



Le siège du conseil départemental de la Manche à Saint-Lô, un acteur décisif de la gestion territoriale.

## Proches des gens et des lieux : les communes face à la réforme territoriale



**Nicole MATHIEU**, directrice de recherches émérite au CNRS

Celles et ceux qui n'ont jamais mis le pied dans le département de la Manche, qu'ils y entrent en voiture ou qu'ils descendent à Villedieu-les-Poêles du train Paris-Granville, à Saint-Lô après changement à Caen ou à Avranches en venant de Rennes, ne peuvent que s'étonner de ne pas retrouver les grands contrastes des paysages habités qui caractérisent les espaces environnant les très grandes villes et « métropoles ». Il est vrai que la plus grande, Cherbourg (voir page 14), située à l'extrême face nord du Cotentin, rayonne plus sur la mer et sur un petit nombre de communes péri-urbaines que sur la longue bande de terres avec façade sur mer qui dessine le département de la Manche.



**Edgar LEBLANC**, inspecteur général honoraire de l'Agriculture

### Un système de peuplement hérité et encore visible

Une fois qu'on est entré dans le département et que l'on cherche une destination, on a vite fait de comprendre que l'on se trouve dans un « pays de communes » (les 601 communes de 2015), un maillage serré et hiérarchisé : le « système villages-bourgs-villes ». Ce modèle français de relations villes/campagnes et d'habiter décrit par Fernand Braudel semble résister, en habitat dispersé, à la tendance uniformisante de l'accumulation du bâti individuel et collectif en auréoles concentriques ou le long des axes routiers, cet « étalement urbain » et « mitage du paysage ». En effet, quel que soit l'endroit où on se trouve, on n'est jamais très loin d'une ville, certes de taille moyenne voire petite, mais qui, pour leurs habitants, du dedans ou des alentours, dispose de tous les attributs d'une ville où sont pourtant atténués les désagréments de la pollution et des quartiers de relégation sociale. À la sortie de l'une ou l'autre de ces villes viennent les bourgs – chefs-lieux

de communes rurales au sens de l'INSEE – qui se détachent de l'horizon par le clocher d'une église. Ils ne sont jamais très éloignés les uns des autres et se distinguent non pas tant par leurs bâtiments communs (la mairie, l'école, l'église et le cimetière) que par la puissance d'attraction de leurs marchés parfois liés à une foire, de leurs commerces y compris le supermarché, de leurs artisans et entreprises parfois regroupés dans la zone artisanale et industrielle jouxtant le centre du bourg. La persistance de ce maillage va de pair avec un réseau très original de petites industries dispersées sur tous les territoires manchois (voir page 44). Ces bourgs à l'allure de petite ville sont entourés de « villages » (avec leur nom inscrit sur un panneau) eux-mêmes dispersés à distance aléatoire sur le territoire communal : tantôt quelques maisons-fermes de granit, de poudingue, de schiste ou de « mâtse » (terre crue) disposées autour de cours avec leurs châtaigniers, leurs sources et puits, leur « boulangerie » entourés des chemins « creux » communaux qui les reliaient autrefois aux bourgs et à



Une maison-ferme restaurée en pays coutançais, en granit avec son toit en triangle caractéristique de ce terroir.

tous les autres villages ; tantôt des fermes isolées dont le lieu-dit est souvent nommé hôtel (toponyme lié aux défrichements des x-xii<sup>e</sup> siècles). Cet habitat, remontant parfois au xvii<sup>e</sup> siècle, est de moins en moins occupé par des agriculteurs, dont les bâtiments sont toujours éloignés des « centres » de villages. Il a fait l'objet de restauration par des « horsains », étrangers anglais, allemands et « français » appelés aussi « parisiens » voire bretons ou seulement nés hors de la commune. Le long des côtes aussi, on retrouve ce modèle d'habitat. Et si le village sans église de Saint-Martin-de-Bréhal est plus étoffé que les autres, c'est qu'il accueille, en plus des habitants pêcheurs et ostréiculteurs locaux, des vacanciers d'origine modeste, possesseurs ou locataires des

villas du front de mer, et des occupants de lotissements récents construits jusqu'à la limite de la zone inondable des prés salés. Subsistent, en effet, dans ce département encore quelque peu *préservé* du progrès de « l'urbanisation » généralisée, des traces de la conception de l'organisation administrative et territoriale de la Constituante. D'abord le département de forme géométrique pour casser l'identité de la province. Ensuite le chef-lieu du département, de préférence au centre afin que nul citoyen ne soit éloigné de plus d'une journée de transport (aujourd'hui ce serait d'une heure de voiture). Mais dans ce département longiforme (150 km d'une extrémité à l'autre), il y eut hésitation sur le lieu : Coutances plus centrale, ou Saint-Lô moins

### Évolution du nombre de communes dans la Manche

**1788** : 715 paroisses

**1790** : 7 districts, 63 cantons, 697 communes

**1801** : 5 arrondissements, 48 cantons, 670 communes

**1985** : 601 communes

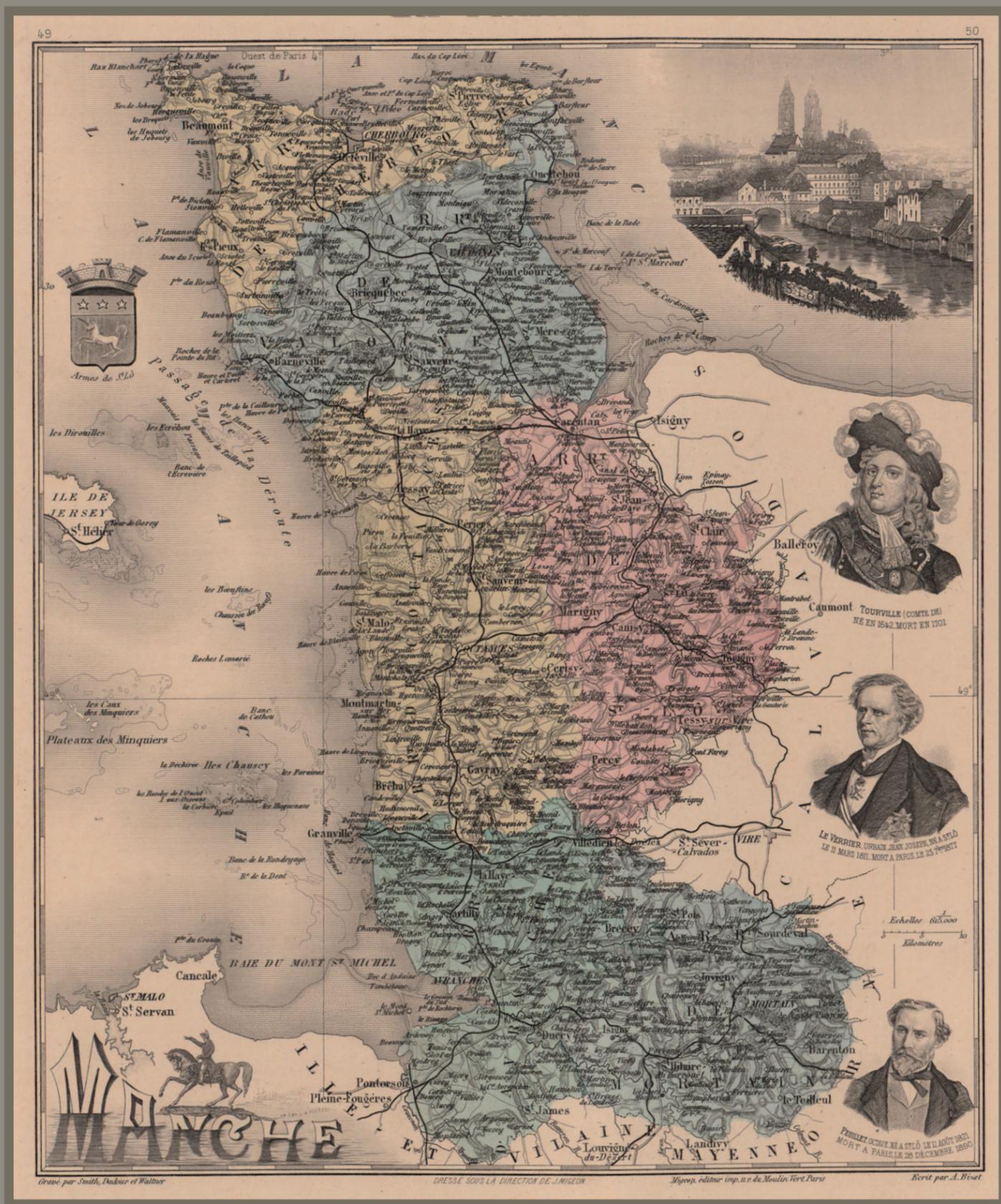
**2002** : 4 arrondissements, 48 cantons, 602 communes

**2015** : 601 communes

**2016** : 36 communes nouvelles regroupant 121 communes

**2017** : 4 communes nouvelles (45 communes), 5 agrandissements (8 communes)

**2020** : 8 EPCI (établissements publics de coopération intercommunale), soit 3 communautés d'agglomération (CA du Cotentin, Saint-Lô Agglomération, Mont-Saint-Michel-Normandie) et 5 communautés de communes (Coutances Mer et Bocage, Granville Terre et Mer, Baie du Cotentin, Côte Ouest-Centre-Manche, Villedieu Intercom), 446 communes

Carte de la Manche à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle.

marqué par l'épiscopat. Ce fut cette dernière qui gagna la préfecture, mais peu distantes les unes des autres, les villes d'Avranches, de Coutances, de Mortain voire même de Cherbourg obtinrent le statut de sous-préfectures. Mais l'héritage le plus marquant de cette conception de la gestion des lieux et des gens se résume dans l'article 7 du décret du 12 novembre 1789 repris dans le décret du 22 décembre 1789 : « Il y aura une municipalité dans chaque ville, bourg, paroisse ou communauté de campagne » (voir encadré). Dès lors et encore aujourd'hui pour les habitants, qu'ils soient de souche ou « néo » manchois, la commune est leur lieu principal d'identification (avec en deuxième lieu-dit celui du village ou de « l'hôtel » isolé) faisant de la Manche un maillage dense de petits lieux de vie gardant une forme d'autonomie ne serait-ce que par le panneau qui les signalent.

### La réforme territoriale, quel bouleversement ?

Devant la grande diversité des pays et des territoires du département, c'est en interrogeant trois maires d'une des huit nouvelles communautés de communes – Coutances Mer et Bocage – ainsi qu'une femme, ancienne conseillère municipale d'une petite commune rurale, que nous avons cherché des réponses à cette question. Et, à l'écoute de leurs paroles depuis les divers lieux de leur gestion et leur position sur la réforme, se révèlent différences et convergences qui méritent d'être approfondies. Bien sûr, il ne s'agit que d'un éclairage offert à la discussion des acteurs politiques comme des habitants.

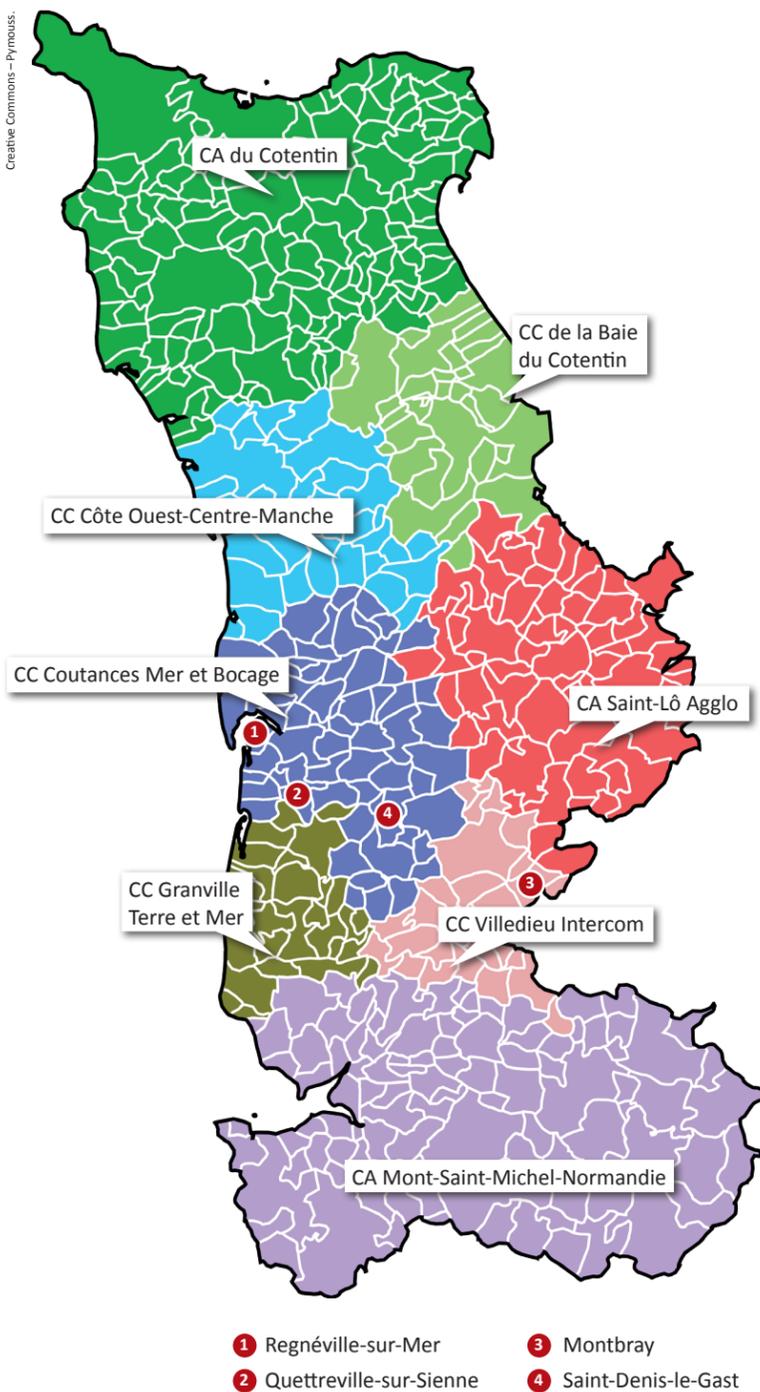
### Les débuts de la nouvelle communauté de communes Coutances Mer et Bocage (CMB) : Bernard Malherbe, ancien maire de Regnéville-sur-Mer

« Avant 2015, Regnéville faisait partie d'une petite communauté de communes (CC) dans laquelle les élus faisaient "gratuitement" beaucoup de choses, où la fonction sociale remplie par la CCAS était réelle et visible. La communauté de Montmartin regroupait 12 communes et fonctionnait bien. Avec la nouvelle organisation, bien des choses ont changé. Les deux cantons de Gavray et de Quettreville ont été fusionnés et les conseillers départementaux ont une activité réduite au vote du budget du Département. Un des objectifs de la loi NOTRe de 2015 était la suppression des départements. D'où le choix de communautés regroupant au moins 15 000 habitants. Mais le préfet ayant poussé au regroupement maximum, la nouvelle communauté, la CMB, avec 49 communes, annonce 48 000 habitants. Une CC devrait rassembler des communes qui en ressentent le besoin et non être le résultat d'une obligation. Mais c'est la logique de la quantité de population qui l'a emporté. Dans ces conditions, il valait mieux rester avec les cantons, mais ceux-ci ne sont plus que des circonscriptions électorales sans aucune compétence. Les élus sont plus loin des décisions. Avec 79 conseillers communautaires, le fonctionnement est moins convivial. La mutualisation des services, la création de services techniques spécialisés ont conduit à des recrutements, aujourd'hui la CC fonctionne avec 350 fonctionnaires. Des moyens techniques, juridiques, de secrétariat soulagent les services des communes. Au moment de la mise en place, les difficultés se sont accumulées, à propos du budget surtout, des compétences à déléguer. De gros progrès dans le fonctionnement ont toutefois été réalisés en 2018 et 2019, surtout dans la recherche d'une égalité entre les communes. Et des projets collectifs ont été construits, pour lutter contre les pollutions, contre les inondations, sur le devenir du littoral, sur la réinstallation d'exploitations agricoles. À Regnéville, par exemple, des travaux très lourds financièrement ont été nécessaires sur la station d'épuration afin de permettre le raccordement



L'imposant hôtel de ville de Coutances, siège de certains services de la communauté de communes Coutances Mer et Bocage.

« Le souci des élus municipaux, c'est bien l'action de proximité au plus près des habitants, dispersés dans de petites communes. »  
(G. Geyelin.)



Carte des intercommunalités de la Manche.

de 150 maisons. Ces travaux d'assainissement, c'est 2 millions d'euros. La CC nous a aidés à monter les dossiers d'aides. D'autres travaux très onéreux seront nécessaires pour lutter contre l'invasion des eaux pluviales qui pénètrent par porosité dans les tuyaux d'assainissement en amiante-ciment, car ceux-ci deviennent poreux en vieillissant. Ce surplus d'eau, certes propre, provoque les débordements fréquents de certaines stations d'assainissement. »

### Une commune nouvelle pour mieux gérer les lieux et être proche des habitants : Guy Geyelin, maire de Quettreville-sur-Sienne

« Nous avons pris la réforme en pleine figure, car l'échelon communal n'était pas l'objectif premier des rédacteurs de la loi NOTRe qui visait d'abord la constitution de communautés de communes plus importantes que celles qui existaient avant. Quettreville faisait partie de la communauté de communes de Montmartin, petite communauté regroupant alors, depuis plus de vingt ans, 12 communes. Les communes s'entendaient bien ; la communauté fonctionnait à la satisfaction de tous, communes rurales et communes du littoral aux intérêts qui pouvaient diverger. Mais un équilibre admis de tous s'était établi et les habitants avaient le sentiment d'appartenir à une cause commune.

Avec la grosse communauté regroupant une soixantaine de communes, la CMB, c'est plus compliqué. La dimension "bassin de vie", très présente dans la petite communauté, est moins évidente dans la grosse. Les conflits semblent parfois l'emporter, par exemple entre les communes littorales et les autres, avec les revendications des ostréiculteurs. Et les élus sont moins proches de la décision, le représentant isolé d'une petite commune peut se sentir peu écouté, pas entendu.

De là, le besoin s'est exprimé rapidement de se regrouper en commune nouvelle, pour peser davantage dans les décisions communautaires. De plus, avec la nouvelle organisation, les communes ont vécu une véritable perte de compétences. L'exemple de la compétence scolaire est éclairant. Dans l'ancienne communauté de Coutances, cette compétence avait été déléguée à la communauté, afin de faciliter le versement de subventions aux écoles privées. Les autres communes se sont vu imposer l'abandon de leur compétence scolaire au profit de la CMB.

Et elles ont conservé la gestion des cantines, plus compliquée à organiser au niveau communautaire. Aujourd'hui, sur ce dossier, les communes ne sont qu'un bureau d'enregistrement pour des décisions prises au niveau communautaire. On a conservé le moins arrangeant. Et la disparition de la communauté de communes de Montmartin a gommé en partie la dimension de proximité des décideurs. Dans le fond, les nouveaux EPCI sont le résultat d'une vision purement technocratique de la réforme territoriale. Et pour conserver la dimension "proximité avec les habitants", la commune nouvelle s'est peu à peu imposée comme une évidence.

La démarche s'est faite en deux temps. D'abord, Hyenville a souhaité se rapprocher de Quettreville, car de nombreuses activités en commun avaient rapproché les élus, autour de la gestion des eaux, de la défense du littoral. C'est donc la demande de Hyenville qui a déclenché le processus, et la fusion s'est réalisée sans difficultés. Dans cette affaire, l'État a été neutre, pas d'incitation particulière, pas d'obstacle.

Puis, une seconde étape a été engagée avec quatre autres communes pour définir un projet commun. La démarche a commencé par des réunions publiques d'information et de consultation. Puis les élus ont constitué une "charte fondatrice" et un "projet de territoire de la commune nouvelle". La charte, adoptée par chaque conseil municipal, organise le fonctionnement pendant la période transitoire : un conseil municipal, un budget, des compétences. Elle fixe également, de façon solennelle, les relations entre la commune nouvelle et les communes historiques qui la composent : elles conservent leur nom, leurs limites territoriales mais perdent leur statut de collectivité territoriale. Elles conservent un maire délégué doté de prérogatives d'officier d'état civil et d'officier de police judiciaire. Un CCAS, où les six communes sont représentées, est chargé de définir la politique sociale de la commune, avec des antennes territoriales. Enfin, des commissions sont mises en place pour préparer les débats du conseil de la commune nouvelle. Le projet de territoire fixe les orientations et objectifs qui seront mis en œuvre par la commune nouvelle. Aménager l'espace, consolider et développer des services à la population,



La mairie de Quettreville-sur-Sienne (3 200 hab.).

garantir aux enfants de bonnes conditions de scolarité et développer des actions à destination des jeunes, favoriser la vie locale associative, sportive, culturelle et citoyenne, assurer la tranquillité des habitants, la prévention de la délinquance et des incivilités, développer une action sociale de proximité, piloter les finances et la fiscalité, programmer les projets d'équipements et de travaux dressés par chaque commune historique.

Le souci des élus municipaux, c'est bien l'action de proximité au plus près des habitants, dispersés dans de petites communes, des villages isolés. Mais cette action est rendue possible par une organisation technique professionnelle. Des activités sont du niveau de la commune, les églises, les cimetières, mais aussi les permis de construire qui sont redevenus compétence communale. La commune a pu se constituer des services techniques compétents par la spécialisation, les ressources humaines, les finances et la comptabilité, la gestion du patrimoine communal, la gestion des assurances. Et les élus, déchargés de la gestion quotidienne, peuvent se consacrer aux contacts avec les habitants, à l'occasion des permanences dans les communes déléguées. Et comme ils sont plutôt jeunes, en activité, ils ne peuvent consacrer le même temps aux affaires communales que les retraités. La commune gère l'urgence ; la CMB ou le conseil départemental, le fond. D'où le besoin de relais, par exemple le médecin recruté en Espagne, et qui assure les relations avec les services sociaux départementaux.

Tout cela n'est pas toujours facile. Le plus compliqué, la vieille méfiance entre communes, l'esprit Clochemerle en quelque sorte. Il faut surmonter les inimitiés, surtout chez les plus âgés ; chez les jeunes, cela se passe bien. Ils sont attirés par le prix du foncier et les services dans la commune, qui est un peu une cité-dortoir pour Granville ou Coutances. Pour les anciens, la commune a mis en place un projet de résidence senior sous forme de petits appartements attrayants pour ceux qui habitent de grandes maisons isolées dans la campagne. L'action du CCAS et de ses antennes communales se concentre sur les cas individuels, sur la distribution de colis avec la Banque alimentaire chaque jeudi : sa légitimité auprès des habitants semble bien assise. »

### Les dessous d'une commune nouvelle vue par une ancienne conseillère municipale : Marie-Thérèse Cueff

« La difficulté d'être une femme dans le conseil municipal d'un bourg rural... Après deux tentatives infructueuses ("elles ne savent même pas manier la pelle et la pioche", dit une ancienne agricultrice), nous avons constitué une liste de quatre femmes, dont aucune agricultrice, et nous sommes passées à trois au premier tour, la quatrième au deuxième tour. En début de mandat, quand nous intervenions en conseil municipal, nos propos étaient écoutés avec suspicion, et comme sans intérêt. Il semblait que nous n'avions aucune légitimité de parole. On nous méprisait comme femmes et comme intellectuelles, malgré des comportements non prétentieux. Par la suite, au fil des conseils, la situation a évolué positivement et si des différends sont apparus et ont donné lieu à des échanges très vifs, ils étaient dus à des problèmes de fond et d'idéologies. Ainsi, quelques propositions ont été enterrées avant d'avoir vraiment vécu.

Le nouveau canton, à Montbray, tout le monde l'ignore, contrairement à l'ancien. Il n'est connu que par ses conseillers départementaux, très présents lors d'événements locaux. Entre Montbray et Percy, chef-lieu de l'ancien canton, la méfiance et la rancœur dominent les relations depuis longtemps. Le précédent maire de



La mairie de Percy (2 580 hab.). Beaucoup de communes nouvelles ou de communautés de communes ont souhaité faire explicitement référence à la Normandie dans leur nouveau nom.



La mairie de Montbray (300 hab.).

Percy, vétérinaire bien installé, était conseiller général et les investissements, les projets, les subventions allaient à Percy (un projet de lieu d'accueil de jour spécialisé Alzheimer, porté par Montbray, a été mort-né du fait d'un accueil longue durée déjà fonctionnel à la maison de retraite de Percy). D'ailleurs, c'est quoi le canton, personne ne le sait, il n'y a pas de maison du canton.

Faire une commune nouvelle ? Seule la commune du Chefresne a répondu favorablement à la proposition de Percy. Les autres ont refusé de fusionner. Après une réunion à Percy, organisée par la municipalité et dont l'invité était le maire de la commune nouvelle de Tinchebray, l'attrait était réel, pour certains, du fait de dotations plus importantes. Un avant-projet était porté par le conseil de Montbray qui proposait de former une commune nouvelle sans Percy. Les maires des communes environnantes n'ont pas donné suite, même celui de Morigny, et pourtant plusieurs associations sont communes avec Montbray. Toujours la méfiance, on attend. Les zones artisanales à Villedieu La Colombe ou à Percy empêchent maintenant de faire des projets viables dans les petites communes. Les conseillers sont timorés, hésitent. »

### Rester une commune, ma commune : Claude Quesnel, ancien maire agriculteur de Saint-Denis-le-Gast

« Depuis une vingtaine d'années, Saint-Denis-le-Gast faisait partie de la communauté de communes de Gavray. Les maires y étaient reconnus. On était une quinzaine, on échangeait nos expériences. Avec la loi NOTRe, l'idée principale, c'était l'agrandissement des communautés de communes. Et là, il y a eu un changement d'intérêts. D'abord, la création de la communauté de Coutances a absorbé celle de Gavray. Et surtout, la troisième étape, avec la création de la communauté de communes Coutances Mer et Bocage (CMB), a conduit à des conflits entre les communes littorales et les autres. Les communes rurales paient pour les autres. Par exemple, la taxe Gemapi (pour la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations) nous a été imposée, à hauteur de 800 000 €, répartie sur le foncier bâti et non bâti et la taxe d'habitation. Le dossier avait été mal étudié. Si nous avons été d'accord avec la communauté de Coutances, la nouvelle CMB ne nous convient pas. Au départ, le conseil communautaire était une grosse machine, à près de 100 participants. Saint-Denis-le-Gast a refusé de fusionner avec Gavray. Avec des arguments. La stabilité de la DGF (dotation globale de fonctionnement, apportée par l'État), un bon niveau de droits de mutations : le budget de la commune reste équilibré. Nous ne sommes pas systématiquement contre les délégations de compétences. La compétence scolaire de fonctionnement était depuis longtemps déléguée à la communauté de Gavray, mais nous avons conservé les bâtiments scolaires, qui ont été bien utiles pour accueillir les élèves à la sortie du confinement. Avec les compétences conservées, l'église, le cimetière, la voirie communale, l'instruction des permis de construire, le CCAS, l'agence postale, l'assainissement collectif, la restauration scolaire, la commune de Saint-Denis offre toujours des services de proximité aux habitants.



Claude Quesnel, à droite sur la photo, maire de Saint-Denis-le-Gast de 2001 à 2020, lors de l'inauguration de la mairie rénovée de la commune.

Avec la fusion, rapidement, tous ces services propres disparaîtraient. Nous devons rester proches de chacun et assurer notre rôle social et d'entretien du territoire. Avec la suppression de la commune, les gens sont beaucoup moins représentés, et alors, certains s'expriment différemment, voir les Gilets jaunes. Bien des gens peuvent se sentir enfermés dehors. Et des jeunes s'installent dans la commune, le prix du foncier est abordable, le travail est à portée avec le maillage de petites entreprises dans les zones rurales, l'agroalimentaire, les petites industries, les artisans surtout. Il faut conserver ces entreprises de petite taille. Quand une grosse entreprise ferme, beaucoup de gens se retrouvent au chômage. »

« Nous devons rester proches de chacun et assurer notre rôle social et d'entretien du territoire. »

Adhésion, attentisme, opposition : la réforme territoriale de 2015 ne suscite guère d'enthousiasme. La valeur de la « proximité » que plusieurs élus interviewés ont mis en avant sera-t-elle compatible avec une réorganisation administrative « constitutive » mais qui s'est peu appuyée sur les habitants et ce rapport si original aux lieux des Manchois ?

### Pour en savoir plus...

René GAUTIER et 54 correspondants, *601 communes et lieux de vie de la Manche*, Éditions et rééditions du Patrimoine normand, 2014.  
Nicole MATHIEU, *Les Relations villes/campagnes. Histoire d'une question politique et scientifique*, Paris, L'Harmattan, 2017.