refonder l'action publique locale : rapport au Premier Ministre*. Paris : La Documentation Française (192 p.).

MEYNIER, André, 1945. – "La commune rurale française", in *Annales de géographie.* – Paris : Armand Colin (n° 295, p. 161-179).

MEYNIER A. *et al.*, 1958. - "La Carte, instrument de recherche : les communes de France", in *Annales : Economies Sociétés Civilisations.* – Paris : Armand Colin (vol. 13, n° 3, p. 447-487 + carte des communes au 1 : 2 000 000).

MOTTE C. *et al.*, 2003. – *Communes d'hier, communes d'aujourd'hui. Les communes de la France métropolitaine, 1801-2001. Dictionnaire d'histoire administrative.* / Claude Motte, Isabelle Séguy et Christine Théré, avec la collaboration de Dominique Tixier-Basse. – Paris : INED (coll. Etudes et enquêtes historiques ; 408 p. + CD Rom).

PORTELLI, Hugues, 2001. – "La commune, une identité en mutation", in *Projet*. – Paris : CERAS (n° 265, p. 35-42).

REY, Violette, 1989. "Diviser pour gérer : les trois maillages administratifs de la France", in *Mappemonde*. – Montpellier : Reclus (n° 4, p. 2-7).

RICHARD, Jean, 1928. – *Essai sur l'organisation administrative de très petites communes* / thèse sous la direction de M. Lameire. – Lyon : université de Lyon, faculté de droit ; imprimerie P. Besacier, juin 1928 (112 p.).

ROUSSEL, Véronique, 1987. – *Étude critique des seuils de dépopulation : le cas de 23 communes du Puy-de-Dôme* / thèse sous la direction de Pierre Pascallon. – Clermont-Ferrand : faculté de sciences économiques, septembre 1987 (342p.).

ROUSSILLON, Henri, 1972. – *Les structures territoriales des communes : réformes et perspectives d'avenir* / thèse de droit. – Paris : Librairie générale de droit et de jurisprudence (494 p.).

SAVIGNY (de), Jean, 1971. – *L'État contre les communes ?* – Paris : Seuil (224 p.).

SEGUY, Isabelle, et THÉRÉ, Christine, 1999. – "Histoire et logique des divisions administratives de l'espace français", in *Démographie et aménagement du territoire* / Actes du 10ème colloque national de démographie, Bordeaux, mai 1996, sous la direction de Janine d'Armagnac, Chantal Blayo et Alain Parant. – Paris : CUDEC, Presses Universitaires de France (p. 25-39).

SEKUTOWICZ Jean, 1987. – "Forces et faiblesses des petites communes", in *La Revue administrative : revue bimestrielle de l'administration moderne.* – Paris : Librairies Techniques, éditions Pédone (n° 235, p. 11-18).

SOUCHON-ZAHN, Marie-Françoise, 1991. – "Les nouveaux maires des petites communes : quelques éléments d'évolution (1971-1989)", in *Revue française de science politique*. – Paris : Association Française de Science politique (vol. 41, n° 2, p. 197-234).

VANIER, Martin (dir.), 1995. - "Les Nouvelles mailles du pouvoir local", in *Revue de Géographie de Lyon*. – Lyon : association des amis de la revue de géographie de Lyon (vol. 70, n° 2, p. 89-176).

WORMS, Jean-Pierre, 1998. – "Le Politique impertinent ?", in *Projet*. – Paris, CERAS, Assas éditions (dossier "La dynamique des territoires", n° 254, p. 87-94).

ZILLER Jacques, 2000. – "Fragmentation / Participation : quelle bonne dimension ?", in *Pouvoirs : Revue française d'études constitutionnelles et politiques.* – Paris : Seuil, 2000 (n° 95, p. 19-31).

Études régionales

ANDRIEU, Éric, 1992. – "Le massif de Mouthoumet, Hautes-Corbières : l'application du concept de développement local intégré", in *Territoires*. – Paris : ADELS (n° 326, p. 21-25).

BERGER, Martine, 2004. – *Les périurbains de Paris : de la ville dense à la métropole éclatée*. – Paris : CNRS (coll. Espaces et milieux, 317 p. + 1 CD-ROM).

BÉRINGUIER, Philippe, 1997. – "Entre Aquitaine et Pyrénées, les Baronnies, un arrière-pays désarticulé à la recherche de son unité", in "Marges, Périphéries, arrière-pays", *Montagnes Méditerranéennes.* – Grenoble : Association Revue de Géographie Alpine (n° 6, p. 97-102).

BERTHE, Maurice et CURSENTE, Benoît (dir.), 2001. – *Villages pyrénéens : Morphogenèse d'un habitat de montagne*. – Toulouse : CNRS, Université du Mirail (304 p.).

BLANCHARD, Raoul, 1945. – *Les Alpes occidentales. Tome quatrième, les Préalpes françaises du sud*. – Grenoble, Paris : Arthaud (2 vol., 959 p.).

BLANCHARD, Raoul, 1956. – *Les Alpes occidentales. Tome septième, essai d'une synthèse*. – Grenoble, Paris : Arthaud (605 p.).

BRUNET, Roger, 1981. – *Atlas et géographie de Champagne, Pays de Meuse et Basse Bourgogne*. – Paris : Flammarion (426 p.).

CHAPUIS, Robert, 1982. – *Les Ruraux du département du Doubs : éléments de géographie sociologique*. – Besançon : Cêtre (392 p.).

CHAPUIS, Robert, 1996. - "Oser le désert en Bourgogne", in *Le rural profond français* / sous la direction de Roger Béteille et Solange Montagné-Villette. – Paris : SEDES (p. 131-136).

CHAPUIS, Robert, 2005. – *Vers des campagnes citadines, le Doubs (1975-2005)*. – Besançon : Cêtre, Presses Universitaires de Franche-Comté (206 p.).

COGNARD, Françoise, 2006. – "Le rôle des recompositions sociodémographiques dans les nouvelles dynamiques rurales : l'exemple du Diois", in *Méditerranée*. – Aix-en-Provence : Publications de l'Université de Provence (n° 3-4, p. 5-12).

DESPIN, Laurent, 2003. – "Les Pyrénées centrales : de la redéfinition du rapport à l'espace aux enjeux actuels", in *Annales de géographie*. – Paris : Armand Colin (n° 631, p. 279-297).

ETCHELECOU, André, 1987. – *Démographie et aménagement de l'espace dans les Pyrénées occidentales* / thèse sous la direction de P. Merlin. – Saint-Denis : Université Paris 8 (852 p.).

FRÉMONT, Armand, 1984 (1). – *Atlas et géographie de la Normandie*. – Paris : Flammarion (289 p.).

FRÉMONT, Armand, 1984 (2). - "La Basse-Normandie conservatrice et la géographie des notables", in *Hérodote*. – Paris : La Découverte (n° 33-34, p. 199-212).

FRÉMONT, Armand, 2005 (2). – "Les franges de la région Ile-de-France dans le cadre du Bassin parisien", in *Rural-urbain : nouveaux liens, nouvelles frontières* / sous la direction de Samuel Arlaud, Yves Jean et Dominique Royoux. – Rennes : Presses Universitaires de Rennes (p. 57-69).

GÉRARD, Claude, et PELTRE, Jean, 1979. – *Les villages lorrains*. – Nancy : Université Nancy II, Service des Publications (112 p.).

GRISON Jean-Baptiste, 2004. – *Les Politiques de développement local et leurs effets en* pays *Tonnerrois (Bourgogne)* / mémoire de maîtrise sous la direction de Françoise Plet. – Saint-Denis : Université Paris 8, département de géographie, septembre 2004 (168 p.).

GRISON, Jean-Baptiste, 2008. – "Stratégies municipales et logiques de protection de l'espace en milieu périurbain : le cas de l'aire urbaine de Paris", in *Espacios naturales*

protegidos / Actes du colloque hispano-français de géographie rurale, Baeza, 28-30 mai 2007, sous la direction de Fernando Molinero Hernando. – Baeza : AGE, Universidad Internacional de Andalucia (p. 373-384).

HUGUENIN, Mathieu, et HUSSON, Jean-Pierre, 2002. – "Réadaptation, desserrement et rénovation des villages d'openfield en Lorraine", in *Revue Géographique de l'Est*. – Nanacy : Association des Géographes de l'Est (tome 42, n° 3, p. 133-142).

MAIGROT, Jean-Louis, 2003. – "Dépeuplement rural, maîtrise agricole et évolution des écosystèmes", in *L'espace géographique*. – Paris : Belin (n° 3, p. 253-263).

MÉTAILIÉ, Jean-Paul, 2001. – "Du village au territoire : l'habitat pyrénéen au regard des géographes", in *Villages pyrénéens : morphogenèse d'un habitat de montagne* / sous la direction de Maurice Berthe et Benoît Cursente. – Toulouse : CNRS, Université du Mirail (p. 15-26).

MORINIÈRE, Jean-Luc, 1984. – *Le Louron, une vallée pyrénéenne au passé harmonieux*. Toulouse : imprimerie du sud (292 p.).

POULOT, Monique, et ROUYRES, Thérèse, 2006. – "Refaire campagne en Ile-de-France", in *Faire campagne* / sous la direction de Valérie Jousseaume. – Rennes : Presses Universitaires de Rennes.

POULOT, Monique, et ROUYRES, Thérèse, 2007. – "Vivre dans des espaces de faible densité aux portes d'une grande agglomération : l'exemple des campagnes franciliennes", in *Habiter et vivre dans les campagnes de faible densité* / actes du 2e colloque franco-espagnol de géographie rurale, Foix, 15 et 16 septembre 2004. – Clermont-Ferrand : Presses Universitaires Blaise-Pascal (p. 215-232).

POUZENC Michaël et BARTHE-BALDELLON Laurence, 2003. – "Les Territoires ruraux de Midi-Pyrénées : multiplicité des évolutions démographiques et développement territorial", in *Sud-Ouest Européen*. – Toulouse : Presses Universitaires du Mirail (n° 15, p. 49-56).

RENUCCI, Janine, 1974. – *Corse traditionnelle, Corse nouvelle : la géographie d'une île*. – Lyon : Audin (454 p.).

RÉPARAZ (de), André, 1978. – *La Vie rurale dans les Préalpes de Haute Provence* / thèse sous la direction de M. Isnard. – Lille : Edisud (3 tomes, 1230 p.).

SENCÉBÉ Yannick, 2002. – *Les lieux et les temps de l'appartenance. Mobilité et territoire : une analyse sociologique du pays Diois* / thèse de sociologie. – Lyon : université Lyon II (3 volumes, 663 p. + annexes).

SENCÉBÉ, Yannick, 2004. – "Être ici, être d'ici : formes d'appartenance dans le Diois", in *Ethnologie française*. – Paris : Presses Universitaires de France (vol. 34, n° 1, p. 23-30).

THÉMINES, Jean-François, 1989. – *Paysage et société : lieux, cultures et enracinement au cœur du bocage normand* / thèse sous la direction de Robert Hérin. – Caen : Université de Caen (489 p.).

VIDAL, Christiane, 1966. – "Une Commune fantôme : Saint-Cyrice (Hautes-Alpes) : Vie et mort d'un village", in *Méditerranée : Revue géographique des pays méditerranéens.* – Gap : éditions Ophrys, juillet – septembre 1966 (n° 3, septième année, p. 229-241).

VIDAL-FONTILLE Christiane, 1988. – *La Population des Alpes du Sud de 1860 à nos jours*. – Gap : Ophrys, 1988 (2 tomes, 664 p).

WISSENBERG, Christophe, 1996. – *Essai sur la marginalité rurale dans la France de l'est : les confins champenois, lorrains, bourguignons et comtois* / thèse de doctorat sous la direction de Denis Lamarre. – Dijon : Université de Bourgogne (386 p.).

Études sur les autres pays européens

BOULINEAU, Emmanuelle, 2003. – *Maillages administratifs et gestion du territoire en Bulgarie : une lecture géographique* / thèse sous la direction de Violette Rey. – Paris : Université Panthéon-Sorbonne (462 p.).

DEPRAZ, Samuel, 2006. – "Du territoire identitaire au maillage fonctionnel : la réforme graduelle des communes dans les nouveaux *länder* allemands", in *Territoires institutionnels, territoires fonctionnels* / A. BLETON-RUGET, N. COMMERÇON et P. GONOD (dir.). – Mâcon : Institut de recherche du val de Saône mâconnais (p. 227-235).

DRAIN, Michel, 1991. – "Le maillage administratif de la péninsule ibérique", in *L'État et les stratégies du territoire* / sous la direction de Hervé Théry. – Paris : éditions du CNRS (p. 127-138).

GABRIEL-OYHAMBURU, Kattalin, 2000. – "La Recomposition territoriale de l'Espagne et la mémoire de ses territoires", in *Revue de géographie alpine*. – Grenoble : Institut de Géographie Alpine (tome 88, n° 1, p. 17-34).

GUICHARD, François, 1997. – "Racines et évolution de l'administration territoriale : approche comparative franco-portugaise", in *Finisterra : revista portuguesa de geografia*. – Lisbonne : Centro de Estudos Geográficos (p. 167-178).

JAGGI, Yvette, 2006. – "La fusion de communes : un moyen de réconcilier territoires institutionnels et territoires fonctionnels ?", in *Territoires institutionnels, territoires fonctionnels* / sous la direction de A. Bleton-Ruget, N. Commerçon et P. Gonod. – Mâcon : Institut de recherche du Val de Saône Maconnais (p. 37-48).

MARTIN, M.-R., 1995. – "Size of municipalities, efficiency, and citizen participation: a cross-European perspective", in *Environment and Planning C: Government and Policy*. – London : Pion (vol. 13, n° 4, p. 441-458).

NATES CRUZ, Beatriz, 2008. - "Productions territoriales et innovation des traditions : des "natifs" face à l'implantation des Européens du nord – étude comparée en zones rurales française et espagnole", in *Les étrangers dans les campagnes* / Actes du colloque franco-britannique de géographie rurale, Vichy, 18 et 19 mai 2006. – Clermont-Ferrand : Presses Universitaires Blaise-Pascal (coll. CERAMAC n° 25, p. 563-579).

REITEL, François, 1973. – *Un massif central rhénan et ses bordures* / thèse de la faculté des Lettres et Sciences Humaines de Strasbourg. – Lille : service de reproduction des thèses (2 tomes, 716 p.).

SANZ GOMEZ, Mercedes, 2005. – "Les Collectivités territoriales en Espagne : entre continuité et rénovation", in *Revue d'économie régionale et urbaine.* – Poitiers : IERF (n° 1, p. 31-56).

SIVIGNON *et al.*, 2003. – *Atlas de la Grèce*. – Paris : La Documentation Française, Montpellier : UMR ESPACE-GDR Libergéo (coll. Dynamiques du territoire, 190 p.).

Liste des tableaux

Tableau 1 - Nombre de communes par statut, au sein du zonage en aires urbaines (délimitation 1999) 35
Tableau 2 - Synthèse des délimitations fonctionnelles proposées 37
Tableau 3 - Nombre de communes par tranche de population 37
Tableau 4 - Principales zones de concentration des très petites communes en France 48
Tableau 5 - Coefficients de corrélation entre le nombre ou la part de communes inférieures à certains seuils démographiques et la superficie moyenne des entités rurales par département 55
Tableau 6 - Les unités administratives de base dans les pays de l'Union Européenne : quelques éléments de comparaison 66
Tableau 7 - Typologie synthétique des maillages administratifs locaux de l'Union Européenne 70
Tableau 8 - Les très petites unités administratives dans les pays de l'Union européenne 71
Tableau 9 - Variables retenues pour la comparaison entre les très petites communes et leurs contextes territoriaux 107
Tableau 10 - Les très petites communes et les ensembles de référence : données essentielles 111
Tableau 11 - Corrélations entre les variables intégrées à l'analyse des profils départementaux 114
Tableau 12 - Canton de Bagnères-de-Luchon : indicateurs élémentaires des dynamiques communales 133
Tableau 13 - Val-d'Oise : indicateurs élémentaires des dynamiques communales 135
Tableau 14 - Lomagne de nord : indicateurs élémentaires des dynamiques communales 138
Tableau 15 - Variables retenues pour la typologie des très petites communes 141
Tableau 16 - Corrélations entre les variables intégrées dans la typologie des très petites communes 158
Tableau 17 - Récapitulatif des types de très petites communes dégagés par la classification automatique 163
Tableau 18 - L'âge des maires des très petites communes 231
Tableau 19 - La longévité des maires des très petites communes 233
Tableau 20 - Profil socioprofessionnel des maires des très petites communes 233
Tableau 21 - Le profil des maires des très petites communes : quelques données régionalisées 236
Tableau 22 - Typologie des actions, préoccupations et projets des conseils municipaux 240
Tableau 23 - La taille des EPCI à fiscalité propre : données essentielles 263
Tableau 24 - Comparaison des compétences d'un SIVOM et d'une communauté de communes : exemples 283
Tableau 25 - Les espoirs des maires des très petites communes 302
Tableau 26 - Les inquiétudes des maires des très petites communes 307
Tableau 27 - L'opinion des maires des très petites communes sur l'opportunité de leur fusion 316

Liste des figures

Figure 1 - Les 36 565 communes de France métropolitaine : une trame binaire 15
Figure 2 - La trame communale : un essai de spatialisation selon la superficie 16
Figure 3 - Les « territoires » d'Orlu suivant différents zonages d'étude 29
Figure 4 - Localisation des municipalités dépourvues d'équipements de référence 36
Figure 5 - Les très petites communes dans les départements français 42
Figure 6 - Localisation des communes de moins de cinquante habitants dans le département de la Côte-d'Or (1999) 44
Figure 7 - Localisation des communes de moins de cinquante habitants dans la partie orientale des Pyrénées et de leur piémont (1999) 45
Figure 8 - Les communes de moins de cinquante habitants en France en 1999 47
Figure 9 - Localisation des très petites communes françaises : indice de concentration 49
Figure 10 - Localisation des très petites communes françaises : essai de schématisation 50
Figure 11 - Superficie des communes de moins de 50 habitants : écarts aux moyennes départementales 55
Figure 12 - Part des très petites communes et densités de population : cartographie des résidus de régression au niveau départemental 57
Figure 13 - L'altitude des communes de moins de cinquante habitants : rapport aux moyennes départementales 58
Figure 14 - Les très petites communes et la répartition de l'habitat : exemples avec un habitat groupé 60
Figure 15 - Les très petites communes et la répartition de l'habitat : exemples avec un habitat dispersé 62
Figure 16 - Communes de moins de cinquante habitants et espaces urbains 64
Figure 17 - Les communes de moins de cinquante habitants en Espagne 73
Figure 18 - Les communes de moins de cinquante habitants et leur maximum démographique 84
Figure 19 - Les très petites communes du dix-neuvième siècle 86
Figure 20 - La commune de Champigneul-Champagne (Marne) et ses fermes anciennement autonomes 87
Figure 21 - Les très petites communes pendant la Grande Guerre : localisation des entités les plus marquées par les pertes humaines 88
Figure 22 - Le temps de la dépopulation : année de passage sous le seuil de cinquante habitants Entre p. 90 et p. 91
Figure 23 - Les très petites communes par département depuis 1946 91
Figure 24 - Les très petites communes en 2006 93
Figure 25 - Évolution démographique au cours du vingtième siècle de quelques anciennes communes de moins de cinquante habitants 108
Figure 26 - Répartition des anciennes communes de moins de cinquante habitants 109
Figure 27 - Les dynamiques des espaces ruraux départementaux : graphique des variables 113
Figure 28 - Positionnement des espaces ruraux départementaux par rapport à leurs dynamiques : premier plan factoriel de l'Analyse en Composantes Principales (ACP) 116
Figure 29 - Typologie des espaces ruraux départementaux 117

Figure 30 - Espaces ruraux départementaux et très petites communes : positionnement sur le premier plan factoriel 118
Figure 31 - Écart entre les très petites communes et leurs contextes départementaux 119
Figure 32 - Très petites communes et dynamiques territoriales : essai de synthèse 129
Figure 33 - Le territoire du Luchonnais et son morcellement administratif 131
Figure 34 - Localisation des très petites communes du Vexin français 134
Figure 35 - Localisation des très petites communes de la Lomagne du Tarn-et-Garonne 137
Figure 36 - Localisation des communes de moins de 10, 15 et 23 habitants en 1999 143
Figure 37 - Évolution démographique des très petites communes entre 1962 et 1990 144
Figure 38 - Évolution démographique des très petites communes entre 1990 et 1999 145
Figure 39 - Degré d'isolement des très petites communes : distance moyenne aux équipements de référence 147
Figure 40 - Part des plus de 60 ans dans les très petites communes en 1999 148
Figure 41 - Revenus moyens des foyers fiscaux des très petites communes 150
Figure 42 - Capacité d'hébergement touristique dans les très petites communes 151
Figure 43 - Part des résidences secondaires dans les très petites communes 152
Figure 44 - Emplois et actifs résidents dans les très petites communes 153
Figure 45 - Très petites communes et listes électorales 155
Figure 46 - Les recettes financières des très petites communes 156
Figure 47 - Typologie en trois classes des communes de moins de cinquante habitants 159
Figure 48 - Typologie des très petites communes : une partition en dix classes Entre p. 162 et p. 163
Figure 49 - Classification des *individus supplémentaires* : une typologie des anciennes communes de moins de cinquante habitants 167
Figure 50 - Délimitation des ensembles régionaux retenus 171
Figure 51 - Typologie des très petites communes du piémont pyrénéen 173
Figure 52 - Les très petites communes de l'aire urbaine de Lourdes 174
Figure 53 - Les très petites communes des Baronnies de Bigorre 177
Figure 54 - Typologie des très petites communes du massif du Jura et de ses bordures 179
Figure 55 - Les très petites communes du plateau de Roulans 181
Figure 56 - Les très petites communes du plateau de Nozeroy 182
Figure 57 - Les très petites communes de la Bresse jurassienne 184
Figure 58 - Typologie des très petites communes des plateaux de Bourgogne et de Langres 186
Figure 59 - Les très petites communes des hautes vallées de l'Ource et de l'Aubette 187
Figure 60 - Les très petites communes du plateau de Sombernon 188
Figure 61 - Typologie des très petites communes du Nord-Est 190
Figure 62 - Typologie des très petites communes de Champagne et du coeur du Bassin parisien 193
Figure 63 - Typologie des très petites communes du Nord-Ouest 198
Figure 64 - Typologie des très petites communes du Centre-Ouest 200
Figure 65 - Typologie des très petites communes du Massif central 202
Figure 66 - Les très petites communes de Haute-Loire 203

Figure 67 - Typologie des très petites communes des bordures méditerranéennes du Massif central 205
Figure 68 - Les très petites communes des Cévennes ardéchoises 206
Figure 69 - Les très petites communes de la région du Salagou 207
Figure 70 - Les très petites communes de la région du Salagou 209
Figure 71 - Les très petites communes de la haute vallée de l'Oule 210
Figure 72 - Les très petites communes du bas Diois 212
Figure 73 - Les très petites communes de la moyenne vallée du Drac 213
Figure 74 - Typologie des très petites communes des Pyrénées 216
Figure 75 - Les très petites communes de la vallée du Louron 217
Figure 76 - Les très petites communes du Vicdessos 219
Figure 77 - Les très petites communes des hautes Corbières 220
Figure 78 - Typologie des très petites communes de Corse 223
Figure 79 - Répartition des maires ayant répondu à l'enquête par courrier 230
Figure 80 - Résultats du deuxième tour de l'élection présidentielle de 2007 dans les très petites communes : les scores les plus tranchés 252
Figure 81 - La diversité des formes de l'intercommunalité fiscalisée : l'exemple des Préalpes drômoises 264
Figure 82 - Des configurations territoriales originales des intercommunalités au centre de la Lorraine 266
Figure 83 - Très petites communes et compétences des intercommunalités fiscalisées 268
Figure 84 - Les très petites communes et le refus de l'intercommunalité 271
Figure 85 - Les très petites communes et le mode de financement des intercommunalités 275
Figure 86 - Aménagement du territoire, développement local : les municipalités dans les réseaux territoriaux 285
Figure 87 - Le projet « ressource en eau » à Peyrolles (Gard) : un réseau de partenaires multiples 287

Table des matières

Remerciements 3

Introduction générale 5

Première partie – Les très petites communes et la géographie : définitions, répartitions, trajectoires 11

Chapitre 1 – **Dimension communale et seuils démographiques : les conditions d'une réflexion** 13

I. La commune comme objet d'étude, ou la nécessaire décomposition des territoires contemporains 13
A. Les géographes et la trame communale : de l'individu statistique à l'objet géographique 14
1. Les formes de la trame communale 14
2. Les effets du maillage : la forme et la densité des cellules spatiales comme facteurs d'explication 17
3. La commune, individu statistique : le maillage comme support 18
4. La commune comme objet géographique 19
5. La nature des ensembles étudiés : questions d'échelles 20
B. L'insertion dans un sujet largement pluridisciplinaire 22
C. La commune et les logiques de construction territoriale 23
1. Le territoire : une notion aux facettes multiples 23
2. Le développement local et la constitution de territoires politiques intercommunaux 23
3. La question identitaire et la complexité des territoires vécus 24

II. Logiques de centralité, logiques de marginalisation : la hiérarchie des lieux 26
A. La dynamique polarisante, ou la pénétration croissante de l'urbain dans le monde rural 26
B. Les espaces périphériques et leurs identités 28
1. La diversité des pôles de référence : des logiques d'appartenances souvent complexes 28
2. Des périphéries de natures multiples 30
3. Morphologie de l'habitat, limites administratives et hiérarchie des lieux 30
4. Les conséquences de la hiérarchie des lieux sur l'appropriation réciproque des ensembles territoriaux 31

III. Intérêts et conséquences du choix d'un seuil 32
A. Le seuil et sa signification 32
1. A la recherche d'une limite signifiante 32
2. La définition empirique d'une rupture 33
B. Différents seuils possibles : quelques analyses 34
1. Les zonages fonctionnels : essai de discrétisation d'après les travaux de l'INSEE 34
2. La trame commerciale d'après l'Inventaire communal 35
3. Les seuils démographiques 37
C. Les communes de moins de cinquante habitants : principes, objectifs et limites de l'analyse ; du seuil aux hypothèses de recherche 38

1. Un cas extrême 38
2. Du seuil démographique aux attributs fonctionnels et aux éventuels seuils observés 38
3. Les très petites communes dans les régions 39

Chapitre 2 – **La France des très petites communes : des logiques de répartition ?** 41

I. La répartition des très petites communes : des grandes lignes aux ensembles locaux 41
A. Une répartition très irrégulière à l'échelle nationale : quelques grands ensembles 41
B. Un aperçu des divergences infra-régionales 43
1. L'exemple de la Côte-d'Or : une différenciation spatiale interne claire 43
2. Le cas de l'est des Pyrénées : une répartition complexe 45
C. Des concentrations variables de très petites communes : essai de généralisation 46
D. Localisation des ensembles par niveau de concentration 51

II. La très petite commune dans les grands découpages de la France rurale : que représente l'échantillon retenu ? 54
A. Les logiques du maillage communal 54
B. Le rôle des densités de population 56
C. Un déterminisme physique ? 58
D. Dispersion et concentration de l'habitat 59
E. La trame des aires urbaines 63

III. Un éclairage par les situations des autres pays de l'Union Européenne : la France est-elle vraiment une exception ? 64
A. La comparaison des moyennes nationales 65
B. Morphologie des maillages communaux : des situations contrastées 66
1. Le poids des formes de répartition de l'habitat 67
2. L'ancienneté du maillage et l'impact des remodelages contemporains 67
3. L'importance des différenciations régionales 67
4. Les statuts des unités administratives locales : une grande hétérogénéité 68
C. Proposition d'une typologie synthétique des maillages locaux européens 69
D. Les très petites communes en Europe 70
1. L'Espagne 72
2. L'Allemagne 74
3. La Grèce 75
4. Le Portugal 76
5. L'Irlande 76

Chapitre 3 – **Les très petites communes en perspectives : héritages et trajectoires** 79

I. A l'origine des très petites communes : la petite communauté autarcique 79
A. Des particularités dans la mise en place du système d'habitat 79
B. De la cellule économique de base à la « forme idéologique » 80
1. La nature des pratiques économiques collectives 81
2. Les contours des systèmes de pouvoir politique et religieux 81
3. La construction identitaire de la localité 82

II. De la dépopulation au renouveau des espaces ruraux : la diversité des héritages 82
A. Les très petites communes à l'apogée de la société paysanne : des points de départ très différenciés 82
1. La population des communes étudiées en 1836 : des divergences régionales 83
2. Les très petites communes du dix-neuvième siècle 85
B. Le délestage démographique et ses inégalités 88
1. Le poids des pertes de la Première Guerre mondiale 88
2. L'année de passage sous le seuil de cinquante habitants 89
C. Les tendances récentes : l'évolution depuis 1946 90
1. Les communes de moins de 50 habitants d'un recensement à l'autre : les tendances de 1946 à 1999 90
2. Le recensement 2004-2008 pour les communes de moins de 50 habitants : une ébauche d'interprétation 92
3. Les très petites communes et les nouvelles évolutions des espaces ruraux français : un essai de corrélation 94

III. La récurrence du débat et les tentatives de réformes 95
A. La création des municipalités : controverses et aléas de la mise en place du système 95
1. A l'origine de la trame communale française : débats et tergiversations 95
2. Une trame communale inégalement constituée 96
3. Le cas de l'Aveyron, une trame marquée par les débats révolutionnaires 97
B. Les mouvements de la trame communale : de l'inertie globale aux transformations locales 98
1. L'évolution globale du nombre de municipalités : des modifications peu sensibles 98
2. Les problématiques des années 1960 et 1970 : des changements localement importants 99

Conclusion de la première partie 101

Deuxième partie – La diversité des très petites communes 103

Chapitre 4 – **Les dynamiques des très petites communes dans leurs contextes territoriaux** 105

I. Eléments et conditions de la mesure du dynamisme 105
A. Mesurer le dynamisme : le choix des indicateurs 105
B. Un élargissement de la base de données : l'intégration des anciennes communes de moins de cinquante habitants 107

II. Les écarts entre les très petites communes et leur environnement territorial : une démarche d'analyse statistique 110
A. A l'échelle nationale : principales lignes de divergence entre les très petites communes et l'ensemble de la France rurale 110
B. Les contextes départementaux : l'insertion des très petites communes dans des territoires différenciés 112
1. La typologie des départements : tendances dominantes des espaces ruraux français 113

2. Les très petites communes dans les départements français et leur rapport avec les dynamiques générales des espaces ruraux 117
3. Une situation particulière des zones de forte fréquence des très petites communes ? 124
4. Des contributions variables : les influences respectives des différents indicateurs dans l'individualisation des très petites communes 125

III. Des tendances régionales aux cas particuliers : quelques approfondissements 128
A. Vers une carte synthétique de l'insertion territoriale des très petites communes 129
B. L'intérêt de l'approche locale : quelques exemples 130
1. Les très petites communes dans un territoire où elles sont majoritaires : l'exemple du Luchonnais (sud Comminges) 131
2. De très petites communes isolées en milieu périurbain : l'exemple du Vexin 134
3. De très petites communes plus dynamiques que leurs territoires de référence : le cas du nord de la Lomagne 136

Chapitre 5 – **Les dynamiques originales des très petites communes : traits essentiels et pluralité des tendances** 141

I. Des variables à effet régionalisant 142
A. Les variables démographiques 142
B. Des indicateurs de situation 146
C. Les indicateurs économiques et sociaux 147
1. La composition démographique 148
2. Les revenus moyens des foyers fiscaux 149
3. La capacité d'accueil touristique 150
4. Les résidences secondaires 152
5. Les emplois au lieu de travail 153
D. Les indicateurs de vie politique locale 154
1. Le nombre d'électeurs et rapport au nombre d'habitants 154
2. Les finances municipales 155

II. Essai de synthèse des dynamiques locales : l'élaboration d'une typologie 157
A. Premiers résultats de l'analyse en composantes principales : des indicateurs faiblement dépendants les uns des autres 157
B. La démarche de classification automatique : une typologie des dynamiques des très petites communes françaises 159
1. Les grandes lignes de disparité : une classification en trois groupes 159
2. Une typologie plus affinée : une partition en dix classes 160
C. Des statistiques à la géographie : analyse et justification de la pertinence géographique des classes prédéfinies 162
1. La question des catégories transversales, et le cas particulier de la quatrième classe 164
2. Signification géographique des types de très petites communes 164
3. Comment se positionnent les anciennes communes de moins de cinquante habitants ? 166

Chapitre 6 – **Des types aux systèmes régionaux** 171

I. Les très petites communes des campagnes agricoles à la trame administrative morcelée 172
A. Le piémont pyrénéen 172
1. L'exemple des plus petites communes de l'aire urbaine de Lourdes 172
2. L'exemple des très petites communes des Baronnies de Bigorre 176
B. Le massif du Jura et ses bordures 178
1. L'exemple du plateau de Roulans 180
2. L'exemple des hautes terres : le plateau de Nozeroy 182
3. L'exemple de la Bresse jurassienne 183
4. L'exemple de la Petite Montagne 184
C. Les plateaux de Bourgogne et de Langres 185
D. Les campagnes du Nord-Est 189
E. La Champagne et le coeur du Bassin parisien 192
F. Les régions du Nord-Ouest 197
G. Les régions du Centre-Ouest 199

II. Les très petites communes des montagnes méridionales 201
A. Le Coeur du Massif central 201
* L'exemple des très petites communes de la Haute-Loire 203
B. Les bordures méditerranéennes du Massif central 204
1. Le cas des Cévennes ardéchoises 204
2. Le cas de la région du Salagou 206
C. Les Alpes 208
1. L'exemple de la haute vallée de l'Oule 210
2. L'exemple du bas Diois 211
3. L'exemple de la moyenne vallée du Drac 212
D. Les Pyrénées 215
1. La vallée du Louron 217
2. Le Vicdessos 218
3. Les Hautes Corbières 220
E. La Corse 222

Conclusion de la deuxième partie 225

Troisième partie – Politiques et communautés locales : les très petites communes en question 227

Chapitre 7 – **Politiques locales et dynamiques citoyennes : le potentiel des très petites communes** 229

I. Le profil des élus des très petites communes 230
1. L'âge des maires 231
2. La continuité des mandats : la longévité des édiles est-elle plus importante dans les très petites communes ? 232
3. La dimension socioprofessionnelle : le poids maintenu prédominant de l'agriculture 233
4. Une fonction encore peu ouverte aux néo ruraux 235
5. A propos du lieu de résidence du maire 236
6. La proportion de femmes : un bon point pour les plus petites communes ? 237

II. L'action et les projets des conseils municipaux : de la capacité des très petites communes à répondre aux attentes du territoire et des citoyens 238
A. Le poids des actions contraintes : des petites communes serviles ? 239
B. La part des politiques choisies : quelles priorités ? 243
C. Débats, réflexions et inquiétudes dans les conseils municipaux : quelques grandes tendances 249

III. Action municipale et organisation collective : une citoyenneté particulière ? 250
A. La très petite commune dans les scrutins électoraux : des particularités significatives 250
B. Collectivité locale et action collective dans les très petites communes 253
1. Contrôle du territoire et engagement bénévole citoyen 253
2. Les charges administratives face au potentiel limité du personnel communal 254
C. Quelques exemples locaux 255
1. Gélaucourt (Meurthe-et-Moselle) 255
2. Epécamps (Somme) 257

Chapitre 8 – **La très petite commune et son insertion dans les réseaux territoriaux** 261

I. Les très petites communes et l'intercommunalité 261
A. La diversité de l'intégration intercommunale 262
1. Les très petites communes et la taille des intercommunalités 262
2. Les compétences des structures intercommunales : une donnée à géométrie variable 267
B. Les choix et les interrogations des élus locaux face à l'intercommunalité 269
1. Répartition géographique et taux d'appartenance des très petites communes aux nouvelles structures 270
2. La question fiscale, un sujet crucial pour le passage à l'intercommunalité fiscalisée 272
3. L'intercommunalité et l'opinion des maires 274
a) Les très petites communes et la nouvelle identité des intercommunalités 275
b) Configuration territoriale et rapports centre-périphéries 277
c) L'intercommunalité et l'autonomie des municipalités 279
4. L'intercommunalité a-t-elle résolu les problèmes des très petites communes ? 280
D. La persistance des syndicats intercommunaux non fiscalisés : un frein à la cohésion territoriale ? 281

II. L'émiettement territorial et les rapports hiérarchiques entre collectivités 284
A. Le double circuit politique : le maire, représentant de l'Etat, et le maire, responsable élu d'une collectivité territoriale 284
1. La logique dominante de l'organisation des politiques de développement local et d'aménagement du territoire : un double système pyramidal 284
2. Le poids des relations directes avec les collectivités et institutions supérieures 286
3. Les pressions des préfets et leurs ambiguïtés 288
B. Des relations en dehors du système : associations et groupes de pression 289

III. Très petites communes et développement local 290
1. La complexité de l'empilement des structures 291
2. Cohérence territoriale et oppositions locales 292
3. Des capacités très inégales : forces et faiblesses des très petites communes 293

Chapitre 9 – **Réalités, idéologies, perspectives : quel avenir pour les très petites communes ?** 297

I. L'évolution « spontanée » : la perspective du prolongement des tendances actuelles 297
A. L'évolution démographique des très petites communes : une nouvelle stabilité démographique 297
1. Les conditions de la reprise démographique des très petites communes 298
2. La stabilisation des espaces marginaux, témoignage d'un changement d'époque ? 299
B. Perspectives de la vie locale et des potentiels locaux dans les très petites unités 300
1. Les espoirs des maires des très petites communes 301
2. Les inquiétudes des maires 306
3. Les perspectives des très petites communes à moyen terme : quelques grandes lignes 309
a) L'avenir tranquille, ou la vraisemblable inertie, assumée, de nombreuses communautés de petite taille 310
b) Des questionnements préoccupants dans certains contextes régionaux 311
c) Les nouvelles opportunités de l'administration locale contemporaine 312
C. La très petite commune et les nouvelles attentes des territoires ruraux 312
1. Les très petites communes et la « renaissance rurale » 312
2. Les très petites communes dans les nouveaux rapports au territoire 313

II. Idéologie et réforme administrative : la révolution impossible ? 314
A. Le débat sur le morcellement municipal 314
1. Des maires très majoritairement opposés à la suppression de leur autonomie 315
2. Communauté locale et expression démocratique 317
3. Autonomie communale et finances locales 317
4. Faibles densités, représentation du territoire et développement local 318
5. Contraintes géographiques et cohérence des territoires 319
B. Des idéologies territoriales au plus haut niveau de l'Etat : des réalités locales aux grandes perspectives nationales 320
1. Les contradictions des années 1980 et 1990 320
2. Le rapport Mauroy au tournant des années 2000 321
3. Les rapports Attali et Balladur : des objectifs plus raisonnables ? 321
C. Fusions de communes et dynamiques territoriales : quelques études de cas 323
1. Source-Seine 323
2. Frohen-sur-Authie 324
3. Chauvac-Laux-Montaux 325
4. Quelques projets en cours 325

III. Vers l'émergence d'un modèle original ? 325
A. La réflexion globale et les cas particuliers : une conciliation bien difficile… 326
B. Le dynamisme territorial : réflexions sur une notion ambiguë 327
1. Forces endogènes, forces exogènes 327
2. La notion d'« inertie positive » 328
3. La question des services publics 328
C. La très petite commune en France : un modèle original de gouvernance locale ? 329

Conclusion de la troisième partie 331

Conclusion générale 333

Annexes 339

Table des sigles et acronymes utilisés 375

Bibliographie 377

Liste des tableaux 393

Liste des figures 395

Table des matières 399