

Cantons, intercommunalités et « pays » en Flandre française

Xavier Leroux



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/ruralia/1849>

ISSN : 1777-5434

Éditeur

Association des ruralistes français

Édition imprimée

Date de publication : 1 septembre 2007

ISSN : 1280-374X

Référence électronique

Xavier Leroux, « Cantons, intercommunalités et « pays » en Flandre française », *Ruralia* [En ligne], 21 | 2007, mis en ligne le 31 décembre 2011, consulté le 30 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/ruralia/1849>

Ce document a été généré automatiquement le 30 avril 2019.

Tous droits réservés

Cantons, intercommunalités et « pays » en Flandre française

Xavier Leroux

- 1 Quelle peut être la place du canton de nos jours ? Quel est son avenir ? Dans l'organisation administrative de la France, le canton joue toujours le rôle qu'on lui a prêté dès sa création, à savoir celui du cadre électoral du département. Mais en termes d'organisation territoriale, le canton ne semble plus un référent pertinent. Les deux derniers siècles ont profondément modifié l'organisation des espaces notamment en raison du développement des moyens de communication et du rôle polarisant joué par les villes.
- 2 Trop exigü pour penser ces questions d'aménagement, le canton semble aujourd'hui menacé par le retour des « pays », territoires plus « organiques » dont les atouts affichés sont la cohérence d'ensemble et des dimensions spatiales intermédiaires. La constitution de ces « pays » montre qu'il existe, à l'intérieur de ces bassins de vie, des sous-ensembles qui s'apparentent au canton, organisés autour d'une ville ou d'un bourg-centre. Ce bourg-centre s'est d'ailleurs, au cours de ces deux derniers siècles, au moins maintenu, si ce n'est développé davantage que ses communes environnantes. Cette organisation spatiale établie par le canton s'est finalement révélée être un socle pour la création des intercommunalités, notamment dans les zones restées les plus rurales.
- 3 L'examen de cette question prend pour exemple le nord de la France et plus précisément celui de l'espace compris entre Lille et Dunkerque, espace polarisé par ces deux agglomérations où intercommunalités et « pays » se sont tout récemment structurés. Administrativement, nous nous situons dans l'arrondissement de Dunkerque. Cinq points combinant enquête, analyse documentaire et étude de documents institutionnels¹ articulent notre propos. Au vu des résultats d'un travail de terrain mené dans le cadre de la recherche de thèse², nous commencerons par rappeler que le canton n'est plus aujourd'hui considéré comme un « référent territorial », un échelon auquel on s'identifie. À l'aide d'un regard statistique, les deuxième et troisième points ambitionnent de montrer que ce sont surtout l'étude des évolutions démographiques des communes (et notamment des chefs-lieux de canton) mais aussi des contextes politiques de constitution

des intercommunalités qui éclairent sur la place du canton dans l'organisation de ce territoire. Au sud de Dunkerque, le pays « moulins des Flandres » est un territoire multipolaire où cantons, intercommunalités et bassins de vie organisés autour des bourgs-centre présentent une forte homogénéité : les documents de « pays » l'attestent (quatrième point). Affichant une configuration de type bipolaire, le pays « cœur de Flandre », au nord de Lille, n'admet pas de tels parallèles et structure son organisation selon d'autres échelles. La question d'une optimisation de l'organisation intercommunale est d'ailleurs ici à l'étude (cinquième point).

Le canton n'est pas un référent territorial

- 4 Lors d'une enquête sur la connaissance et la représentation de la notion de « pays », nous avons demandé à une centaine d'enquêtés (des maires et des habitants régulièrement sélectionnés au sein de l'espace Lille-Dunkerque) à quel échelon territorial ils se sentent le plus attachés. La question est certes classique dans les travaux de géographes, sociologues ou politistes, mais il est toujours intéressant de la réactualiser, notamment lorsqu'un nouveau zonage émerge comme c'est le cas ici avec les « pays ». Pour les élus, nous avons orienté la question sur des zonages institutionnels les concernant directement (commune, canton, arrondissement, département, région et intercommunalité) alors que les habitants avaient la possibilité de proposer des espaces définis par eux-mêmes. Le tableau n° 1 rassemble les réponses.

Tableau 1 : L'appartenance à un type d'échelon territorial

échelon	maires			habitants
	cité en 1 ^{er}	cité en 2 nd	cité en 3 ^e	cité
commune	27	-	-	42
canton	-	7	2	1
arrondissement	-	-	2	0
département	-	3	10	2
région	1	1	3	8
intercommunalité	6	16	-	1
pays	-	2	-	9

- 5 Sans réelle surprise, nous constatons que la commune, symbolisée par son clocher et l'écharpe de son maire, reste de très loin l'échelon préféré des individus, que ce soit pour les maires, cela est légitime, ou les habitants. Les élus voient ensuite l'intercommunalité

et le département comme des interlocuteurs secondaires tandis que le canton n'est cité que par neuf élus. Mais sur ces neuf réponses, aucune n'est placée en première position (sept maires le citent en second et deux en troisième). Il est d'ailleurs intéressant de souligner que les trois élus citant le département en seconde position évoquent spontanément le fait que, du département ou de la région, l'un des deux est à supprimer, dans un souci de simplification. Le reste n'apparaît pas très significatif, la région perce mal, l'arrondissement a quasiment disparu.

- 6 Les habitants définissent, après leur appartenance à la commune et à la région, une appartenance à un bassin de vie, un espace vécu qu'ils tendent à définir eux-mêmes comme un « pays ». Sur une soixantaine d'habitants interrogés, un seul désigne le canton comme l'espace auquel il se sent le plus attaché. Les habitants ne paraissent pas plus attachés à l'intercommunalité (un seul enquêté nomme cet échelon comme référent principal). En revanche, pour les élus, il s'agit d'un échelon qui semble désormais adopté : 22 élus le désignent (dont six en première position avant même la commune et seize en seconde position). Il reste toutefois difficile de percevoir s'il s'agit ici d'une pratique effective ou si cette réponse était destinée à faire bonne impression à nos yeux.
- 7 La mobilité individuelle entraîne une dissociation des usages de l'espace en lieux de production, lieux de consommation, lieux de résidence, lieux de récréation. Cette nouvelle répartition permet notamment un élargissement du périmètre de vie des individus. Le canton sonne-t-il trop ancien, dépassé, associé à l'image d'une France rurale statique qui n'aurait plus ce visage aujourd'hui ? De même, l'intercommunalité sonne-t-elle trop récente, trop technique pour le grand public ? Vraisemblablement, dans la mesure où leur représentant n'est pas élu par les citoyens.
- 8 La situation n'a guère évolué depuis les conclusions de Claude Wagnon ³ qui avait étudié l'éventualité de la création d'une entité régionale administrative en Nord-Pas-de-Calais. Élus et décideurs s'y montraient favorables, mais « pour l'ensemble de la population, il reste que la région forme, avec le département, le ventre mou des espaces d'appartenance, loin derrière la commune et la nation » ⁴.

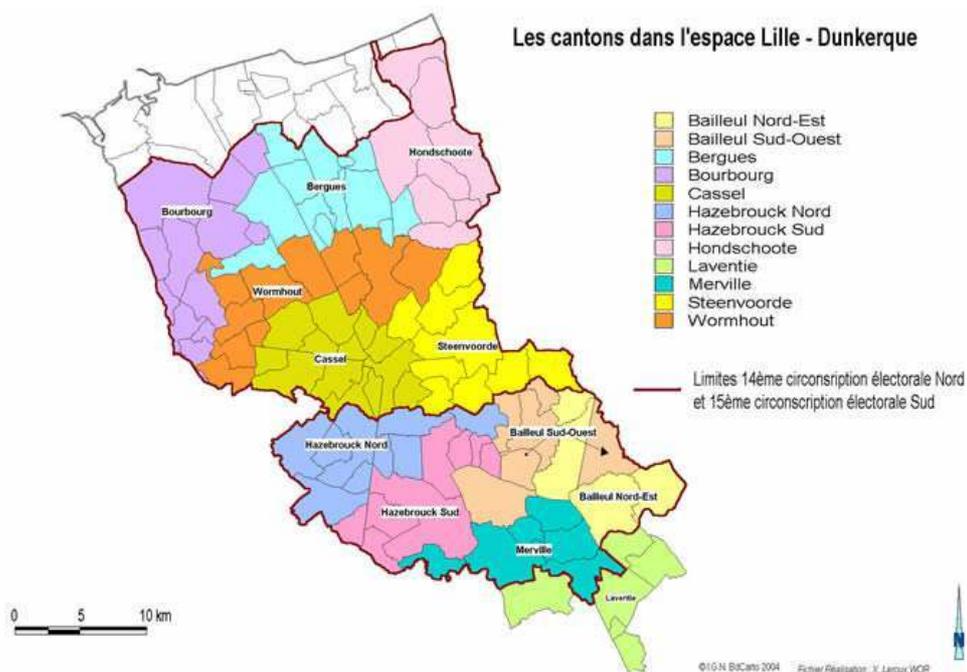
Un espace de petite polarisation

- 9 Depuis la Révolution, le chef-lieu de canton semble avoir toujours eu une place particulière dans l'organisation du territoire à cet échelon. Pensés pour contenir une population électorale, les cantons justifient leur assise spatiale davantage selon un poids démographique qu'en termes de superficie et d'accès au centre comme ce fut le cas pour les départements et les arrondissements. Dans cette optique, la question de l'équilibre entre les milieux urbanisés et milieux ruraux s'est révélée cruciale : c'est pourquoi en zone urbaine, une même commune recouvre généralement plusieurs cantons. La France compte aujourd'hui 4 039 cantons qui survivent au travers du système électoral, mais qui n'offrent guère de perspective en termes d'aménagement territorial : « l'horizon cantonal est bien étriqué en regard d'un espace économique, social, vécu et culturel autrement plus large » ⁵. C'est pourtant sur la base de cette petite zone de chalandise, au rôle polarisant des chefs-lieux que de nombreux regroupements intercommunaux, majoritairement en milieu rural, se sont constitués. On a coutume de parler de « bassin de vie ». L'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) y voit « le plus petit territoire sur lequel les habitants ont accès à la fois aux équipements et à l'emploi » ; peut également être évoqué « le niveau de polarisation de base qui recouvre

l'aire d'attraction du supermarché, du collège ou de l'office notarial »⁶. Dans l'espace étudié, la part de la population du chef-lieu par rapport à la population totale du canton est toujours plus ou moins du même ordre : environ un quart pour les cantons dont le nombre de communes est le plus important et environ la moitié lorsque ce nombre est plus faible.

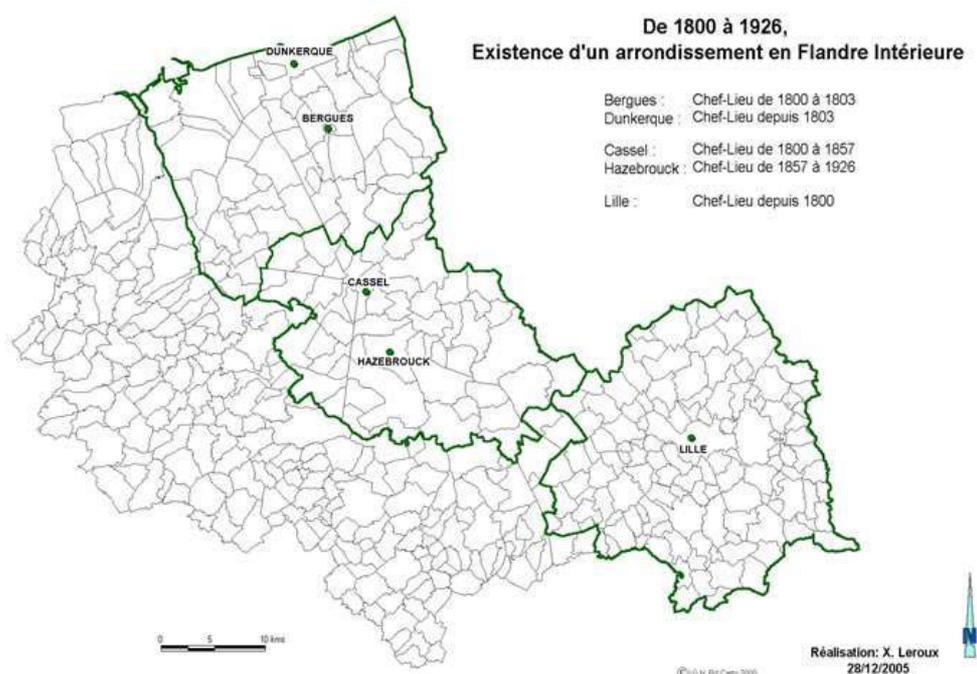
- 10 L'espace compris entre les deux agglomérations lilloises et dunkerquoises s'agence donc en onze cantons dont sept peuvent s'apparenter à ce modèle d'un petit centre influant sur une dizaine de communes (voir carte n° 1). Il s'agit des cantons de Cassel, Bergues, Hondschoote, Wormhout, Bourbourg, Steenvoorde et Merville. Leur poids démographique d'ensemble peut varier d'environ 9 000 habitants (canton de Cassel) à près de 24 000 habitants (canton de Merville). Comme le montre le tableau n° 2, le chef-lieu s'est très souvent au moins maintenu, si ce n'est développé à travers le temps. Si Hondschoote et Steenvoorde ont stagné, Wormhout et Merville ont crû, respectivement du fait de la proximité de l'autoroute A25 et d'effets de périurbanisation corollaires. En bordure nord de l'actuelle communauté urbaine de Dunkerque, la commune de Bourbourg a vu sa population doubler (3 581 habitants en 1801 et 6 908 habitants en 2001), du fait de ce rattachement avec la structure intercommunale littorale. En cela, la commune apparaît comme le seul chef-lieu de l'espace étudié n'étant pas le centre d'une intercommunalité de type communauté de communes. À l'inverse, Cassel et Bergues ont vu leur population diminuer. On pourrait justifier ce fait par des contraintes « de sites » ne favorisant pas l'étalement spatial (Cassel est un mont, Bergues est cloisonnée dans des remparts), mais également par des déplacements de sous-préfectures. En effet, une modification de taille a affecté le Westhoek puisque le déplacement de la sous-préfecture de Bergues à Dunkerque a été décrété en 1803. De même, en 1857, la sous-préfecture de Cassel fut déplacée à Hazebrouck avant que la réforme de 1926 ne supprime finalement cet arrondissement hazebrouckois. Depuis cette date, la Flandre intérieure n'a, pour ainsi dire, plus de support institutionnel (voir carte n° 2). Quatre autres cantons se distinguent de cet archétype. Deux et deux en fait, puisqu'il s'agit du modèle cantonal « urbain » qui recourt au fractionnement de communes lorsque celles-ci sont fortement peuplées. Hazebrouck et Bailleul s'agencent sur la base des cantons de Hazebrouck-nord et Hazebrouck-sud et de Bailleul-sud-ouest et Bailleul-nord-est pour des ensembles démographiques de respectivement 38 000 habitants et 32 000 habitants.
- 11 Cette lecture des chiffres est donc bien à lier avec les caractéristiques des espaces. En milieu rural, le modèle spatial du bourg-centre polarisant sa zone de chalandise montre une relative stabilité démographique dans le temps, tandis qu'en milieu urbain, la croissance de chefs-lieux de cantons déjà fractionnés ne permet plus de raisonner à cette échelle.

Carte 1 : Les cantons dans l'espace Lille-Dunkerque

Tableau 2 : Évolution de la population cantonale entre 1801 et 2001 ⁷

	chef-lieu 1801	chef-lieu 2001	taux de variation	canton 1801	canton 2001	taux de variation
Bergues	5 967	4 209	- 29 %	17 115	19 874	16 %
Bailleul	9 222	14 146	53 %	26 520	32 867	24 %
Bourbourg	3 581	6 908	93 %	10 117	17 761	76 %
Cassel	3 809	2 290	- 40 %	14 142	9 228	- 35 %
Hazebrouck	7 354	21 385	191 %	28 561	38 474	35 %
Hondschoote	3 294	3 815	16 %	11 690	12 906	10 %
Merville	5 520	8 903	61 %	17 332	23 626	36 %
Steenvoorde	3 620	4 024	11 %	14 376	12 851	- 11 %
Wormhout	3 535	4 977	41 %	14 587	14 275	- 2 %

Carte 2 : De 1800 à 1926, l'existence d'un arrondissement en Flandre intérieure



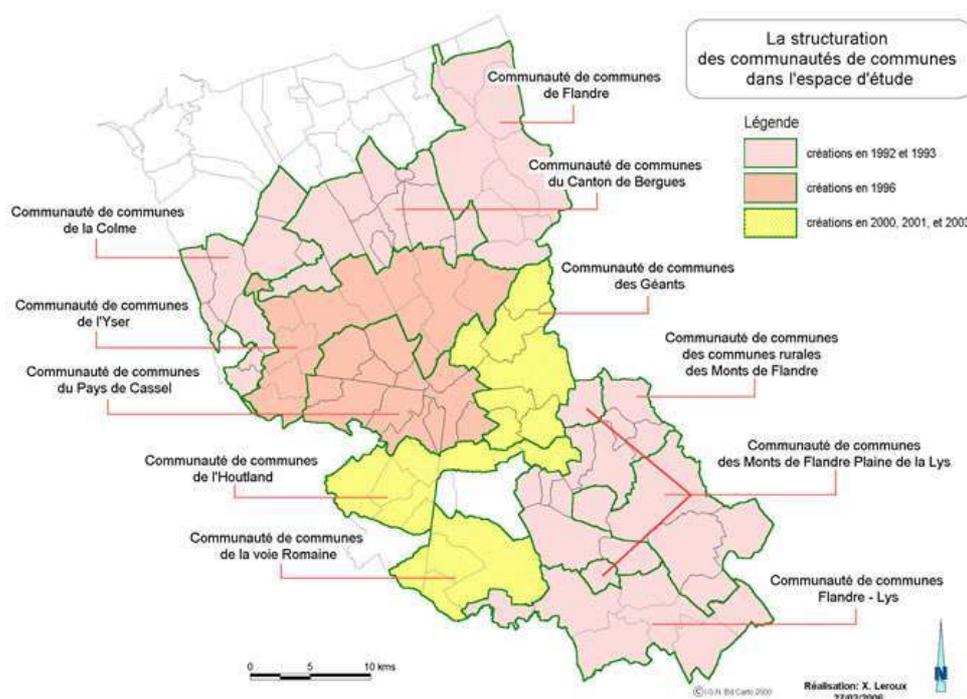
Cadre cantonal et cadre intercommunal, de nettes similitudes

- 12 L'échelon qui s'apparente le plus au canton en termes de forme spatiale est nettement celui de l'intercommunalité (du moins en milieu rural). La question du grand nombre de communes en France amène celle de leur regroupement. De nombreux problèmes ne peuvent être gérés à l'échelon communal et, dès le 19^e siècle, diverses formes de rassemblement commencent à émerger. Il convient d'emblée de noter que ces formes de coopération, aussi abondantes soient-elles aujourd'hui, sont de nature souple, ne réduisant pas le nombre de communes. L'insuffisance financière des communes, le faible poids démographique de nombre d'entre elles et l'« attachement viscéral » de leurs habitants ne semblent pouvoir permettre que ce genre de solution. Les tentatives de fusion de communes n'ont jamais remporté de franc succès : la loi Marcellin de 1971 n'arrive à réduire leur effectif que de seulement quelques centaines (on est passé de 668 communes en 1801 à 652 communes en 2001 dans le département du Nord, soit seulement 16 de moins) alors qu'à cette époque, divers pays européens avaient réussi la manœuvre avec plus de retentissement. Dès lors, il a fallu opter pour des regroupements plus souples. Les syndicats de communes sont apparus sous la forme d'ententes intercommunales dès 1837, avant de donner naissance aux syndicats à vocation unique (SIVU) en 1890, aux syndicats à vocation multiple (SIVOM) en 1959 et à nos actuelles formes d'intercommunalités.
- 13 Instituées en 1992 par la loi d'administration territoriale de la République (ATR), les communautés de communes affichent un succès important. Dès l'année de leur création, 1 347 communautés de communes sont recensées, tandis que ce chiffre atteint presque le double (2 343) début 2005. Cette performance masque cependant quelques dérives. En

effet, la loi n'ayant pas prévu de seuil démographique minimum, la latitude demeure quasi totale pour se fédérer sous cette étiquette. Pensées comme les communes de demain, les communautés de communes affichent des caractéristiques parfois très disparates, de 2 à plus de 100 communes, de 1 000 à 50 000 habitants... les phénomènes d'alliance politique sont dès lors fréquents, amenant des rapprochements parfois questionnables en termes spatiaux (non contiguïté).

- 14 Le calquage du périmètre d'une communauté de communes sur celui de son canton de référence dont on a déjà dit qu'il apparaissait étroit pour penser le développement spatial est un phénomène courant. Nombreuses sont d'ailleurs les intercommunalités qui reprennent le terme « canton » dans leur intitulé. Ici, seule la communauté de communes dite « du canton de Bergues » en témoigne, mais dans d'autres régions de France cette pratique semble nettement plus répandue. Ayant étudié la logique de structuration des intercommunalités en Bretagne, Jean-François Gaucher et Guy Baudelle⁸ l'expliquent par trois raisons majeures. Le premier aspect tient du rapport centre/périphérie : la ville s'étend, s'intercommunalise et sa périphérie s'unifie en communautés de communes d'autant plus grandes que la taille et la pression de la ville-centre sont importantes. Le second aspect tient de l'anticipation : afin d'éviter un grand regroupement imposé par l'État, on se regroupe à plus petite échelle et donc, avec un engagement moindre. Le troisième aspect est surtout financier dans la mesure où le regroupement permet d'optimiser les ressources. Ces stratégies défensives peuvent se rencontrer aux abords des grandes concentrations urbaines. Le préfet Leurquin notait que « 30 % des communautés de communes sont le fait de communes rurales qui se sont organisées contre la ville-centre ou pour se défendre contre l'emprise d'une cité »⁹.
- 15 Inséré entre les deux communautés urbaines de Lille et Dunkerque, l'espace étudié s'est structuré en communautés de communes en une dizaine d'années. Le regard sur leur localisation prend un sens si on le relie avec leur date de création. L'appât financier que représente la mise en fiscalité commune constitue une des raisons fortes motivant le regroupement intercommunal, le souhait de garder son identité rurale et de ne pas se faire absorber par la ville en constitue une autre non moins importante. Si l'intercommunalité s'est progressivement structurée depuis 1992, on constate tout de même, dans notre exemple, quelques disparités spatiales dans cet avancement que l'on peut mettre en rapport avec cette seconde justification. Comme le montre la carte n° 3, les communautés de communes jointives des deux agglomérations lilloise et dunkerquoise se sont édifiées plus tôt que celles de la zone centrale. Au nord, naissent, d'est en ouest, les communautés de communes de Flandre (1993), du canton de Bergues (1992) et de la Colme (1993). Au sud, émergent les communautés de communes Flandre-Lys (1992), « monts de Flandre-plaine de la Lys » (1992) ainsi que la communauté de communes des entités rurales des « monts de Flandre » (1993). Entre deux, les communautés de communes du secteur des monts de Flandre se sont constituées plus tard comme la communauté de communes de l'Yser ou celle du pays de Cassel (1996), parfois même lorsque les procédures de pays étaient déjà entamées (communautés de communes de « l'Houtland », des « géants » et de la « voie romaine » en 2000, 2001 et 2003). Ainsi est-il possible de lire ici une sorte de marche défensive de la part des communautés de communes les plus anciennes, nécessairement plus directement concernées par la pression urbaine générée par les deux agglomérations périphériques que celles de la partie centrale.

Carte 3 : La structuration progressive des communautés de communes



- 16 Les formes spatiales que peuvent prendre les intercommunalités tiennent à l'ancrage territorial du canton, à ce type d'organisation spatiale spécifique fondée sur la polarisation du chef-lieu. Le regard sur l'organisation urbaine de l'espace considéré peut donc apporter un éclaircissement majeur sur ces découpages. Les communautés de communes des Géants, du pays de Cassel, de l'Yser, de la Colme, de Flandre et du canton de Bergues, correspondant à un large arrière-pays dunkerquois, reprennent, quasiment trait pour trait, le tracé du canton. S'il y a donc ici une logique à s'être structuré en fonction de ces petits bassins de vie, quelques incohérences sont cependant à souligner, à l'appui de la carte n° 4.
- 17 Ghyvelde, la commune la plus septentrionale de la communauté de communes de Flandre, possède une bande littorale de quelques centaines de mètres. Cette particularité communale n'a pas été rectifiée avec la création de la communauté de communes, l'avancée littorale constituant donc une enclave inutile, gênante pour la gestion territoriale ainsi partagée avec la communauté urbaine de Dunkerque. Rencontré en février 2004, le maire de Ghyvelde nous confiait justement qu'il regrettait la décision « unilatérale » qui l'avait joint à la communauté de communes de Flandre, le privant ainsi d'un rapprochement avec Dunkerque dont il nous disait ressentir davantage l'attraction que celle de Hondschoote.
- 18 La forme, très étirée, de la communauté de communes de l'Yser interpelle également. Comptant onze communes, cette structure s'étend, d'ouest en est, de Nieurlet à Herzelee, de la frontière départementale jusqu'à quelques kilomètres de la Belgique. Cette forme horizontale ne peut être considérée comme pertinente d'autant que les axes de transports, routiers et autoroutiers, traversent ce territoire dans le sens vertical. Le rayonnement de Wormhout apparaît d'autant plus difficile à lire qu'une autre commune, Bollezele (1 382 habitants) se détache comme un bourg-centre définissant un autre petit bassin de vie. Les diagnostics de territoire du pays « moulins de Flandre » l'ont identifié

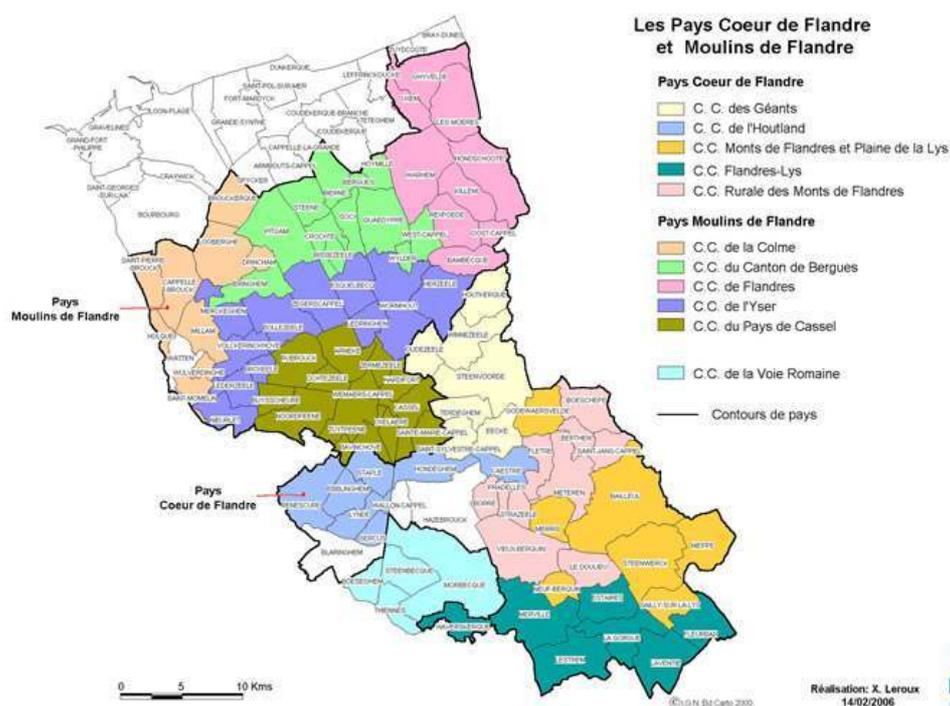
comme tel, portant leur nombre à six, constatant ainsi l'existence de deux bassins de vie au sein de la même entité cantonale et intercommunale.

- 19 Le cas de la communauté de communes de la Colme est également intéressant. La structure apparaît faible en termes de centralité dans la mesure où le chef-lieu cantonal, Bourbourg, appartient à la communauté urbaine de Dunkerque et où le bourg-centre de référence, Watten, n'y appartient pas non plus (et n'appartient d'ailleurs à aucune intercommunalité).
- 20 Au sud des monts de Flandre, l'agencement bipolaire de l'espace n'admet pas ce type de parallèles entre périmètres cantonaux et périmètres intercommunaux. Se distinguant déjà par leur démographie à l'époque de la création des cantons, créant ainsi des fractionnements, Hazebrouck et Bailleul ont connu des croissances significatives renforçant leur poids dans l'organisation de cet espace, modifiant aussi leurs relations avec les communes voisines. Le fait est que les deux communes sont historiquement de tendances politiques opposées. Comme nous l'évoquions dans le tableau n° 2, Bailleul est passée de 9 222 habitants en 1801 à 14 146 habitants en 2001 alors que Hazebrouck a vu sa population tripler, passant de 7 354 habitants en 1801 à 21 385 habitants en 2001. Bailleul a vu son canton nord-est évoluer en une communauté de communes « monts de Flandre-plaine de la Lys » (avec des cas de non-contiguïté que la loi de 1992 autorisait) tandis que la partie sud-ouest s'est érigée, en réaction, en communauté de communes des communes rurales des monts de Flandre avec les « restes » de la première.
- 21 En fait, ces deux intercommunalités ont émergé du contrat de développement rural (CDR) « monts de Flandre-plaine de la Lys » lui-même faisant suite à une charte intercommunale de 1992. À l'initiative de la communauté de communes « monts de Flandre-plaine de la Lys », le projet de CDR, lancé en 1996, proposait une action visant la maîtrise des flux liés à la logique périurbanisante de cet espace, le développement des activités et services sur place (la définition d'un bassin de vie en somme) et le renforcement de la complémentarité touristique entre ces deux axes que sont la chaîne des monts de Flandre et la plaine de la Lys. Dans la pratique et suite à la loi de 1992, le conseil général avait donné son accord à condition que l'autre intercommunalité vienne s'adjoindre, proposant ainsi une entité territoriale d'un seul tenant. Finalement signé à l'hiver 1998, ce CDR n'aura pas vécu longtemps, les compétences de deux intercommunalités étant trop différentes, les vues de leurs représentants trop divergentes. Après avoir usé trois générations d'animateurs, le contrat prit fin en 2000 sans que la configuration de ces intercommunalités n'ait évolué.
- 22 Concernant Hazebrouck, la situation est encore plus complexe dans la mesure où la ville n'est pas en intercommunalité. En cela, elle est la commune la plus importante du département du Nord à ne pas être membre d'un groupement intercommunal. Seules seize communes du Nord (alors que l'on n'en dénombre aucune dans le Pas-de-Calais) demeurent dans cette situation, mais les quinze suivant Hazebrouck sont nettement moins peuplées, et n'ont aucun rôle dans l'organisation urbaine de la région (de Escaupont et ses 4 202 habitants dans le Valenciennois à Saint-Bénin et ses 389 habitants dans le Cambrésis). Hazebrouck aurait pourtant l'envergure d'un centre de communauté d'agglomération (elle dépasse les 15 000 habitants requis et concentre de nombreuses activités sur ce territoire de Flandre intérieure). Cela n'a pas empêché les communes voisines de Hazebrouck de se structurer en deux intercommunalités. À l'exception des communes de Blaringhem et de Wallon-Cappel, le canton de Hazebrouck-nord s'est mué en une communauté de communes du Houtland à l'allure très allongée, le long de la D161.

Le maire de Blaringhem, rencontré également en février 2004, affirmait préférer choisir sa fiscalité, sa commune ayant les moyens de faire sans intercommunalité. Amputé des communes de Borre, Pradelles et Strazeele qui ont rejoint l'intercommunalité bailleuloise, le canton de Hazebrouck-sud s'est lui constitué en une petite communauté de communes dite de la « Voie romaine » (seulement quatre communes).

- 23 Enfin, la dernière intercommunalité de cet espace, la communauté de communes Flandre-Lys affiche, quant à elle, la particularité d'être interdépartementale et même d'avoir été la première intercommunalité interdépartementale de la région Nord-Pas-de-Calais (la communauté de communes monts de Flandre-plaine de la Lys l'a rejoint du fait de l'adhésion récente de Sailly-sur-La-Lys). Reprenant les communes du canton de Merville (moins Le Doulieu), cette structure a intégré les communes de Fleurbaix, Laventie et Lestrem. L'épisode de la constitution de cette intercommunalité est relaté dans la thèse de Anne-Sophie Forbras¹⁰. C'est suite à un projet de liaison routière entre Merville et Béthune qui avait pour but de désenclaver le secteur et de promouvoir l'aérodrome de Merville-Calonne comme point d'intérêt économique et touristique que la communauté de communes s'est créée. Rattachée à l'origine à un SIVOM avec le Béthunois, la commune de Merville, en opposition avec ce projet, a été priée de se retirer du groupement, se lançant ainsi dans la coopération intercommunale avec ces quelques communes riveraines de la Lys. Il est donc possible de lire ici les choses en termes d'effet d'aubaine ou de solution de repli, même si les élus de ces communes du Pas-de-Calais s'avouent fiers d'avoir transgressé la barrière départementale malgré les foudres de nombre de leurs semblables. D'un autre côté, le resserrement administratif extrême à cette latitude de la région appelait à passer au delà de la limite départementale puisque moins de dix kilomètres séparent la commune de Fleurbaix de la frontière franco-belge. Ne peut-on pas lire également, dans ce regard obstiné vers le nord, une certaine fuite du pays Béthunois et de l'image minière qu'on lui associe encore ? La Lys et son image bucolique seraient-elles plus fédératrices¹¹ ?
- 24 Le calquage entre périmètre intercommunal et périmètre cantonal est monnaie courante. La configuration particulière d'un espace interstitiel compris entre deux masses urbaines a son influence quant au degré de fidélité de cette superposition. Diverses incohérences peuvent être relevées telles qu'enclaves, présence d'une seconde ville ayant un poids similaire à celui du chef-lieu, absence de chef-lieu et donc de centralité dans l'intercommunalité, fractionnements des zones très urbanisées ou encore quête d'une image choisie.

Carte 4 : Les pays « cœur de Flandre » et « moulins de Flandre »



Quelle organisation territoriale d'après les documents de « pays » ?

- 25 Si le canton n'est pas considéré pour lui-même en termes d'organisation territoriale, on peut toutefois tenter de montrer que, selon la configuration d'origine d'un territoire, son tracé contribue parfois à dessiner un bassin de vie interne d'un « pays ». Le « pays » est-il, dès lors, la « somme de bassins de vie cantonaux »¹² ? Les « pays » ayant rédigé leurs orientations au sein de chartes de développement, comment ces points y sont-ils abordés ?
- 26 Le pays « moulins des Flandres » présente des découpages cantonaux, intercommunaux et de bassins de vie très semblables : cinq cantons, cinq communautés de communes et six bassins de vie. Quatre des six bassins de vie sont organisés autour du chef-lieu de canton (Bergues, Hondschoote, Cassel et Wormhout). Bien qu'étant isolée, la commune de Watten s'individualise dans le tracé de l'intercommunalité dite de la Colme (laquelle reprend, comme nous l'avons souligné, le tracé du canton sans son chef-lieu de Bourbourg) alors que la commune de Bollezeele structure un bassin de vie à l'intérieur de la communauté de communes de l'Yser en plus de celui de Wormhout (Bollezeele concentrant permanence d'accueil, d'information et d'orientation [PAIO], services à l'enfance, restaurants ou encore possibilités d'hébergement). Ici, l'explication tient à la forme très allongée de cette entité, s'étendant sur pratiquement toute la largeur du département du Nord (de Nieurllet à Herzeele) et étant également traversée par les axes de transports dans le sens nord-sud.
- 27 La charte du pays « moulins des Flandres » met très largement en avant cette configuration multipolaire et son organisation en bourgs-centres. Dès la page 2, le

préambule met en avant cette première caractéristique de « l'organisation en réseau de petits bourgs à l'identité historique forte : Bergues, Cassel, Hondshoote, Watten, Wormhout ». Le texte indique aussi (page 4) que « le pays est composé de six bassins de vie organisés autour des bourgs-centre : Bergues, Cassel, Hondshoote, Watten, Wormhout, Bollezele » et ajoute que « le périmètre des communautés de communes correspond approximativement aux différents bassins de vie ». Les pages 22 à 24 illustrent les différentes spécificités de ces bourgs-centres (industrie, commerce, services, tourisme), lesquelles ne s'excluent pas. Sans vouloir les effacer, la question de la diversification de ces spécificités est à l'étude (page 53) lorsque l'on s'interroge sur le partage des équipements et des services publics. Cette organisation multipolaire ne peut pourtant s'appliquer à tous les domaines puisqu'en termes d'analyse paysagère (page 20), par exemple, la découpe est faite sur des entités plus grandes (Flandre maritime, plat pays, mont de Flandre, vallée de l'Audomarais).

- 28 Le pays « cœur de Flandre » ne montre pas de superposition de la sorte entre cantons, intercommunalités et bassins de vie. Là, aussi, l'étude des cartes et de la charte de pays nous éclaire. Dès l'introduction, le texte évoque « la nécessité de rechercher les bonnes échelles géographiques pour chaque projet... les bassins de vie s'organisant autour des pôles urbains qui composent le pays » (page 5). Cette question du maillage des différentes unités du pays est détaillé dans la mesure 12 de la charte (page 40) : « Hazebrouck et Bailleul sont les villes principales ; Estaires, Merville, Nieppe, La Gorgue constituent un chapelet de villes au sud du pays ; Steenvoorde joue le rôle de bourg-centre ; les autres communes étant des bourgs intermédiaires et des villages ». Selon les thématiques, cette organisation est plus ou moins mise en avant. Par exemple, pour les transports (page 11), Bailleul et Hazebrouck pourraient se positionner sur une meilleure desserte ferroviaire alors que Merville tirerait partie de son aérodrome pour l'aviation d'affaires. Encore une fois, concernant les questions paysagères et touristiques, les échelons sont plus grands (monts de Flandre, vallée de la Lys). Finalement, la configuration territoriale préalable accepte plus ou moins bien ce calquage canton/intercommunalité/bassin de vie.
- 29 Assez logiquement, lorsque aucune ville ne domine, cette superposition semble assez « naturelle ». À l'inverse, si un espace est dominé par une ou plusieurs villes de taille plus importante (avec une croissance récente), les territoires de pratiques des populations et les découpages administratifs et politiques présentent des distorsions.

Vers une refonte de l'intercommunalité ?

- 30 La structuration de l'intercommunalité s'est révélée un phénomène complexe, dépendant des points de vue politiques de chacun. Le court intervalle séparant la loi ATR de 1992 de la loi Voynet de 1999 ainsi que les différentes vagues de créations des communautés de communes dans cet espace l'attestent. Une lecture nord-sud nous a montré que la couverture intercommunale s'était tissée en fonction du degré de polarisation des pôles lillois et dunkerquois ; mais la lecture est-ouest révèle, quant à elle, que les secteurs recensés comme « à optimiser » demeurent concentrés sur la partie ouest du territoire (cas de la communauté de communes de la Colme n'incluant pas le bourg-centre de Watten ; cas de la communauté de communes de la voie romaine démissionnaire de la démarche de pays ; cas des communes isolées de Wallon-Cappel, Blaringhem et surtout Hazebrouck).

- 31 La crainte de l'urbain a initié les premières intercommunalités, la course aux pays a pressé les dernières si bien que l'ensemble n'apparaît aujourd'hui pas suffisamment cohérent pour penser le développement territorial. Les pays se saisissent du problème, le plaçant même, selon les cas, en tête des priorités. La réflexion semble finalement à la hauteur de l'incohérence constatée. En effet, pour le pays « moulins de Flandre », la question d'une refonte de l'intercommunalité n'est pas vitale : en ce sens, elle n'est pas retranscrite dans la charte. L'agencement multipolaire du territoire n'appelle pas de correctifs. On trouve une évocation de ce point dans les programmes d'action du CDR des « moulins de Flandre ». Le programme de 1999 lançait, dans son orientation n° 4-1, une étude-action visant à « adapter le périmètre de la communauté de communes au bassin de vie de Watten » (page 16). Le but était de favoriser le rattachement de Watten et de la commune de Spycker, pourtant hors comité d'aménagement rural de Flandre occidentale (CARFO) et hors pays pour optimiser les ressources et la répartition des compétences. Ce volet est à nouveau soulevé dans le programme d'actions de 2002 au travers d'une « mission d'appui pour une réflexion sur le devenir intercommunal de la ville de Watten » (page 23). À ce jour, la commune de Watten reste isolée. On trouve ça et là quelques évocations d'un renforcement de l'intercommunalité entre le pays de « moulins de Flandre » et le Westhoek belge. Cette réflexion est surtout le fait de la communauté de communes de Flandre, seule intercommunalité du pays à jouxter la frontière (voir par exemple l'article du *Journal des Flandres* du 10 février 2005 disponible sur le site de Westhoek en alerte ¹³).
- 32 La question est nettement plus aiguë sur le territoire du pays « cœur de Flandre » puisque la possibilité de créer une communauté d'agglomération est envisagée. Dans la charte du pays « cœur de Flandre », l'optimisation de la découpe intercommunale apparaît dès la seconde mesure de la première orientation (renforcer l'image du pays, sa cohérence et les liens entre les partenaires) et s'est traduite par la réalisation d'une étude menée par le cabinet KPMG (21 février 2005) dont le contrat de pays précisait qu'elle n'abordait à aucun moment la question des périmètres.
- 33 Refondre l'intercommunalité dans cet espace apparaît donc nécessaire pour tenter d'obtenir une meilleure répartition des compétences ainsi que des ressources humaines et financières. Mais si le but est de dessiner un contour unique, qui permettrait à la structure de parler d'une seule voix et de corriger les découpages disharmonieuses actuelles, le choix reste ouvert dans la définition de la forme juridique de cette intercommunalité. Une communauté d'agglomération ou une fusion des communautés de communes existantes ?
- 34 Ce choix mérite réflexion puisque les avantages et les contraintes de chaque option sont différents. La communauté d'agglomération présente notamment l'avantage financier de capter plus d'indemnités pour les conseillers communautaires, le président et les vice-présidents. Opter pour la communauté d'agglomération permet en outre d'obtenir un degré de protection solide pour la stabilité des compétences ou du découpage choisi, puisque les modifications de compétences ou les retraits de communes du périmètre ne sont permises qu'avec l'accord du conseil de la communauté d'agglomération. Ainsi inscrite dans un contour de pays, la communauté d'agglomération pourrait se voir privée d'une de ses composantes comme ce fut ici le cas pour la communauté de communes de la voie romaine. L'intérêt à se regrouper sous la forme d'une communauté d'agglomération se manifeste également sous l'angle financier puisqu'en termes de DGF (dotation globale de fonctionnement), une communauté d'agglomération recevrait 4,8 millions d'euros

contre 4,3 millions dans l'hypothèse d'une fusion de communautés de communes, ce qui dans tous les cas, reste supérieur aux 2 millions d'euros qu'avaient touché les communautés de communes en place pour l'année 2004.

- 35 La question des compétences se pose également différemment selon ces deux options. Rejoindre une communauté d'agglomération nécessitera un transfert de compétences à tous niveaux, des communes, des communautés de communes mais également des divers syndicats intercommunaux sans fiscalité propre. Ce dernier point soulève des problèmes lorsque des communes appartiennent à plusieurs syndicats, la communauté d'agglomération ne pouvant adhérer que pour l'intégralité de son périmètre. Pour le reste, la constitution d'une communauté d'agglomération se fonde sur l'adoption de quatre compétences obligatoires (développement économique, aménagement de l'espace, politique de la ville, équilibre social de l'habitat) et de trois compétences facultatives à choisir dans un panel de six (voirie, eau, assainissement, environnement, équipements culturels et sportifs, action sociale d'intérêt communautaire). Le tout doit être en accord avec un « intérêt communautaire » que la structure définit elle-même. Précisons que la politique de la ville n'est pas une compétence exercée par les communautés de communes.
- 36 Le passage en TPU (taxe professionnelle unique) est également obligatoire, mais c'est enfin le critère de minimum démographique qui concerne le plus directement notre terrain d'étude. En effet, nous avons vu que la condition requise en la matière est de compter un territoire de 50 000 habitants dont un centre d'au moins 15 000 habitants. En cela, le seul centre de plus de 15 000 habitants est la commune de Hazebrouck (21 385 habitants). Si la décision de créer une communauté d'agglomération doit se faire à la majorité qualifiée des deux tiers des communes représentant 50 % de la population, l'accord de la commune centrale est indispensable.
- 37 La mise en place éventuelle d'une nouvelle intercommunalité suscite enjeux et inquiétudes notamment au travers de son dimensionnement. L'un des buts premiers semble être d'atteindre une crédibilité, un poids suffisant en regard des agglomérations de Lille et de Dunkerque. L'on souhaiterait aussi avoir un contour qui pourrait s'inscrire dans la démarche engagée du pays ou d'un schéma de cohérence territoriale (SCOT) qui reste à créer. La territorialisation des services, des transports notamment, y trouverait également une meilleure échelle. Les questionnements restent cependant ouverts sur de possibles pertes de pouvoir, de proximité, d'identité, tout comme les problèmes de création d'équipements qui feraient doublon avec certains déjà en place sur Lille et Dunkerque et dont la population fait déjà usage.
- 38 Première ébauche sur le sujet, l'étude commandée par le pays « cœur de Flandre » au cabinet KPMG ne fait pas apparaître de simulations quant au périmètre potentiel que pourrait recouvrir la future intercommunalité. L'intégralité du périmètre du pays « cœur de Flandre » (plus les communes isolées et la communauté de communes de la voie romaine) totalise 117 923 habitants répartis sur 45 communes, ce qui place le territoire dans la moyenne en termes d'habitants (généralement de 100 000 à 130 000 habitants), mais bien au-dessus en ce qui concerne le nombre de communes du fait du fort morcellement communal caractéristique de la région (la moyenne est de 15 à 20 communes).
- 39 Une coupure de presse locale¹⁴ évoque tout de même les premiers avis sur les perspectives d'adhésion ou de refus. Les communautés de communes « monts de Flandre-plaine de la Lys » (33 416 habitants) et des « géants » (9 100 habitants) sont favorables à

une telle démarche (soit 42 516 habitants au total). À l'inverse, les structures jouxtant directement Hazebrouck, les communautés de communes Flandre-Lys (32 541 habitants), de l'Houtland (6 968 habitants) et la commune de Blaringhem (1 807 habitants) se déclarent opposées à une telle évolution (41 316 habitants au total). Au rang des indéterminés, on trouve la communauté de communes des communes rurales des monts de Flandre (dont la présidente, Béatrice Descamps, maire de Méteren, se montre favorable à la poursuite des réflexions mais attend les avis des conseils municipaux de chaque commune avant d'officialiser sa réponse) mais surtout Hazebrouck dont le maire reconnaissait que sa commune avait « une position d'arbitre » mais qu'il ne pouvait « se prononcer aux noms des Hazebrouckois sans avoir consulté le conseil municipal »¹⁵. Le maire de Wallon-Cappel ne s'était pas prononcé. La question n'a pas été posée à la communauté de communes de la voie romaine qui est pourtant incluse dans le SCOT, ni même, pourquoi pas à Cassel, qui bien qu'engagée dans la démarche pays « moulins de Flandre-SCOT Dunkerquois » n'en demeure pas moins dans le proche rayon de Hazebrouck.

- 40 En admettant que la communauté de communes des communes rurales des monts de Flandre et Hazebrouck tranche en faveur du oui, le scénario prendrait la forme d'une communauté d'agglomération, sans gène d'enclave mais fortement orientée à l'est, de 24 communes regroupant 76 607 habitants, ce qui représente environ les deux tiers des 117 923 habitants du contour complet. La décision générale dépend donc de Hazebrouck comme le soulignaient les présidents des communautés de communes Flandre-Lys et de l'Houtland. Mais si Hazebrouck est aujourd'hui la seule commune à compter les 15 000 habitants requis, il ne faut pas négliger le fait que la commune de Bailleul, aujourd'hui à 14 146 habitants, dépassera (ou dépasse peut-être même déjà) vraisemblablement le cap des 15 000 habitants (le recensement de 2008 le précisera). En gardant les mêmes avis en faveur d'un oui (moins Hazebrouck), cette orientation à l'est se verrait renforcée. Hypothèse statistique jusque là, le territoire a-t-il intérêt à raisonner dans ce sens ? Très probablement non : la place et le rôle de Hazebrouck s'en trouveraient fortement affectés et cela s'en ressentirait sur l'équilibre général du pays.
- 41 La question d'une refonte de l'intercommunalité dans l'interstice Lille-Dunkerque reste donc ouverte, très prégnante chez les animateurs de pays qui voient dans cette ouverture une possibilité d'optimiser leurs projets et de renforcer leur image et leur autonomie. Encore une fois, la question de la typologie des territoires marque la différence dans l'approche de ces questions d'optimisation intercommunale : refonder un périmètre incluant un bourg-centre faisant défaut en milieu rural, mais s'éloigner de cet échelon cantonal en milieu plus urbanisé pour tenter de se donner la taille du cadre porteur de projet que semble être celui du pays-arrondissement.

- 42 Au travers de cet exemple de l'espace Lille-Dunkerque, nous avons tenté d'explorer les liens pour le moins étroits qui unissent aujourd'hui cantons, intercommunalités et « pays ». Peu étudiée, souvent au profit d'autres niveaux, la place du canton mérite aussi quelques développements propres¹⁶. Nous avons pu montrer que les populations ne semblent plus s'identifier à cette échelle correspondant à la faible mobilité d'autrefois mais que, paradoxalement, l'assise spatiale du canton a très fidèlement accueilli les nouvelles intercommunalités elles-mêmes insérées dans des contours de pays que les

acteurs cherchent à optimiser encore. La question clé qui sous-tend cette imbrication des niveaux tient certainement à la pérennité de l'échelon canton qui semble faire doublon avec des intercommunalités nécessairement aussi fonctionnelles, mais dotées, elles, de compétences et de moyens. La personne du conseiller général apparaît comme le meilleur garant de sa survie.

NOTES

1. Documents d'aménagement : Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de Dunkerque, 1974 ; Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de Lille, 1972 ; Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme, 1997 ; Contrat d'agglomération de Lille, 2000 ; Contrat d'agglomération de Dunkerque, 2002 ; Charte de développement du pays « cœur de Flandre », 2003 ; Contrat du pays « cœur de Flandre », 2004 ; Charte de développement du pays « moulins de Flandre », 2004 ; Contrat du pays « moulins de Flandre », 2004. Sites Internet : <http://www.cccbergues.org/> : La communauté de communes du canton de Bergues ; <http://www.ccolm.com/> : La communauté de communes de la Colme ; <http://www.cc-flandre.fr/> : La communauté de communes de Flandre ; <http://www.cc-flandrelys.fr/> : La communauté de communes Flandre-Lys ; <http://www.cc-mfpl-bailleul.fr/> : La communauté de communes « monts de Flandre-plaine de la Lys » ; <http://www.lys-sans-frontieres.org/> : L'association Lys sans frontières ; <http://www.pays-de-cassel.com/> : La communauté de communes du pays de Cassel (en construction) ; <http://paysdeweppes.free.fr/> : L'office de tourisme du pays de Weppes ; <http://www.paysdesmoulinsdeflandre.com/> : Le pays « moulins de Flandre » (en construction) ; <http://perso.wanadoo.fr/payscoeurdeflandre/> : Le pays « cœur de Flandre » (en construction) ; <http://www.premiumwanadoo.com/crmflandre/> : La communauté de communes rurales des monts de Flandre (en construction) ; <http://www.premiumwanadoo.com/paysdesmoulins/> : Le pays « moulins de Flandre » (en construction) ; <http://splaf.free.fr/> : Le site sur la Population et les limites administratives de la France ; <http://westhoekenalerte.org/> : L'association Westhoek en alerte.
2. Xavier LEROUX, *Le « pays » entre géographie, construction politique et représentations : l'exemple de l'espace Lille-Dunkerque*, thèse pour le doctorat de géographie mention aménagement de l'espace et urbanisme, sous la direction de Guy Burgel, Université Paris 10-Nanterre, 2006. Position de thèse publiée dans *Ruralia*, n° 18-19, 2006, pp. 325-329.
3. Claude WAGNON, *Identités du Nord-Pas-de-Calais*, Lille/Villeneuve-d'Ascq, CLERSE/ Centre régional d'analyse des mouvements sociaux et des modes de vie, 1988, 400 p.
4. *Ibidem*.
5. Guy BAUDELLE [dir.], *De l'intercommunalité au pays : les régions atlantiques entre traditions et projets*, La Tour-d'Aigues, Éditions de l'Aube, 1995, 116 p.
6. Guy BAUDELLE et Ronan LE DELEZIR, « Intérêts et limites de l'intercommunalité cantonale », dans *Espaces géographiques et sociétés*, 1997 n° 7, pp. 63-69.

7. Source : Claude MOTTE, Isabelle SÉGUY et Christine THERE, *Communes d'hier, communes d'aujourd'hui. Les Communes de la France métropolitaine, 1801-2001. Dictionnaire d'histoire administrative*, Paris, INED, 2003, 408 p. + Cd Rom, traitement : Xavier Leroux.
 8. Guy BAUDELLE [dir.], *De l'intercommunalité au pays...*, ouv. cité.
 9. Bernard LEURQUIN, *La France et la politique de pays : de nouveaux outils pour l'aménagement et le développement des territoires*, Paris, Syros, 1997, 289 p.
 10. Anne-Sophie FORBRAS, *Recomposition des territoires : le pays minier centre-ouest du Nord-Pas-de-Calais*, thèse de doctorat de géographie sous la direction de Pierre Bruyelle, Université des sciences et technologies de Lille, 2000, 605 f°.
 11. Voir sur ce point : Xavier LEROUX, « Le pays à l'épreuve d'une zone de transition : entre Flandre et métropole lilloise », dans *Territoire en mouvement*, 2006, n° 3, pp. 60-66.
 12. Patrick GONIN, « Les habits neufs des pays », dans *Hommes et terres du Nord*, n° 2, 1996, pp. 65-128.
 13. <http://westhoekenalerte.org/presse.php> (l'association « Westhoek en alerte » a été créée en 2004 pour faire avorter le projet d'implantation d'un CER sur la commune de Esquelbecq, centre éducatif renforcé visant à accueillir des mineurs délinquants multirécidivistes).
 14. *La Voix du Nord*, édition de Hazebrouck du 4 mai 2005.
 15. Dans *L'Indicateur des Flandres* du 25 février 2005.
 16. Voir le compte-rendu d'actes de colloque à paraître : Fabien LOSTEC et François LAMBERT, « Le fait cantonal : genèse, enjeux et perspectives », dans *EspacesTemps.net*, 2008, <http://espacestemp.net/document4403.html>
-

RÉSUMÉS

S'il demeure toujours le cadre électoral du département 200 ans après sa création, le canton n'est plus aujourd'hui un échelon de référence en matière d'aménagement territorial. Le développement de la mobilité individuelle et les dynamiques de métropolisation ont profondément modifié l'organisation des espaces, si bien qu'il a fallu repenser les échelles d'analyse et d'intervention. Trop exigu, le canton est aujourd'hui menacé par le retour des « pays », entités pensées dans un idéal de cohérence d'ensemble et des dimensions spatiales moyennes, qui semblent plus adéquates. L'existence au long cours du canton a cependant favorisé l'émergence de petits bassins de vie polarisés par une commune-centre, véritable socle pour la création des cadres intercommunaux notamment dans les zones restées les plus rurales. Nous nous proposons de voir comment s'articulent ces rapports dans l'espace compris entre Lille et Dunkerque où se sont constitués deux pays, « Cœur de Flandre » et « Moulins des Flandres ». Si le canton n'est plus considéré comme un « référent territorial », un échelon auquel on s'identifie, ce sont surtout l'étude des évolutions démographiques des communes et des contextes politiques de constitution des intercommunalités qui permettent d'éclaircir son rôle dans l'organisation de ce territoire. Le pays « Moulins des Flandres » est un territoire multipolaire où cantons, intercommunalités et bassins de vie organisés autour des bourgs-centres présentent une forte homogénéité. Les documents de « pays » l'attestent. Affichant une configuration de type bipolaire, le pays « Cœur de Flandre » n'admet pas de tels parallèles et structure son organisation selon d'autres échelles. La question d'une optimisation de l'intercommunalité est ici à l'étude.

Xavier LEROUX, "Cantons", "intercommunalités" and "pays" in French Flanders

The *canton* may be still the electoral basis of the *département* two centuries after its creation; it is now no more relevant to think territorial planning. The development of individual mobility and the process of metropolization have deeply modified territorial organization. Too small, the *canton* is today threatened by a new middle-sized territorial unit: the "pays", which represents an ideal of territorial coherence. The long-term history of the *canton* has nevertheless given birth to specific territorial logics that one can still observe in new rural *intercommunalités* projects. Our aim in this paper is to study these intricate territorial logics, with the case of the rural areas between Lille and Dunkerque in the North of France, where two "pays" have taken shape: "Cœur de Flandre" and "Moulins de Flandre". If the *canton* is no more a territorial unit in the representations of its inhabitants, demographic trends and the institutional building of *intercommunalités* reveal the persistence of its role in territorial organization. "Moulins de Flandre" is a multi-polarized territory in which the *cantons*, the *intercommunalités* and the living areas are strongly structured by *bourgs-centres*, in a very homogeneous model. "Cœur de Flandre" is quite different, and its structure must be studied at another scale. This study reveals the need for an optimization of the *intercommunalité* as a coherent territorial unit.