



RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Les communes nouvelles : un bilan décevant, des perspectives incertaines

INSPECTION GENERALE
DE L'ADMINISTRATION
N° 22014-R



- Juillet 2022 -

Les communes nouvelles : un bilan décevant, des perspectives incertaines

Établi par

Bruno ACAR
Inspecteur général
de l'administration

Patrick REIX
Inspecteur général
de l'administration

Virginie GIUDICI
Chargée de mission

SYNTHESE

Afin de réduire l'émiettement communal, la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales a substitué au régime antérieur de fusion de communes prévu par la loi « Marcellin » du 16 juillet 1971 et dont les résultats furent modestes, une procédure rénovée et simplifiée de regroupement fondée sur le volontariat dont les modalités ont été complétées en 2015 et 2019.

Par lettre de mission en date du 21 janvier 2022, la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales a demandé à l'inspection générale de l'administration de réaliser un bilan de la création des communes nouvelles et d'éclairer leurs perspectives de développement, alors qu'un net ralentissement de leur croissance a été constaté depuis 2019.

Le rapport ci-après s'attache à répondre aux trois questions suivantes :

1) La commune nouvelle a-t-elle permis de réduire de façon significative le nombre de communes ?

La création de la commune nouvelle par la loi du 16 décembre 2010 dite « RCT » a été largement motivée par la volonté de réduire le nombre de communes dans le cadre, plus général, d'une rationalisation de notre organisation territoriale considérée comme trop complexe.

Avec ses 34 955 communes, la France est, en effet, régulièrement présentée comme le pays de l'émiettement communal au sein de l'Union européenne, voire de l'Europe. Un chiffre est souvent avancé pour illustrer ce constat : la France regrouperait environ 40% des communes (ou échelon comparable) de l'Union européenne pour environ 15% de la population.

La commune nouvelle n'a toutefois, à ce jour, pas démontré sa capacité à répondre aux difficultés générées par l'émiettement communal. Si aucun objectif chiffré n'a été fixé par le législateur pour apprécier l'impact du dispositif, le bilan apparaît relativement limité quelles que soient les références choisies. Les créations de communes nouvelles restent à ce jour peu nombreuses : entre 2010 et 2022, un peu plus de 2 500 communes se sont regroupées pour créer 787 communes nouvelles, représentant 2,25% des communes françaises. Ces rapprochements n'ont généré qu'un léger impact sur le nombre total de communes françaises : au 1^{er} janvier 2022, la France comptait toujours un nombre conséquent de communes par rapport à ses homologues européens, à savoir 34 955 communes, soit, seulement, 4,94% de moins qu'en 2010¹.

La commune nouvelle s'avère également impuissante à répondre à la singularité française qui réside, principalement, dans la dimension très modeste d'un nombre important d'entre elles (75% des communes françaises ont moins de 1 000 habitants et 50% moins de 500 habitants). A quelques exceptions près, les communes nouvelles qui se sont constituées jusqu'alors, sont le fruit d'un regroupement d'un nombre limité de communes (deux communes dans 56% des cas) qui ne sont pas, principalement, des petites communes rurales.

Mais surtout, le dispositif peine à se diffuser sur l'ensemble du territoire. La réduction du nombre de communes est très polarisée sur certains départements : 15 départements dont plusieurs dans le quart Nord-Ouest de la France comptabilisent à ce jour la moitié d'entre elles avec de fortes concentrations sur certains territoires.

Ce bilan mitigé pose la question plus large de la place de la commune nouvelle dans notre organisation territoriale : la diminution du nombre de communes ne constitue pas une fin en soi. La pertinence de cet objectif se mesure d'abord à la réelle consistance de ses compétences, réduites avec le développement de l'intercommunalité². Elle s'analyse ensuite en fait différemment selon les

¹ La France, selon les chiffres clés des collectivités locales de 2020, comptait 36 682 communes en 2010.

² On peut, à cet égard, regretter que la promotion de l'intercommunalité ait fortement mobilisé les pouvoirs publics au cours des dernières années et éclipsé les réflexions sur la place et les missions de la commune elle-même qui auraient permis d'appréhender ce débat dans toute sa complexité.

différentes fonctions attachées à la commune (lieu d'identité et de solidarité locale, territoire d'accueil des services publics locaux, territoire de projet...) dont la hiérarchisation peut varier d'un territoire à l'autre.

Ce bilan quantitatif modeste interroge. En effet, la genèse du dispositif commune nouvelle, si elle montre un engagement prudent par les différents gouvernements depuis 2010, met pourtant en exergue un portage fort de la part des élus marqué par la succession, en dix ans, d'une série de lois à leur initiative. Tout autant, le cadre juridique de cette collectivité territoriale offre aux élus locaux un réel espace de liberté à même de favoriser leur option pour ce type de regroupement.

2) La commune nouvelle a-t-elle contribué à l'amélioration de l'action publique locale ?

L'impact des communes nouvelles doit également être évalué : au regard d'abord des objectifs généraux de la loi qui préfigurait une collectivité territoriale plus rationnelle mais aussi et surtout, au regard de la conformité des résultats obtenus aux attentes exprimées par les élus locaux, approche d'autant plus justifiée que le dispositif repose sur le volontariat des communes et n'est pas imposé par l'État. Or, de ce point de vue, les résultats constatés semblent imputables à des dynamiques qui ne sont pas, pour la plupart, liées au statut de commune nouvelle.

Si la commune nouvelle semble avoir trouvé les moyens de pérenniser une communauté de vie et d'action locale ainsi que les solutions adéquates pour éviter le sentiment d'effacement des entités historiques, sa création ne garantit pas toujours une meilleure représentation du territoire et de ses habitants auprès de l'État et des autres collectivités (conseils régionaux, départementaux et EPCI). Les habitants, par ailleurs, restent peu impliqués dans ce dispositif.

Les communes nouvelles sont très inégalement concernées et donc contributrices à la préservation ou au développement des services au public, qui dépendent de leur dimension, de la configuration du bassin de vie, des compétences transférées à l'intercommunalité.

La mission relève, enfin, que peu nombreuses sont encore les communes nouvelles en capacité d'inscrire leur action dans un véritable projet de territoire et note que la création d'une commune nouvelle ne génère pas, en elle-même, une amélioration de l'efficacité de l'action publique locale. La commune nouvelle vient davantage consacrer un processus antérieur de mutualisation des moyens qu'initier une démarche de rationalisation.

Ainsi et pour toutes ces raisons, la commune nouvelle peine à s'installer dans le paysage institutionnel local.

3) Quelles sont les perspectives et conditions pour la reprise d'une dynamique de création des communes nouvelles ?

Depuis 2019, le dispositif est atone pour des raisons conjoncturelles (crise sanitaire, élections municipales de 2020) mais aussi et surtout structurelles. La mission considère que les perspectives de reprise d'un développement spontané des communes nouvelles sont très incertaines et a identifié peu de projets au cours de ses déplacements. Les associations départementales des maires des départements visités et nombre des élus rencontrés font preuve de beaucoup de réserves et de scepticisme sur ce sujet.

Parmi les causes, les plus fréquemment avancées pour expliquer l'atonie du dispositif sont généralement évoqués la réduction progressive des avantages financiers et les effets de seuils induits par la mise en place d'une commune nouvelle. La mission, pour sa part, est convaincue que l'absence de dynamique constatée tient surtout au fait que la mise en place de ce dispositif ne constitue, pour les élus, ni une priorité, ni une nécessité absolue d'autant qu'ils n'en perçoivent pas les avantages du point de vue de l'efficacité de l'action publique locale.

La priorité pour les acteurs locaux est aujourd'hui, quelles que soient les critiques dont il fait l'objet, la stabilisation du paysage intercommunal qui n'a pas achevé sa mue et dont la relation aux communes nouvelles n'a pas été pensée. Les dispositifs d'appui aux petites communes proposés par l'État et les grandes collectivités en leur offrant les moyens d'exercer leurs missions ne donnent pas, par ailleurs, aux rapprochements un caractère impératif.

La diffusion laborieuse des communes nouvelles étant très largement liée à leur difficile insertion dans le paysage institutionnel local, leur avenir ne dépend pas, principalement, de l'aménagement des modalités financières et techniques de ce seul dispositif. Elle pose d'abord la question de savoir ce que l'on veut faire de la commune mais aussi du rythme et des modalités de recomposition de l'intercommunalité qui est aujourd'hui le premier facteur d'explicitation de la dynamique très hétérogène des communes nouvelles sur le territoire.

Toutefois, la mission reste convaincue de la pertinence d'un dispositif qui donne aux élus souplesse et liberté pour faire évoluer l'organisation de leur territoire. Elle considère, toutefois, que celui-ci ne trouvera sa place que si est engagée une réforme plus globale du bloc communal et de la relation entre communes et intercommunalités. A cet effet, la mission recommande de :

- donner la possibilité aux collectivités territoriales de définir, au niveau départemental, l'organisation du bloc communal la mieux adaptée à leurs caractéristiques, en les invitant à définir dans le cadre d'un débat d'orientations territoriales, les enjeux de reconfiguration du fait communal qui sont différents en territoire de montagne ou fortement urbanisés, adapter les seuils de l'intercommunalité en fonction des spécificités du territoire, déterminer les communes ayant vocation à se transformer en communes nouvelles ou communes-communautés ;
- proposer aux collectivités une palette d'outils diversifiés de nature à faciliter cette recomposition territoriale parmi lesquels la commune nouvelle et la commune-communauté ont toute leur place. La commune nouvelle peut constituer un relais utile pour refaire de la commune le vecteur du ciment communautaire et faciliter l'exercice au niveau communal des compétences de proximité. La commune-communauté, moyennant certaines adaptations, peut contribuer utilement à la rationalisation de l'action publique locale ;
- adapter dans un cadre contractuel (contrats de relance et de transition écologique) ou dérogatoire (utilisation du pouvoir de dérogation du préfet pour lisser les effets de seuil) les modalités d'accompagnement par l'État de la commune nouvelle afin de mieux prendre en compte les spécificités des communes concernées, l'ambition du projet de regroupement et son impact sur l'action publique locale.

Liste des recommandations par ordre d'apparition dans le rapport

- Recommandation n°1 : Créer une commission départementale des coopérations territoriales (CDCT) animée par le président du conseil départemental associant le préfet et des représentants des différentes collectivités (conseil régional, intercommunalités, associations des maires) pour débattre des évolutions institutionnelles concernant le bloc communal. En début de mandat serait organisé un débat d'orientations territoriales (DOT) à même d'explorer les avantages et les inconvénients des différentes formules de coopération communales et intercommunales ; les projets de création de communes nouvelles et de communes-communautés seraient soumis, pour avis à cette instance ; 62
- Recommandation n°2 : Sur la base de cet échange, confier au conseil départemental la responsabilité de prendre en compte dans « un document départemental d'orientations de coopération communale et intercommunale » les évolutions souhaitables dans l'organisation du bloc local. *In fine*, l'adoption de ces orientations après avis, par l'assemblée départementale, donnerait corps à un schéma départemental de coopération, qui s'il ne peut avoir un caractère prescriptif en vertu du principe de non tutelle, devrait être visé par chaque arrêté préfectoral pris dans le domaine de la coopération communale et intercommunale ; 62
- Recommandation n°3 : Débattre et approuver en début du mandat au sein du conseil communautaire un pacte d'orientations territoriales qui évoque les adaptations éventuellement souhaitées dans l'organisation du bloc communal au sein du territoire communautaire, décrit par ailleurs les modalités et conditions de la gouvernance de la communauté dans ses relations avec les communes-membres ainsi que leurs relations financières et fiscales et comprend un schéma de mutualisation des services à mettre en œuvre pendant la durée du mandat ; 65
- Recommandation n°4 : Inscrire la taille de la commune-communauté dans un minima-maxima propre à favoriser des regroupements optimaux sans reproduire des entités « XXL » : marier un nombre suffisant de petites communes sans pour autant excéder en superficie, en nombre de communes concernées et/ou en population. Cette taille pourrait être déterminée localement dans un cadre défini nationalement ; 66
- Recommandation n°5 : Elargir juridiquement les possibilités de création des communes-communautés en ajoutant au dispositif actuel (création d'une commune nouvelle entraînant la fusion avec son EPCI) une autre possibilité : la transformation de tout ou partie d'un EPCI existant en commune-communauté ; 66
- Recommandation n°6 : Inciter par des dispositions financières spécifiques à de telles créations : majorations de dotations, nouvelles règles concernant la péréquation des ressources des EPCI, garantie de maintien sur plusieurs exercices ; 66
- Recommandation n°7 : Donner la possibilité au préfet d'utiliser le pouvoir de dérogation prévu par le décret du 8 avril 2020 pour aménager les effets de seuil au bénéfice des communes nouvelles sur proposition de l'intercommunalité ou des communes concernées ; 67

Recommandation n°8 : Substituer à des modalités d'accompagnement générales et forfaitaires un dispositif permettant d'accompagner les communes nouvelles sous une forme individualisée, différenciée (adaptation du montant de l'aide et de sa durée) et contractuelle qui permettra de prendre en compte l'importance des projets de regroupement (nombre des communes, superficie communale) et de donner aux élus une meilleure visibilité (moyen et long terme) sur l'évolution de leurs dotations financières. Les contrats de relance et de transition écologique pourraient constituer un support adapté à cette nouvelle approche.67

SOMMAIRE

Synthèse	5
Liste des recommandations par ordre d'apparition dans le rapport.....	9
Introduction.....	13
1 Une nouvelle forme de regroupement communal dont le régime juridique n'est pas encore stabilisé	15
1.1 La genèse de la commune nouvelle : une tentative de réponse à l'émiettement communal dans un contexte de réforme territoriale mouvementé	15
1.1.1 <i>Les singularités du fait communal en France.....</i>	15
1.1.2 <i>Une origine essentiellement parlementaire.....</i>	16
1.2 Un cadre juridique offrant aux élus locaux un réel espace de liberté	20
1.2.1 <i>La commune nouvelle est d'abord une commune</i>	20
1.2.2 <i>Sa spécificité s'affirme cependant à plus d'un titre</i>	20
2 La commune nouvelle peine à s'installer dans le paysage institutionnel local	23
2.1 Des objectifs de la commune nouvelle préfigurant une collectivité territoriale plus rationnelle... 23	
2.1.1 <i>Réduire l'émiettement communal sans effacer l'identité des communes.....</i>	23
2.1.2 <i>Atteindre un seuil critique d'action publique locale.....</i>	23
2.1.3 <i>Garantir la proximité du service public local dans un ensemble plus large.....</i>	24
2.1.4 <i>Renforcer la coopération intercommunale</i>	24
2.2 Des créations de communes nouvelles peu nombreuses qui ne font pas système	24
2.2.1 <i>Une dynamique limitée</i>	24
2.2.2 <i>Des profils très hétérogènes</i>	27
2.2.3 <i>Une répartition inégale des communes nouvelles sur le territoire difficilement objectivable</i> ³⁰	
2.3 Des résultats contrastés imputables à des dynamiques qui ne sont pas, pour la plupart, liées au statut de commune nouvelle	37
2.3.1 <i>Si la commune nouvelle semble avoir trouvé les moyens de pérenniser une communauté de vie et d'action locale, sa création ne garantit pas toujours une meilleure représentation du territoire et de ses habitants.....</i>	38
2.3.2 <i>La contribution de la commune nouvelle au maintien et à l'amélioration des services publics de proximité et sa capacité à porter un projet de territoire doit être relativisée</i>	43
2.3.3 <i>La création d'une commune nouvelle ne génère pas, en elle-même, une amélioration de l'efficience de l'action publique locale</i>	46
3 L'avenir de la commune nouvelle est indissociable d'une recomposition du bloc communal	49
3.1 La commune nouvelle : des perspectives incertaines, des difficultés ponctuelles à surmonter.....	49
3.1.1 <i>Une dynamique aujourd'hui interrompue</i>	49
3.1.2 <i>La réduction des avantages financiers et la persistance d'irritants contribuent aussi au manque d'attractivité du dispositif.....</i>	50

3.1.3	<i>L'absence de dynamique constatée tient principalement au fait que ce dispositif ne constitue, aujourd'hui pour les élus ni une priorité, ni une nécessité absolue</i>	51
3.2	Une nouvelle approche de la commune nouvelle interroge notre organisation territoriale décentralisée.....	52
3.2.1	<i>Que veut-on faire de la commune ?.....</i>	52
3.2.2	<i>L'intercommunalité à fiscalité propre et les communes qu'elle regroupe présentent un bilan global non exempt de critiques qui tempère les projets de regroupements communaux.....</i>	54
3.2.3	<i>Peut-on dissocier le sort de la commune nouvelle de celui de son environnement général ?</i>	56
3.3	Les voies possibles d'une autre approche du bloc communal.....	59
3.3.1	<i>Mettre un terme à l'universalité institutionnelle locale et promouvoir des solutions endogènes</i>	59
3.3.2	<i>Diversifier les outils de recomposition du bloc communal.....</i>	62
3.3.3	<i>Adapter les modalités d'accompagnement par l'État de la commune nouvelle afin de mieux prendre en compte les spécificités des communes concernées et l'ambition du projet</i>	66
Annexes		69
Annexe n°1:	Lettre de mission	71
Annexe n°2:	Liste des personnes rencontrées.....	73
Annexe n°3:	Les évolutions du maillage communal en Europe.....	81
Annexe n°4:	Les conditions de création d'une commune nouvelle.....	83
Annexe n°5:	Les communes nouvelles françaises, qui sont-elles ?	85
Annexe n°6:	Répartition des communes nouvelles par département.....	107
Annexe n°7:	Irritants et effets induits.....	109
Annexe n°8:	Glossaire	111

INTRODUCTION

Afin de réduire l'émiettement communal, la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales³ a substitué au régime antérieur de fusion de communes prévu par loi « MARCELLIN » du 16 juillet 1971⁴, une procédure renouvelée et simplifiée de regroupement fondée sur le volontariat, dont les modalités ont été complétées en 2015⁵ et 2019⁶.

Par lettre de mission en date du 21 janvier 2022, la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales a demandé à l'inspection générale de l'administration de réaliser un bilan de la création des communes nouvelles et d'éclairer leurs perspectives de développement, alors qu'un net ralentissement de leur croissance a été constaté depuis 2019.

Afin de mener à bien ses travaux, la mission s'est appuyée sur différentes ressources :

- Au niveau national, des entretiens avec la direction générale des collectivités locales (DGCL), la délégation aux collectivités territoriales du Sénat, la Banque des territoires et les responsables des grandes associations d'élus (Association des maires de France – AMF, Association des maires ruraux de France – AMRF, Intercommunalités de France, Assemblée des départements de France – ADF).
- Au niveau territorial, sur des visites de terrain : la mission s'est déplacée dans neuf départements, appartenant à sept régions différentes caractérisées par des dynamiques contrastées (fortes et faibles) de création de communes nouvelles. Ont, à cette occasion, été rencontrés : les services de l'État (préfet, membres du corps préfectoral, services de la préfecture, directions départementales des territoires, directions départementales des finances publiques, services départementaux de l'éducation nationale), les centres de gestion de la fonction publique territoriale, les associations départementales de maires, les maires des communes nouvelles, les présidents de leur intercommunalité et le président du conseil départemental.
- Enfin, il est apparu utile à la mission de compléter son expertise en sollicitant le regard d'un géographe. En effet, si les sources documentaires sur ce sujet sont particulièrement riches, elles sont surtout le fait de juristes et de politologues et ont encore peu mobilisé des approches territoriales approfondies. On trouvera ainsi dans les annexes du présent rapport une contribution réalisée à la demande de la Mission par un doctorant en géographie, Gabriel BIDEAU, qui prépare une thèse sur l'organisation territoriale française et les communes nouvelles. Qu'il en soit chaleureusement remercié.

Compte-tenu des délais impartis et des dynamiques constatées, la mission a étudié le développement des communes nouvelles sur le seul territoire métropolitain.

Le présent rapport est organisé en trois parties :

- La première partie resitue la problématique des communes nouvelles dans un contexte spatial (réduction de l'émiettement communal dans l'espace européen) et temporel (place de la commune nouvelle dans les réformes territoriales) et présente les singularités de son régime juridique.

³ Loi n° 2010-1563 de réforme des collectivités territoriales, aussi appelée « Acte III de la décentralisation » ou « Loi RCT » du 16 décembre 2010.

⁴ Loi n° 71-588 du 16 juillet 1971 sur les fusions et regroupements de communes dite « MARCELLIN ».

⁵ Loi n° 2015-292 du 16 mars 2015 relative à l'amélioration du régime de la commune nouvelle, pour des communes fortes et vivantes.

⁶ Loi n° 2019-809 du 1er août 2019 visant à adapter l'organisation des communes nouvelles à la diversité des territoires.

- La deuxième partie dresse un bilan des communes nouvelles du point de vue de l'objectif national tendant à faire de ce dispositif un outil permettant de réduire le nombre de communes mais aussi des attentes exprimées par les élus locaux (meilleure représentation du territoire, maintien, amélioration des services publics et de l'efficacité de l'action publique locale).
- La troisième partie esquisse les perspectives de développement des communes nouvelles dans le cadre d'une recomposition du bloc communal prenant pleinement en compte la diversité des territoires.

1 UNE NOUVELLE FORME DE GROUPEMENT COMMUNAL DONT LE RÉGIME JURIDIQUE N'EST PAS ENCORE STABILISÉ

La singularité de la commune nouvelle se mesure aujourd'hui à la fois par ses conditions de création et son régime juridique. La commune nouvelle est, avant tout, une affaire d'élus. A rebours du mouvement global de décentralisation depuis 1982 qui voit l'État central et local principalement à la manœuvre de la recomposition territoriale⁷, c'est essentiellement l'initiative parlementaire qui, depuis 2010, dessine le cadre de la commune nouvelle. Sa traduction, sur le terrain, voit les élus locaux composer assez librement la création et l'organisation de cette forme originale de regroupement communal dont le régime juridique ne semble pas encore aujourd'hui complètement stabilisé.

1.1 La genèse de la commune nouvelle : une tentative de réponse à l'émiettement communal dans un contexte de réforme territoriale mouvementé

1.1.1 Les singularités du fait communal en France

Avec ses 34 955 communes au 1^{er} janvier 2022, la France est régulièrement présentée comme le pays de l'émiettement communal au sein de l'Union européenne, voire de l'Europe. Un chiffre est souvent avancé pour illustrer ce constat : la France regroupe environ 40% des communes (ou échelon comparable) de l'Union européenne pour environ 15% de la population.

Il convient, en fait, de relativiser le caractère exceptionnel de la situation française dont la singularité réside moins dans le nombre de communes que dans la dimension très modeste d'un nombre important d'entre elles et dans sa difficulté à faire évoluer ce maillage territorial.

1.1.1.1 Il n'existe pas de modèle européen d'organisation territoriale et communale

La trame municipale est marquée par une grande hétérogénéité entre États et, à l'intérieur même de ceux-ci, par des différenciations régionales importantes⁸. Dans les États fédéraux comme l'Allemagne, les réalités sont très hétérogènes d'un Land à l'autre : la Rhénanie-Palatinat conserve un nombre de communes élevé (2 171). En revanche, Sarre et Hesse ont connu des mouvements très importants de fusions. Bade-Wurtemberg et Bavière sont dans des situations intermédiaires. L'Espagne connaît aussi des divergences marquées de sa trame municipale entre régions (Murcie : 45 communes pour 459 000 habitants ; Rioja : 174 communes pour 317 500 habitants). Il en est de même en Italie. 80% des 89 000 communes de l'Union européenne sont concentrées dans cinq pays seulement : la France (40%), l'Allemagne (13%), l'Espagne (9%), l'Italie (9%) et la République tchèque (7%)⁹.

Il n'existe pas de modèle unique d'organisation territoriale. En effet, si la commune est quasiment partout l'échelon de base, les niveaux de décision de la politique locale sont multiples dans presque tous les pays du continent européen. Les architectures à deux niveaux sont les plus répandues dans les États unitaires (communes/province-département-arrondissement ou communes/région-entité fédérée) à l'exception de la France. Les États fédéraux et ceux fortement décentralisés ont souvent trois niveaux (Allemagne, Belgique, Italie, Espagne).

La densité du maillage communal français et la place qu'occupe cette collectivité dans notre organisation territoriale ne s'opposent pas à un modèle uniforme qui prédominerait ailleurs.

⁷ S'agissant du bloc communal, ce fut largement le cas avec le développement de l'intercommunalité et notamment l'adoption des schémas départementaux de coopération intercommunale (loi « RCT » du 16/12/2010).

⁸ Elisabeth BONNET-PINEAU, « Les découpages territoriaux en Europe », *EchoGéo* n° 35, janvier-mars 2016.

Jean-Baptiste GRISON, « Les découpages municipaux en Europe », *EchoGéo* n° 35, janvier-mars 2016.

Gérard MARCOU, « Les réformes des collectivités territoriales en Europe : problématique des communes », *Revue française d'administration publique*, 2012/1 n° 141, p.183 à 205.

⁹ Baromètre 2018 des réformes institutionnelles locales en Europe, CNPT-AIEIA-CCRE.

La singularité française réside, en fait, dans la permanence d'un maillage communal caractérisé par l'importance du nombre de très petites communes.

1.1.1.2 La singularité française réside moins dans le trop grand nombre de communes que dans le fait que beaucoup d'entre elles sont très petites.

La France se situe dans les moyennes les plus faibles pour les deux indicateurs retenus par Eurostat pour comparer les unités administratives de base dans les pays d'Europe (superficie et population). Elle rassemble 36% des communes de moins de 50 habitants de l'Union européenne et 4% de celles de moins de 100. 75% des communes françaises ont moins de 1 000 habitants et 50% moins de 500.

La répartition de l'habitat (dispersion de la population) est le paramètre principal d'explication de la morphologie des maillages communaux : dans la plupart des pays, la trame des cellules administratives locales s'est constituée autour des noyaux de concentration de l'habitat. Néanmoins, le maillage communal français présente une spécificité qui est largement le fruit d'une situation historique. La révolution française de 1789 a vu, en effet, dans la création de plus de 40 000 communes la réponse à plusieurs enjeux : politique (la nécessité pour le nouveau régime de s'assurer de l'encadrement de la société par un maillage communal dense), géographique (la taille du territoire français est alors supérieure à la plupart des autres grands pays européens - Italie, Grande Bretagne...), démographique (la France est à la fin du 18^e siècle le pays le plus peuplé d'Europe) et religieux (la trame ecclésiastique a structuré la recomposition communale, héritière des paroisses d'Ancien Régime).

La deuxième singularité française réside dans la difficulté que rencontre notre pays à faire évoluer ce cadre. Entre 2005 et 2016, le nombre de communes a chuté de 14% en Europe et de 6% à l'échelle de l'Union européenne. Plusieurs pays européens ont réussi en cinquante ans à diminuer de manière significative le nombre de leurs communes (-79% au Royaume-Uni, -75% en Belgique, -41% en Allemagne), comme décrit en annexe n° 3. En revanche, la France n'a réduit le nombre de celles-ci que de 3% depuis 1971 et se caractérise par une remarquable stabilité d'un maillage communal très dense.

1.1.2 Une origine essentiellement parlementaire

Le portage prudent de la commune nouvelle par les différents gouvernements depuis 2010¹⁰ contraste avec une initiative forte de la part des élus parlementaires marquée par la succession, en dix ans, d'une série de lois. Amorcée déjà quelque peu en 2010¹¹, le portage de la dynamique de la commune nouvelle par les parlementaires - par ailleurs souvent élus locaux - se renforce à partir de 2015 jusqu'en 2019, terme actuel de l'évolution du statut de cette collectivité¹².

1.1.2.1 Le traumatisme créé par l'échec de la loi « MARCELLIN » de 1971

La loi « MARCELLIN » du 16 juillet 1971¹³ entreprend de relancer un processus de fusion des communes très atone depuis les débuts de la V^e République¹⁴. Privilégiant le consentement à la contrainte, la loi fait pourtant face à l'hostilité des élus locaux qui y voient un véritable coup de force contre les communes. Derrière le processus démocratique de fusion vanté par le gouvernement¹⁵, le risque de constitution de structures supra communales et l'ambiguïté du régime de dotations financières aux communes fusionnées alimentent l'opposition des élus locaux.

¹⁰ Date de l'adoption de la loi « RCT » créant la commune nouvelle.

¹¹ Michel MERCIER, alors ministre du gouvernement FILLON, fit largement usage de son expérience de parlementaire et d'élu local à l'occasion de la loi « RCT ».

¹² Sauf quelques ajustements apportés par la loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale dite « 3Ds ».

¹³ Du nom du ministre de l'intérieur de l'époque.

¹⁴ De 1958 à 1970 seules 298 fusions intéressant 635 communes sont recensées.

Thibault TELLIER « La constitution d'un nouveau modèle d'action publique territoriale : la Loi Marcellin de 1971 et la fusion de communes », *Revue française d'administration publique*, 2017/2 n° 162.

¹⁵ La loi prévoit une approbation unanime des communes et qu'une commune ne peut être contrainte à fusionner.

La loi est un échec : entre 1971 et 1977 ne fusionnent qu'un peu plus de 2 000 communes constituant environ 800 nouvelles communes (soit *in fine* une réduction de moins de 4% du nombre de communes). Plus encore, beaucoup de défusions s'en suivront.

Le constat amer fait par le gouvernement à la suite de cet échec condamne pendant de nombreuses années, à quelques projets avortés près, toute démarche conduisant à affronter des maires et leur organisation d'élus¹⁶. Confirmation est aussi apportée qu'il n'y a pas de changement possible dans ce domaine sans le consentement des acteurs locaux.

Ainsi, à défaut de contraindre à la fusion, les gouvernements successifs choisiront l'option du développement des structures à vocation intercommunale conduisant par la même à brouiller la stratégie de l'État en matière de réduction du nombre de communes mais aussi de limitation des niveaux d'administration locale.

Dès lors, jusqu'à la mandature du Président Nicolas SARKOZY, est confirmé le constat que « *la réforme territoriale s'apparentait à un processus permanent d'évitement dans lequel les velléités de transformation radicale s'achevaient toujours par l'écrasement des velléitaires, notamment en matière de rationalisation de la carte politico-administrative* »¹⁷. Pourtant, à partir de 2010, une succession de lois relance la démarche faisant dire à certains que « *la commune nouvelle s'est enracinée en droit français, au travers de textes successifs qui ont permis de simplifier et de clarifier les contours de la procédure de fusion* »¹⁸.

1.1.2.2 La loi « RCT » du 16 décembre 2010 : un grand dessein qui ne rencontre pas son public

40 ans après la loi « MARCELLIN », mais aussi et surtout après deux actes de décentralisation¹⁹ qui ont profondément modifié le paysage institutionnel local, la question de la réduction du nombre de communes est de nouveau d'actualité en 2010, mais dans un cadre plus global dépassant le seul fait communal.

Présentée par certains comme l'acte I de la recentralisation, par d'autres comme l'acte III de la décentralisation, la loi « RCT » poursuit principalement comme objectif la réduction du millefeuille territorial et son résultat escompté, des économies de gestion. Dans un cadre juridique de fort bouleversement institutionnel²⁰, la création de la commune nouvelle²¹ fait figure de novation²².

Cette dernière assouplit, tout d'abord, ses modalités de constitution en supprimant la règle précédente de l'unanimité des communes adhérentes pour favoriser une majorité qualifiée ou encore laisser la place à l'initiative préfectorale ou de l'EPCI concerné. L'institution, ensuite, d'un régime de délégation (commune, maire et conseil délégués, annexes de la mairie) veut donner un gage de proximité aux « petites communes ». Ainsi semblent réunies les conditions d'un nouvel élan pour le regroupement communal.

Pour autant, la loi « RCT » et notamment son volet communal ne rencontrera pas son public. De 2012 à 2015, une vingtaine de communes nouvelles seulement sont créées. Plusieurs raisons peuvent expliquer cet échec : le sentiment de bouleversements profonds (l'ensemble de la loi « RCT ») sans écoute et négociation préalables, l'opposition de l'AMF et l'absence d'incitation financière certainement. Par ailleurs, le calendrier politique prévoyant des élections générales (présidentielles et législatives) quelques mois après, en 2012, la viabilité de la loi devenait hypothétique.

¹⁶ Fédérant, en ce qui concerne les communes, plus de 500 000 élus municipaux.

¹⁷ Thomas FRINAULT, « Les communes nouvelles : l'invité surprise de la réforme territoriale », *Revue française d'administration publique*, 2017/2 n° 162 reprenant une appréciation d'Emmanuel NEGRIER à propos des fusions de collectivités.

¹⁸ Thibaut LENFANT, « *La commune nouvelle, enjeux et perspectives d'un nouveau régime de fusion des communes* », thèse de droit public soutenue le jeudi 20 décembre 2018, Université Paris 1.

¹⁹ 1982 et 1992.

²⁰ Fusion des conseillers départementaux et régionaux, création des métropoles, obligation d'adhérer à un EPCI, suppression de la clause générale de compétence des régions et départements...

²¹ Art. 21 de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010.

²² Voir infra p. 22-23 le cadre juridique de la commune nouvelle.

Dès lors, ne manque pas d'être confirmée l'idée que la suppression des communes est une réforme impossible, à fortiori lorsqu'elle résulte d'une initiative de l'exécutif.

Ces échecs répétés, auxquels s'ajoute la priorité accordée aux chantiers des lois « MAPTAM » et « NOTRe »²³ favorisant la consolidation et le développement de l'intercommunalité à fiscalité propre finiront d'ailleurs, s'agissant des communes nouvelles, par brouiller une doctrine de l'État caractérisée par une grande prudence voire de la réserve.

Ce qui conduit les gouvernements successifs à laisser depuis et jusqu'à ce jour²⁴ largement à l'initiative parlementaire le soin de faire prospérer la novation communale

1.1.2.3 La dynamique de 2015, portée par les élus, favorise l'émergence de la commune nouvelle

Alors que la loi « MAPTAM » du 27 janvier 2014 élude la situation de la commune nouvelle²⁵, la loi du 16 mars 2015 relative à l'amélioration du régime de la commune nouvelle est largement inspirée par une proposition de loi portée par Jacques PELISSARD, aussi président de l'AMF, cette dernière opérant à cette occasion un revirement.

La loi « PELISSARD » qui apporte de nombreuses modifications d'importance inégale²⁶ s'emploie aussi à gommer plusieurs irritants du régime existant concernant notamment le champ d'intervention de la commune déléguée afin de renforcer son « statut » de relai de proximité. Mais c'est surtout dans le domaine financier que la loi rompt avec l'absence d'incitation de la loi « RCT » en instaurant un régime de stabilité de la dotation globale de fonctionnement (DGF) - dans un contexte de réduction pour les autres communes - et une bonification de leur dotation forfaitaire pour les trois premières années d'existence²⁷.

Comme le note un rapport du Sénat : « *Si le dispositif de la commune nouvelle a suscité autant d'intérêt en 2015, c'est qu'il répond en grande partie aux inquiétudes que les élus avaient pu avoir par le passé concernant les projets de regroupement : aspects budgétaires et financiers, questions électorales, incertitudes institutionnelles et identitaires* »²⁸. Mais la dynamique que cette loi a alimentée, relayée pour partie par la loi « NOTRe », est largement le résultat de son accompagnement budgétaire et financier. Cette stimulation produit un résultat significatif : de 2015 à 2017, 1 760 communes fusionnent pour donner naissance à 514 communes nouvelles.

Ce regroupement de communes sans précédent qui s'effectue par ailleurs dans un cadre institutionnel local bouleversé par les lois de 2014 et 2015 précitées, ne manque pas d'être relevé par le Sénat : « *La multiplication des communes nouvelles est d'abord liée à un contexte qui impose une fusion de communes avec, d'une part, la baisse des dotations de l'État aux collectivités territoriales, d'autre part, l'élargissement des périmètres de certaines régions et le relèvement du seuil de constitution des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, enfin, la menace qui a pesé pendant plusieurs mois sur l'avenir du département, à l'origine d'inquiétudes notamment chez les maires ruraux. Ainsi, pour beaucoup de communes, la fusion apparaît comme une question de survie, en raison des contextes budgétaire contraint et institutionnel mouvant dans lesquels elles évoluent* »²⁹.

²³ Lois n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropole (MAPTAM) et loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe).

²⁴ Y compris les quelques ajustements apportés par la loi « 3Ds » du 22 février 2022.

²⁵ Le gouvernement préférant privilégier le renouveau des pays avec leur transformation en pôle d'équilibre territorial et rural (PETR).

²⁶ Nicolas KADA, « Les communes nouvelles, vous avez dit nouvelles ? », *Revue française d'administration publique*, 2017/2 n° 162 p.267 à 276.

²⁷ D'autres dispositions, à savoir composition du conseil municipal, régime de la commune déléguée et rapport à l'intercommunalité, y concourent.

²⁸ Rapport d'information fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation, *Les communes nouvelles, histoire d'une révolution silencieuse. Raisons et conditions d'une réussite*, par Christian MANABLE et Françoise GATEL, sénateurs, n° 563 28 avril 2016.

²⁹ Rapport d'information fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale sur la mission de suivi et de contrôle des dernières lois de réforme des collectivités

Néanmoins, si la dynamique de création de communes nouvelles se maintient en 2018 (239 communes nouvelles créées au 1^{er} janvier 2018), elle s'affaiblit rapidement jusqu'à rendre anecdotiques ces créations à partir de l'exercice 2019.

1.1.2.4 En 2019, une opportunité parlementaire d'assouplissement du statut initial pour relancer la dynamique

Le ralentissement du mouvement de création des communes nouvelles n'a pas laissé insensibles les sénateurs et une nouvelle fois, l'initiative parlementaire est à l'origine d'une loi qui se fixe comme objectif d'assouplir le statut de commune nouvelle pour faciliter les communes nouvelles existantes ou stimuler les projets de création³⁰.

L'exposé des motifs de la proposition de loi³¹ insiste sur la nécessité de conforter et de faciliter ce que ses auteurs décrivent comme « *un processus de modernisation de l'institution communale* » pour lequel « *un nouveau texte paraît opportun afin de faciliter leur adaptation aux diverses réalités des territoires* ». Ainsi, le mode de gouvernance de la commune nouvelle (composition du conseil municipal après 2020), et son fonctionnement pendant la période transitoire sont assouplis. Mais c'est surtout le rapport à l'intercommunalité (création de la commune-communauté) qui retient l'attention, création présentée par certains comme un changement majeur des rapports au sein du bloc communal voire une déconstruction de l'intercommunalité d'EPCI. L'article 4 offre, en effet, la possibilité de créer une « commune-communauté », c'est-à-dire une commune nouvelle à l'échelle d'une intercommunalité dont elle absorbe les compétences, comme le souligne l'exposé des motifs : « *à travers une organisation nouvelle - menée dans le cadre d'une démarche volontaire - d'aller au bout des logiques intercommunales, notamment celles d'intégration des compétences et des services et de consolidation des ressources entre communes et communautés* »³².

Encadré n° 1 : La commune-communauté

La loi ouvre la possibilité de créer une « commune-communauté », c'est-à-dire une commune nouvelle à l'échelle d'une intercommunalité répondant aux critères de la loi (15 000 hab.), laquelle pourrait décider d'adhérer ou non à une autre intercommunalité dans un souci de simplification des organisations territoriales, sans rompre avec le principe de regroupement des communes. Il s'agit, « *à travers une organisation nouvelle, menée dans le cadre d'une démarche volontaire, d'aller au bout des logiques intercommunales, notamment celles d'intégration des compétences et des services et de consolidation des ressources entre communes et communautés* »³³.

L'examen au Sénat³⁴ de la disposition ad hoc repose sur le constat que : « *Toutes les conséquences de l'essor des communes nouvelles n'ont pas été tirées sur l'organisation du bloc communal* ». De fait, le principe d'une couverture intégrale du territoire français par des EPCI à fiscalité propre imposait le rattachement d'une commune nouvelle à un tel EPCI. Les sénateurs, afin d'éviter un élargissement disproportionné de ces EPCI « obligatoires » et constatant la rationalité d'une « fusion-absorption » au sein du bloc communal, veulent dispenser dès lors les communes nouvelles d'un tel regroupement.

Si la proposition reçoit l'approbation de l'AMF, l'AdCF évoque le risque de déconstruction de l'intercommunalité et le brouillage du paysage institutionnel local par l'ajout d'une feuille au millefeuille. Les représentants de l'intercommunalité y voient une marche arrière, en contradiction flagrante avec la demande de stabilité institutionnelle des élus.

Pour autant, la Sénat approuve cet assouplissement. L'approbation « du bout des lèvres » par l'exécutif de cette novation et les propos se voulant rassurants tenus à cette occasion par les sénateurs annoncent néanmoins une mise en œuvre problématique de la loi : « *Il ne s'agit pas, répétons-le, d'autoriser le dépeçage des intercommunalités existantes, mais de leur permettre de se constituer en communes nouvelles, dans le*

territoriales, *Laisser respirer les territoires*, par Mathieu DARNAUD, René VANDIERENDONK, Pierre-Yves COLLOMBAT et Michel MERCIER, sénateurs n° 485, 29 mars 2017.

³⁰ Loi n° 2019-809 du 1^{er} août 2019 visant à adapter l'organisation des communes nouvelles à la diversité des territoires à partir d'une proposition de loi de la sénatrice Françoise GATEL.

³¹ Exposé des motifs de la proposition de loi n° 503 visant à adapter l'organisation des communes nouvelles à la diversité des territoires, (2017-2018).

³² Voir à ce sujet 3.3.2.2.

³³ Exposé des motifs de la proposition de loi n° 503 mentionné ci-dessus.

³⁴ Rapport, « *Proposition de loi visant à adapter l'organisation des communes nouvelles à la diversité des territoires* » de Mme Agnès CANAYER, sénatrice, fait au nom de la commission des lois, déposé le 5 décembre 2018 (2018-2019).

périmètre qui est le leur. Ce modèle de la « commune-communauté » n'a certainement pas vocation à s'imposer partout»³⁵.

Le régime juridique de la commune-communauté est d'une grande simplicité textuelle³⁶. Il part d'abord du constat que depuis le 1^{er} janvier 2017, toutes les communes appartiennent à un EPCI à fiscalité propre³⁷. Les communes nouvelles, dans leur régime en vigueur de 2010 (date de leur création) jusqu'en 2019, n'échappent donc pas à cette obligation³⁸.

C'est cette dernière obligation que la loi du 1^{er} août 2019 fait disparaître en dispensant les communes nouvelles regroupant toutes les communes-membres d'un ou plusieurs EPCI à fiscalité propre et, le cas échéant, une ou plusieurs autres communes de se rattacher à un autre EPCI à fiscalité propre. La création de « communes-communautés » est dès lors rendue possible par fusion de la nouvelle collectivité territoriale et l'EPCI existant.

1.2 Un cadre juridique offrant aux élus locaux un réel espace de liberté

La commune nouvelle, pour être nouvelle, n'en est pas moins et avant tout une commune : dès lors, l'essentiel de son cadre juridique (organisation, fonctionnement, missions, etc.) est celui de droit commun. Cependant, plusieurs caractéristiques confirment sa singularité visant principalement à encourager cette démarche de regroupement des communes.

1.2.1 La commune nouvelle est d'abord une commune

Au même titre que toutes les autres communes, la commune nouvelle est une collectivité territoriale au sens de l'article 72 de la Constitution et dispose de la clause générale de compétence. Aussi les dispositions du Code général des collectivités territoriales (CGCT) et notamment sa deuxième partie « La commune » (art. L.2111-1 à L.2581-1) lui sont applicables sauf dispositions spécifiques. C'est ce que souligne l'article L.2113-1 : « *La commune nouvelle est soumise aux règles applicables aux communes, sous réserve des dispositions du présent chapitre (ndlr : le chapitre III) et des autres dispositions législatives qui lui sont propres* ».

Le terme lui-même de « commune nouvelle » repris par la loi ne veut pas traduire une distinction juridique parmi les collectivités territoriales mais, plus simplement, acter les conditions de création d'une nouvelle commune par regroupement de communes existantes.

Ainsi, le cadre juridique relatif à l'organisation de la commune, l'administration et les services communaux, les finances communales ainsi que le statut des agents municipaux ne connaît pas avec la création d'une nouvelle commune de modifications autres que celles nécessaires à l'adaptation de son régime de création et du fonctionnement de ses organes délégués, y compris durant une période transitoire.

1.2.2 Sa spécificité s'affirme cependant à plus d'un titre

Pour être d'abord une commune « ordinaire », la volonté du législateur de promouvoir cette nouvelle forme de regroupement l'a conduit à le doter de caractéristiques spécifiques traduisant le souhait de réserver, notamment, un espace de liberté aux élus locaux dans la conduite de leur projet de commune nouvelle.

³⁵ *Ibid.*

³⁶ Codifié à l'art. L2113-5 du CGCT.

³⁷ Sauf quelques rares exceptions prévues par la loi.

³⁸ Lorsqu'une commune nouvelle regroupe l'ensemble des communes-membres d'un ou plusieurs EPCI à fiscalité propre, sa création emporte la dissolution de ces établissements, dont elle reprend l'ensemble des biens, droits et obligations. Cependant, une telle commune nouvelle a l'obligation d'adhérer à un autre EPCI à fiscalité propre avant le prochain renouvellement général des conseils municipaux, et au plus tard deux ans après sa création.

Vincent AUBELLE³⁹ traduit cette intention, gage de la relance de la dynamique : « *l'originalité de la commune nouvelle, ce qui la différencie des politiques antérieures de fusion de communes, se fonde sur trois éléments : la méthode d'élaboration de la loi relative aux communes nouvelles, la liberté comme socle de la commune nouvelle, et enfin la souplesse accordée. La conjugaison de ces trois éléments explique le succès rencontré dans la création des communes nouvelles* ».

Mais plus encore, le choix de la proximité dans l'organisation de la commune nouvelle et l'opportunité offerte de rationalisation de l'intercommunalité confortent cet espace de liberté. Un régime financier incitatif vient soutenir les candidats à cette forme de regroupement.

1.2.2.1 La liberté, le fondement de la commune nouvelle

C'est sans aucun doute l'élément spécifique qui caractérise le mieux le régime juridique des communes nouvelles. En 2019, le gouvernement insiste sur ce point : « *Si l'État accompagne les communes qui souhaitent se regrouper, il est important de rappeler que le succès des communes nouvelles repose, avant tout, sur un principe de liberté* »⁴⁰.

Cette liberté s'illustre par l'initiative de la création de la commune nouvelle. Même si, en théorie, l'initiative en est plurielle (voir tableau en annexe n° 4), la réalité observée conclut à des créations de communes nouvelles faisant suite à une initiative des communes souhaitant elles-mêmes se regrouper : c'est bien en l'espèce *l'affectio societatis* territorial qui sous-tend la volonté de regroupement.

La seule obligation mentionnée par les textes est la nécessité d'une continuité territoriale ; autrement dit les communes concernées par le projet doivent être limitrophes, même s'il ne s'agit que d'un seul point de contiguïté.

Ainsi, à contrario d'autres voies plus contraignantes empruntées par l'État pour « pousser » au regroupement communal⁴¹, la démarche « commune nouvelle » s'appuie sur une détermination et un libre consentement des élus locaux.

1.2.2.2 Un droit souple pour faire des choix

Si comme indiqué ci-avant, l'essentiel du droit auquel est soumis la commune nouvelle est le droit des communes codifié dans le CGCT, des éléments de souplesse, dont certains fortement symboliques, accompagnent la démarche de création de la commune nouvelle. A ce titre, ces éléments sont aussi le témoignage de l'affermissement du processus de différenciation dans l'architecture institutionnelle locale sur lequel revient plus loin le présent rapport (cf. infra 3.3.1.1).

D'abord, d'une sensibilité politique marquée, la possibilité est proposée jusqu'aux élections municipales suivantes de composer le nouveau conseil municipal avec les élus en place des communes regroupées : en fonction de la représentation proportionnelle de leur population et jusqu'à pouvoir additionner l'ensemble des conseillers municipaux, option d'ailleurs retenue par la plupart (art. L.2113-7 et 8 du CGCT)⁴². Sur le même registre, et lorsque des communes déléguées sont instituées, les maires des anciennes communes en fonction lors de la création de la commune nouvelle deviennent de droit maires délégués et ce jusqu'au prochain renouvellement du conseil municipal. Bien entendu, l'objectif de ces dispositions est de favoriser à la fois une adhésion « paisible » des conseils en place mais tout autant de garantir une certaine continuité d'action et d'acteurs durant une période provisoire.

³⁹ Professeur associé des universités, spécialiste de ces questions, rencontré par la mission. Dernier ouvrage publié : Vincent AUBELLE et Éric KERROUCHE, *Parlons décentralisation en 30 questions*, La documentation française, paru le 14 septembre 2021.

⁴⁰ « *La loi communes nouvelles expliquée aux élus : qu'est ce qui change ?* », guide MCTRCT, août 2019.

⁴¹ On pense notamment à la procédure de constitution des EPCI à la suite de la loi « NOTRe ».

⁴² A partir du premier renouvellement, la composition du conseil municipal répond au droit commun avec cependant une dérogation : l'application de la strate démographique supérieure permettant une majoration du nombre de conseillers municipaux et installant une période transitoire avant le retour au régime général.

Le régime de délégation (voir encadré n° 2) est aussi marqué par une grande souplesse : si la création des communes déléguées est de droit, la possibilité de l'exclure comme le maintien ou non après leur création des dites communes déléguées est possible. De même, la création d'un conseil de la commune déléguée est aussi possible et laissé à la liberté des élus.

Encadré n° 2 : Les communes déléguées, outils de transition, de coordination et d'affirmation du besoin de proximité

Sauf décisions contraires et concordantes, les communes historiques deviennent automatiquement des communes déléguées. Cela emporte plusieurs conséquences :

- de droit, l'institution d'un maire délégué (art. L.2113-11 du CGCT), par ailleurs aussi adjoint au maire de la commune nouvelle, officier d'état civil et de police judiciaire et qui peut recevoir de ce dernier des délégations de fonctions territorialisées (art. L.2113-13) ; la création d'une annexe à la mairie (art. L.2113-11-1) ;
- facultativement, la création d'un conseil de la commune déléguée est possible mais non obligatoire (même si sa suppression est subordonnée à l'accord du maire délégué - art. L.2113-12), comme l'institution d'une conférence du maire et des maires délégués débattant de toute question de coordination de l'action publique sur le territoire de la commune nouvelle (art. L.2113-12-1). De même, le conseil municipal peut également désigner, parmi les conseillers communaux, un ou plusieurs adjoints au maire délégué (art. L.2113-14) ;
- par ailleurs, renforçant en le précisant et le garantissant ce lien qui unit les communes historiques et la commune nouvelle, le conseil municipal doit adopter un règlement spécial organisant l'information et la consultation des communes déléguées pour les affaires dont l'exécution est prévue, en tout ou partie, sur leur territoire (art. L.2113-17-1).

La question du rapport de la commune nouvelle à son intercommunalité, que le présent rapport évoque largement, illustre à son tour l'adoption d'un droit souple facilitant les choix.

1.2.2.3 Un régime financier incitatif

L'échec des lois de 1971 et de 2010 a plusieurs explications. Parmi celles-ci, l'absence d'incitation financière au regroupement n'est pas des moindres. Aussi le législateur, surtout en 2015 puis à nouveau par la suite et jusqu'à la loi de finances pour 2022, a-t-il veillé à doter les communes nouvelles d'un régime financier incitatif dont beaucoup considèrent qu'il constitue l'explication principale de la dynamique de création constatée en 2015 et 2016.

Encadré n°3 : Une palette diversifiée d'incitations financières

Ce régime financier a pris la forme essentiellement :

- d'une garantie, dans une conjoncture nationale baissière, tendant à assurer pendant trois ans aux communes nouvelles un niveau de dotations au moins équivalent à la somme des dotations perçues par chacune des anciennes communes l'année précédant la création de la commune nouvelle ;
- de la création d'une dotation d'amorçage fixée à 6€ par habitant puis à 12€ par la dernière loi de finances (2022) ;
- du bénéfice du fonds de compensation de la TVA l'année même de la dépense et des années antérieures pour les travaux réalisés par les anciennes communes (années N-1 et N-2) ;
- de l'éligibilité des communes nouvelles à des dotations nationales en dépassement des seuils de population : ainsi à partir de 2022, l'éligibilité à la dotation de solidarité rurale (DSR) au-delà du seuil de 10 000 habitants ou encore la garantie de leur niveau (DSR, dotation nationale de péréquation - DNP, dotation de solidarité urbaine - DSU) ;
- mais encore d'un regard bienveillant dans l'attribution de subventions d'investissement tel que semble en témoigner une circulaire récente aux préfets : « Afin de soutenir la mise en œuvre des mutualisations permises par la création de ces communes nouvelles, leurs demandes de subvention doivent être traitées avec une attention particulière »⁴³.

Bien que récent, le cadre juridique et financier de la commune nouvelle a connu plusieurs évolutions sans pour autant sembler encore stabilisé pour des raisons qui sont moins liées au dispositif lui-même qu'à ses difficultés à s'intégrer dans le paysage institutionnel local.

⁴³ Instruction du 2 février 2021 relative à la composition et aux règles d'emploi des dotations et fonds de soutien à l'investissement en faveur des territoires en 2021, NOR : TERB2103656J.

2 LA COMMUNE NOUVELLE PEINE À S'INSTALLER DANS LE PAYSAGE INSTITUTIONNEL LOCAL

L'efficacité de la commune nouvelle doit être appréciée au regard des objectifs initiaux fixés par le législateur. Un bilan quantitatif permet, d'abord, de mesurer la capacité de ce dispositif à répondre aux difficultés générées par l'émiettement communal ce qui suppose une large et progressive diffusion de celui-ci sur l'ensemble du territoire. Il doit être complété par une approche qualitative permettant d'évaluer la conformité des résultats obtenus aux attentes exprimées par les élus locaux en matière d'amélioration de l'action publique locale, d'autant plus justifiée que le dispositif repose sur le volontariat des communes et n'est pas imposé par l'État.

2.1 Des objectifs de la commune nouvelle préfigurant une collectivité territoriale plus rationnelle

Les résultats décevants des fusions « MARCELLIN » commandaient aux partisans d'une relance du processus de regroupement communal plus d'audace, mais aussi plus d'incitations en argumentant les objectifs initiaux assignés à la commune nouvelle.

Ces objectifs promus dès 2010, vraisemblablement partagés par les élus « créateurs » de communes nouvelles, n'ont rien perdu de leur actualité : voulant d'abord assurer un sens politique à la réforme, ils visent à plus de rationalité, à garantir le besoin de proximité du service public tout en ménageant l'articulation avec l'intercommunalité.

2.1.1 Réduire l'émiettement communal sans effacer l'identité des communes

Ce premier objectif ne fait pas de doute lors de la création de la commune nouvelle en 2010 par la loi « RCT » et s'inscrit bien dans la volonté de rationalisation de l'architecture institutionnelle locale : globalement (fusion des conseillers départementaux et régionaux, création des métropoles, obligation d'adhérer à un EPCI, suppression de la clause générale de compétence des régions et départements), spécifiquement pour la commune qui pour être « nouvelle » ne doit pas moins réduire drastiquement le nombre de communes existantes dans le pays.

Si aucun objectif chiffré n'est avancé, la réduction escomptée est espérée à plusieurs milliers de communes et vise principalement les plus petites d'entre elles⁴⁴, sans pour autant que ne soit explicité et donc démontré ce qu'est une petite commune.

Mais réduire l'émiettement communal ne fait sens que s'il s'accompagne du respect de l'identité communale. Les législateurs successifs depuis 2010 en font une condition irréfragable voulant ainsi réduire un procès éventuel en liquidation du monde rural et le risque d'accroître un désenchantement des maires à l'égard de l'intercommunalité.

Indissociable du principe général des libertés locales, ce respect de l'identité communale écarte ainsi l'exercice de la contrainte en vue de la création d'une commune nouvelle et ménage notamment, une représentation déléguée des communes historiques. Il s'agit bien d'un objectif éminemment politique par lequel la démarche de regroupement veut laisser des traces tangibles de la préservation de la maille communale et de l'implication des très nombreux élus locaux qui la composent.

2.1.2 Atteindre un seuil critique d'action publique locale

Le second objectif initial assigné à la création de la commune nouvelle vise à atteindre un seuil minimal à même de permettre l'effectivité de l'action publique locale. Ce minimum *minimumum* jamais défini est d'autant plus questionné que la montée en puissance des intercommunalités a largement dessaisi les compétences communales et avec elle les ressources y étant consacrées.

⁴⁴ La moitié des communes françaises ont moins de 500 habitants.

Le regroupement apparaît dès lors comme un « mariage » financièrement intéressé pour l'exercice d'une clause générale de compétence qui traduit pourtant mal le caractère devenu assez résiduel du pouvoir communal.

Tout autant, la recherche par l'État d'économies de fonctionnement du secteur public local stipule une action communale sobre et une gestion de « bon père de famille » visant de fait un objectif d'efficacité.

2.1.3 Garantir la proximité du service public local dans un ensemble plus large

La commune nouvelle vise à agréger des entités communales existantes et devant les oppositions qu'elle suscitait, principalement en 2010, la nécessité de maintenir un service public communal de proximité s'imposait.

De fait, l'argument de l'éloignement du service public de base des administrés prenait de la force dès lors, surtout, que les regroupements envisagés concernaient un nombre important de communes et une large superficie, généralement situées en milieu rural où se posent souvent la question de la mobilité des habitants.

La traduction de cet objectif de proximité impliquait à la fois la présence matérielle du service public (des locaux, des équipements, des agents) mais aussi une représentation d'élus locaux en connaissance fine du territoire et de ses habitants, gage par ailleurs d'une participation des citoyens aux « affaires » communales.

2.1.4 Renforcer la coopération intercommunale

Le dernier objectif associé à la création de la commune nouvelle vise à la fois à renforcer :

- L'intercommunalité de fait consécutive à la fusion communale, dans une dimension largement participative à l'égard des communes historiques.
- L'intercommunalité de droit (EPCI à fiscalité propre) avec un poids de la commune nouvelle amélioré par une représentation unifiée et plus conséquente, tout en favorisant une plus grande concentration de l'assemblée et de l'exécutif communautaires.

Cet objectif de renforcement de l'intercommunalité, à la lumière des débats tant parlementaires que locaux et de la montée en puissance des intercommunalités à fiscalité propre, est sans doute celui qui demeure le plus controversé⁴⁵.

2.2 Des créations de communes nouvelles peu nombreuses qui ne font pas système

La création des communes nouvelles avait pour premier objectif de rationaliser notre organisation territoriale en luttant contre l'émiettement communal. De ce point de vue, le bilan apparaît relativement décevant au regard du nombre et des caractéristiques des communes concernées mais aussi de la capacité du dispositif à irriguer, progressivement, l'ensemble du territoire.

2.2.1 Une dynamique limitée

2.2.1.1 Un bilan quantitatif modeste

Si aucun objectif chiffré n'a été fixé par le législateur pour apprécier l'impact du dispositif, le bilan apparaît relativement limité quelles que soient les références choisies.

⁴⁵ Voir infra 3.2.3.

Certes, la diminution du nombre de communes est supérieure à celle atteinte sur la période 1971-2010, de l'ordre de 1 068 communes⁴⁶, soit une augmentation enregistrée de la réduction du nombre de communes entre ces deux périodes de 134,5%. Mais le nombre de regroupements de communes observés depuis 2010 doit être fortement relativisé : entre 2010 et 2022, un peu plus de 2 500 communes se sont regroupées pour créer 787 communes nouvelles, représentant 2,25% des communes françaises. Ces rapprochements n'ont effectivement généré qu'un léger impact sur le nombre total de communes françaises : au 1^{er} janvier 2022, la France comptait toujours un nombre conséquent de communes par rapport à ses homologues européens, à savoir 34 955 communes, soit 4,94% de moins qu'en 2010⁴⁷.

Le bilan est encore plus décevant pour les communes-communautés. Présentée par certains comme une piste prometteuse pour faire évoluer la gouvernance territoriale française (« *L'intercommunalité n'aurait donc été, dans certains cas au moins, qu'un tremplin temporaire vers un regroupement encore plus approfondi des communes* »⁴⁸), la commune-communauté n'existe cependant, à ce jour, que dans les textes.

2.2.1.2 Des créations fortement concentrées dans le temps

Le solde de communes nouvelles créées entre 2010 et 2014 est faible⁴⁹, ce que différents facteurs peuvent expliquer : l'absence de majoration de la DGF, l'impossibilité de créer une commune nouvelle en 2013, année qui précédait les élections municipales et la position de l'AMF, encore réservée, à l'époque, vis-à-vis de ce dispositif.

L'incitation financière prévue par la loi de 2015 a eu un véritable effet de levier sur les projets de création. En effet, on relève une hausse significative des regroupements en 2015-2016. Un rebond est également notable en 2018. Le Calvados illustre cette évolution puisque sur les 43 communes nouvelles que compte le département, 36 ont été créées dans les années 2015-2016 (décret de création respectivement en date du 1^{er} janvier 2016 et 1^{er} janvier 2017) et 6 en 2018 (décret de création en date du 1^{er} janvier 2019). Dans la Manche, ces périodes sont caractérisées par une forte dynamique de regroupements avec respectivement 36 créations en 2015-2016 et 11 en 2018.

A compter de 2019, la dynamique s'essouffle. Comme indiqué précédemment, la loi du 1^{er} août 2019 visant à adapter l'organisation des communes nouvelles à la diversité des territoires n'a pas permis une croissance significative du nombre des communes nouvelles.

L'intervention de cette loi portée par des parlementaires et votée à la quasi-unanimité faisait pourtant espérer la perspective d'une relance du processus des communes nouvelles : « *Dans ces conditions, il est raisonnable de penser que la dynamique de création des communes nouvelles se poursuivra* »⁵⁰. D'autant que la loi de finances pour 2020 prévoyait diverses mesures favorables en ce sens : pérennisation des mesures incitatives initiales, pacte de stabilité étendu aux communes jusqu'à 150 000 habitants, création de la dotation d'amorçage⁵¹.

Pour autant et malgré l'enthousiasme que fait naître le vote de la loi, la relance de la dynamique des communes nouvelles n'est pas intervenue : de 2020 à 2022 seulement 11 communes nouvelles ont été créées et aucune commune-communauté dont le statut semblait offrir une perspective favorable n'a vu le jour depuis !

Divers éléments conjoncturels peuvent partiellement expliquer cette atonie :

⁴⁶ Vincent AUBELLE, *Panorama des communes nouvelles*, mars 2017, p14.

⁴⁷ La France, selon les chiffres clés des collectivités locales de 2020, comptait 36 682 communes en 2010.

⁴⁸ Gabriel BIDEAU, « Loi sur les communes nouvelles en France: quelles conséquences pour les territoires ? », *Géococonfluences*, février 2020.

⁴⁹ 20 communes nouvelles ont été créées entre le 1^{er} janvier 2021 et le 1^{er} janvier 2015.

⁵⁰ Gabriel BIDEAU, *op. cit.*

⁵¹ 6€ par habitant pour les communes jusqu'à 150 000 habitants.

- La survenance de la pandémie covid-19 au début de l'année 2020. La crise sanitaire a conduit les élus locaux à se recentrer sur la gestion de crise, la nécessité d'assurer la continuité des services publics locaux et a limité les opportunités de se retrouver pour partager projets et pratiques. On peut comprendre que, dans ce contexte de crise, la création de communes nouvelles n'ait pas constitué une priorité.
- La tenue des élections municipales et communautaires cette même année 2020, n'était pas non plus de nature à favoriser de telles initiatives. D'un part, il est impossible de créer une commune nouvelle dans l'année qui précède le renouvellement général de conseils municipaux. D'autre part, les élections municipales de 2020 se sont traduites par un renouvellement important des élus locaux plus préoccupés par la volonté de concrétiser leurs projets que d'engager leur commune dans un processus de fusion complexe, non prévu à leur programme et peu mobilisateur.

Tout autant, l'absence de doctrine affirmée de l'État sur ce sujet n'a pas contribué à accompagner une potentielle relance de la commune nouvelle. Ni la loi « Engagement et proximité »⁵² et pas plus la loi « 3Ds » n'ont sur ce point montré une volonté de poursuivre dans ce sens. Le fait qu'il ait fallu attendre presque deux années pour que l'administration centrale adresse aux préfets une note d'information ayant pour objet « *de présenter les nouvelles dispositions applicables aux communes nouvelles, issues de la loi du 1^{er} août 2019 et de la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019* » et signalant que « *les dispositions présentées sont d'ores-et-déjà applicables* »⁵³ ne traduit pas un empressement particulier.

Enfin, il n'y a plus guère de « grands élus locaux » parmi ceux qui avaient fortement accompagné la montée en charge du nouveau dispositif en 2016-2017 pour promouvoir la relance de celui-ci.

Tableau n° 2 : Répartition des communes nouvelles selon leur année de création

Création au 1 ^{er} janvier	Communes nouvelles créées
2011	0
2012	0
2013	7
2014	1
2015	12
2016	289
2017	187
2018	38
2019	242
2020	0
2021	2
2022	9
Total	787

Source : Mission d'après les données fournies par la DGCL

S'agissant des communes-communautés, on ajoutera à ces motifs communs à l'ensemble des communes nouvelles, les réticences des associations d'élus de structures intercommunales, voire de l'État à promouvoir une nouvelle entité agrégée du bloc communal pouvant engager sa déconstruction partielle ; la méconnaissance profonde par les élus locaux de ce nouveau régime⁵⁴ ;

⁵² Loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique.

⁵³ Note d'information de la DGCL du 15 juin 2021.

⁵⁴ Lors de ses entretiens, la Mission a été frappée par cette méconnaissance.

des conditions de majorité très qualifiées pour accéder à ce régime avec un pouvoir discrétionnaire du préfet de s’y opposer ; le fait que la loi de 2019 n’étant pas rétroactive, seules les communes nouvelles créées après sa publication peuvent accéder au régime de « commune-communauté ».

2.2.2 Des profils très hétérogènes

Les communes nouvelles présentent des caractéristiques très diverses (cf. tableau n° 3).

Tableau n°.3 : Synthèse au 1^{er} janvier 2022 des principaux chiffres relatifs aux communes nouvelles

Nombre de communes fondatrices	2536
Nombre de communes nouvelles	787
Population minimum de la commune nouvelle	70
Population maximum de la commune nouvelle	131 481
Nombre minimum de communes fondatrices	2
Nombre maximum de communes fondatrices	22
Nombre moyen de communes fondatrices par commune nouvelle	3,2
Population moyenne des communes nouvelles	3279

Source : Mission d’après les données fournies par la DGCL et l’AMF

2.2.2.1 Les communes nouvelles regroupent, de manière générale, assez peu de communes

La moyenne du nombre de communes fondatrices s’élève à 3,2 (2 536 communes fondatrices pour 787 communes nouvelles). A quelques exceptions près, les communes nouvelles qui se sont constituées jusqu’alors sont le fruit d’un regroupement d’un nombre limité de communes. Celles regroupant deux communes représentent en effet 56% de l’ensemble des communes nouvelles. Celles associant entre 2 et 4 communes représentent quant à elles 85,6% d’entre elles. Les communes nouvelles de Livarot-Pays-d’Auge, Souleuvre-en-Bocage (Calvados) et La Hague (Manche) détiennent actuellement le record du nombre de communes fondatrices avec respectivement 22, 20 et 19 communes fondatrices.

2.2.2.2 Les communes nouvelles sont plus peuplées que la moyenne

Au total, un peu plus de 2,5 millions d’habitants ont été concernés ces dernières années par ce redécoupage administratif, soit 3,8% de la population française. A ce jour, les communes nouvelles dont la population municipale est la plus importante sont Annecy (130 175 habitants), Cherbourg-en-Cotentin (81 566 habitants) et Evry-Courcouronnes (68 493 habitants). 36, soit 4,6% des communes nouvelles créées, comptent plus de 10 000 habitants. Au-delà-même des petites communes rurales, on constate donc que des secteurs urbains se sont réorganisés en communes nouvelles. A contrario, 66, soit 8,4% des communes nouvelles créées, recensent moins de 500 habitants parmi lesquelles Cussey-sur-Lison (70 habitants), Douaumont-Vaux (81 habitants) et Saligos (110 habitants) sont les moins peuplées.

Les communes nouvelles présentent la caractéristique d’être plus peuplées que la moyenne des communes françaises (près de 3 280 habitants contre 1924⁵⁵). Elles sont surreprésentées parmi les communes de 1 000 à 10 000 habitants, correspondant à la cible des communes nouvelles pouvant bénéficier d’un bonus de 5% de la dotation forfaitaire. Près d’un quart d’entre elles comprennent entre 1 500 et 3 000 habitants alors que plus du quart des communes françaises ne comptent qu’entre 100 et 300 habitants. Environ 50% des communes nouvelles se trouvent sous le seuil de 1 500 habitants alors que plus de 50% des communes françaises en comptent moins de 500.

⁵⁵ D’après les statistiques de la DGCL, les collectivités locales et leur population pour l’année 2022, la France compte 67 244 921 habitants répartis sur 34 955 communes.

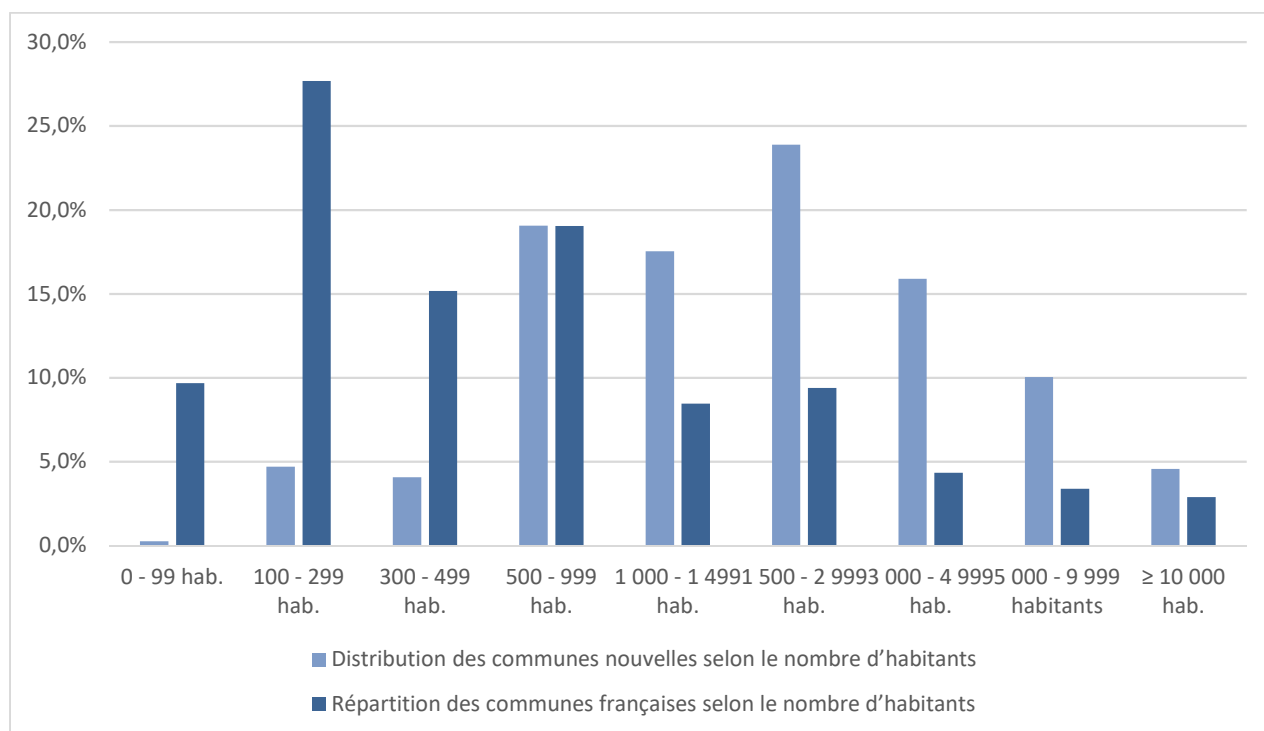
Le poids relatif des communes nouvelles parmi les communes françaises de même nombre d'habitants est le plus élevé pour les communes comptant entre 3 000 et 5 000 habitants (cf. tableau n°4 et graphique n° 1).

Tableau n° 4 : Nombre de communes et population municipale au 1^{er} janvier 2022, selon la taille des communes

Population	communes nouvelles	Distribution des communes nouvelles selon le nombre d'habitants	ensemble des communes françaises	Répartition des communes françaises selon le nombre d'habitants	Poids relatif des communes nouvelles parmi les communes françaises comptant le même nombre d'habitants
0 - 99 habitants	2	0,3%	3 380	9,7%	0,06%
100 - 299 habitants	37	4,7%	9 676	27,7%	0,38%
300 - 499 habitants	32	4,1%	5 299	15,2%	0,60%
500 - 999 habitants	150	19,1%	6 655	19,0%	2,25%
1 000 - 1 499 habitants	138	17,5%	2 953	8,4%	4,67%
1 500 - 2 999 habitants	188	23,9%	3 279	9,4%	5,73%
3 000 - 4 999 habitants	125	15,9%	1 516	4,3%	8,25%
5 000 - 9 999 habitants	79	10,0%	1 186	3,4%	6,66%
≥ 10 000 habitants	36	4,6%	1 011	2,9%	3,56%
TOTAL	787	100,0%	34 955	100,0%	2,25%

Source : Mission d'après les données fournies par l'AMF et les données issues de la DGCL - Les collectivités locales et leur population-2022

Graphique n° 1 : Les communes nouvelles en fonction de leur population



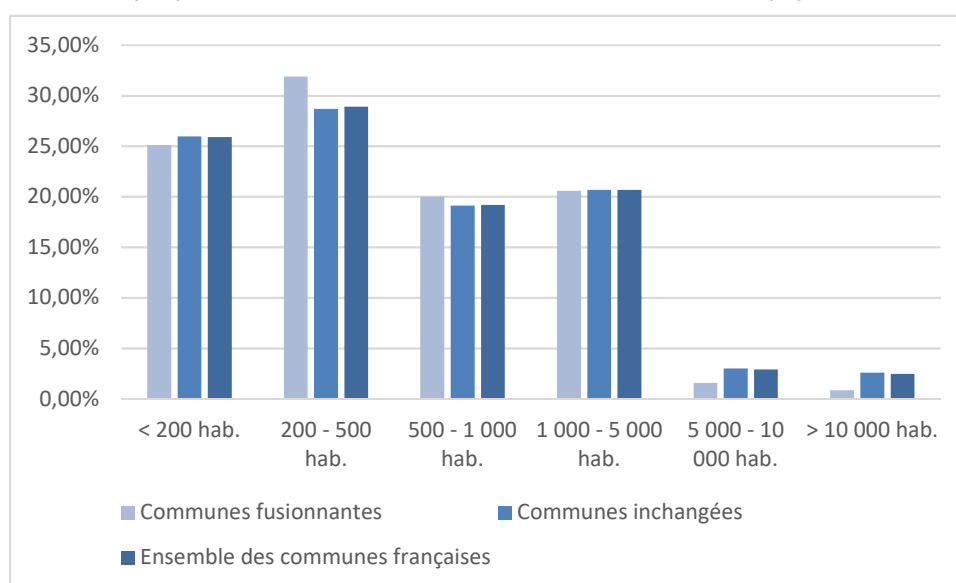
Source : Mission d'après les données fournies par l'AMF et les données issues de la DGCL - Les collectivités locales et leur population-2022

A titre d'exemple, dans le département des Ardennes, les neuf communes nouvelles créées comptent plus de 500 habitants, six se situent même au-dessus du seuil de 1 500 habitants, et font partie du quart des communes les plus densément peuplées du département⁵⁶.

2.2.2.3 Les communes fondatrices ne sont pas nécessairement des petites communes rurales

La commune nouvelle se voulant une réponse aux problèmes posés par l'émiettement communal et le nombre conséquent de très petites communes, on pourrait s'attendre à ce que les communes nouvelles soient majoritairement issues d'un regroupement de petites communes. Selon Gabriel BIDEAU⁵⁷, les communes nouvelles ne sont pas le fait des seules petites communes, les communes fondatrices de moins de 200 habitants étant finalement moins nombreuses, en proportion à fusionner. Il n'y a donc pas nécessairement de lien entre les territoires connaissant une forte dynamique de regroupements et la densité de la maille communale ou le nombre de petites communes, permettant ainsi de conclure que les regroupements opérés, dans de nombreux départements, ne résolvent pas la question des petites communes.

Graphique n° 2 : Les communes fusionnantes en fonction de leur population



Source : Gabriel BIDEAU (annexe n° 5) d'après les données de l'INSEE 2011, 2022

De la même manière, alors que l'on pourrait penser que les communes fondatrices se situent majoritairement en zone rurale, Gabriel BIDEAU note une probabilité plus forte de trouver les communes fusionnantes parmi les communes multipolarisées ou hors influence des pôles et plus faible dans les communes des grands pôles, dans des proportions qui ne permettent cependant pas de valider l'hypothèse selon laquelle les communes nouvelles seraient majoritaires ou majoritairement dans les espaces ruraux.

Enfin, selon l'étude de la DGCL⁵⁸, les communes chef-lieu sont généralement, lors du regroupement, les plus peuplées. En effet, « sur la période 2010-2019, elles sont sous-représentées parmi celles de moins de 500 habitants et surreprésentées parmi celles de 500 à 5 000 habitants ».

⁵⁶ Sur 449 communes, le département des Ardennes compte 345 communes de moins de 500 habitants, soit 76,8%.

⁵⁷ Gabriel BIDEAU, « Les communes nouvelles françaises (2010-2022) : qui sont-elles ? », éléments de contexte sur les communes nouvelles à destination de l'IGA, Université Paris Cité, UMR Géographie-cités 8504. Annexe n° 5 du présent rapport.

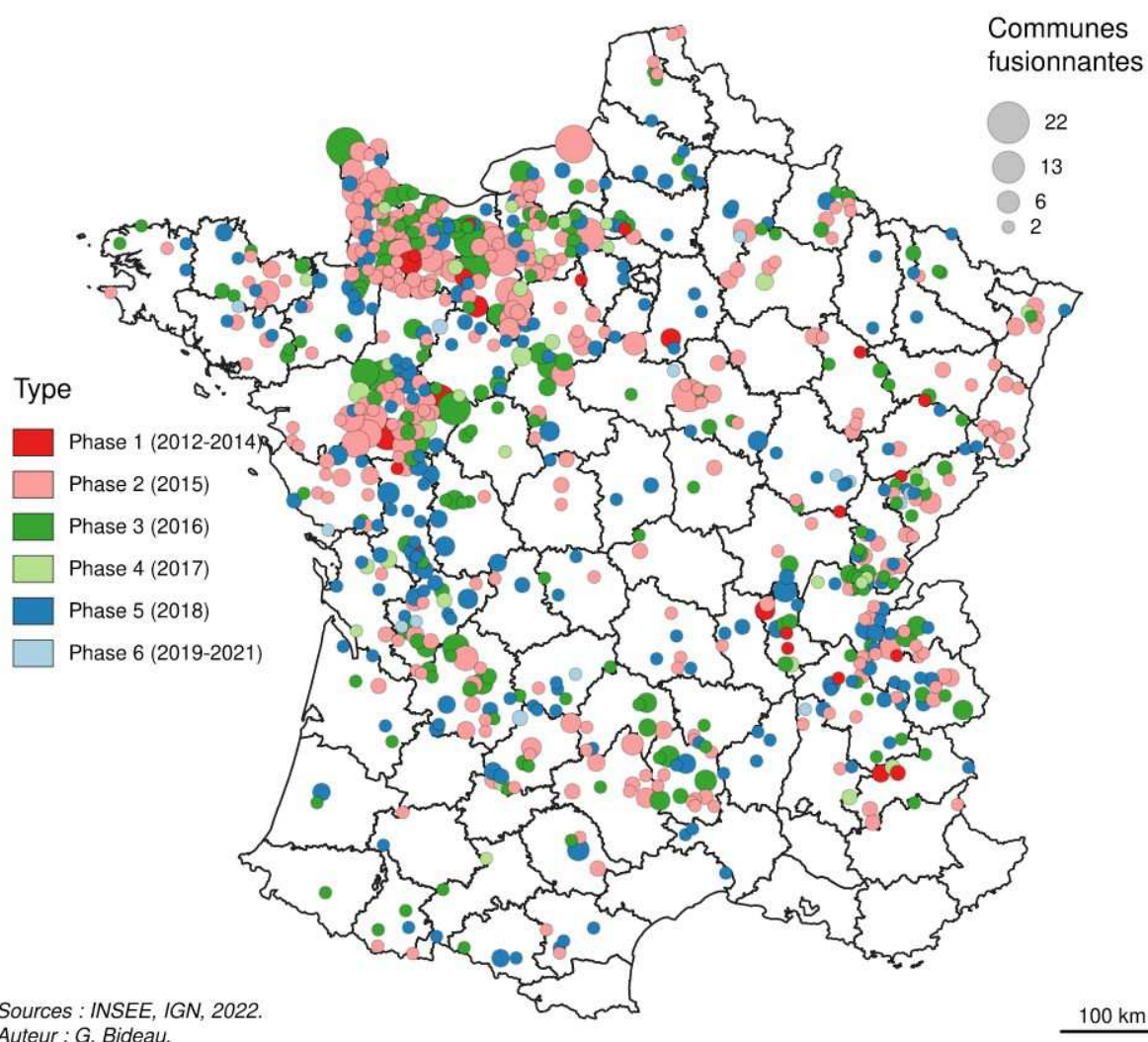
⁵⁸ Alice MAINGUENÉ et Lionel SEBBANE, « Dix ans après la loi de réforme des collectivités territoriales 34 970 communes dont 774 communes nouvelles », *Bulletin d'information statistique* de la DGCL n° 130, mars 2019.

On soulignera, enfin, la surreprésentation des communes nouvelles dans le palmarès des communes au regard de leur superficie : 23 communes nouvelles ont fait leur entrée dans le classement des 50 communes métropolitaines les plus importantes au regard de leur superficie.

2.2.3 Une répartition inégale des communes nouvelles sur le territoire difficilement objectif

Si le mouvement de création de communes nouvelles touche la quasi-totalité du territoire national, la réduction du nombre de communes est très polarisée sur certains départements et à l'intérieur de ceux-ci sur certaines parties du territoire.

Figure n° 1 : Les créations de communes nouvelles entre 2012 et le 1er janvier 2022



Source : Gabriel BIDEAU d'après les données INSEE et IGN, 2022

2.2.3.1 Une répartition hétérogène selon les régions

Si toutes les régions métropolitaines, à l'exception de la Corse, ont constaté la création d'au moins une commune nouvelle, leur répartition sur le territoire national est loin d'être homogène. La Normandie concentre 21,5% des communes nouvelles alors que les régions Provence-Alpes-Côte d'Azur et Ile-de-France ne comptent qu'1,3% d'entre elles chacune. Ce dispositif n'a suscité aucun

engouement en outre-mer, aucune commune nouvelle n’ayant été créée au sein des collectivités d’Outre-mer depuis la loi « RCT ».

Le niveau régional ne semble pas le plus pertinent pour étudier le phénomène de création des communes nouvelles, leur répartition au sein de la région s’avérant hétérogène. En Occitanie, la Lozère, le Lot et l’Aveyron concentrent 60,32% des communes nouvelles alors que le Gard, l’Hérault, les Pyrénées-Orientales et le Tarn-et-Garonne ont vu la création de peu - voire d’aucune - communes nouvelles. Au sein de la région Normandie, le département de la Manche en compte 49 quand celui de la Seine-Maritime n’en enregistre que dix. Au sein de la région Pays de la Loire, le département du Maine-et-Loire a connu 38 regroupements quand celui de la Loire Atlantique n’a constaté la création que de dix communes nouvelles.

Tableau n° 5 : Répartition des communes nouvelles par région métropolitaine

Régions métropolitaines	Nombre de communes nouvelles
Normandie	169
Nouvelle-Aquitaine	105
Auvergne-Rhône-Alpes	99
Pays de la Loire	88
Bourgogne-Franche-Comté	77
Occitanie	63
Grand Est	54
Bretagne	42
Centre-Val de Loire	39
Hauts-de-France	31
Ile-de-France	10
Provence-Alpes-Côte d'Azur	10
Corse	0
Total	787

Source : Mission d’après les données communiquées par l’AMF.

2.2.3.2 Des dynamiques départementales contrastées

Le département semble le niveau le plus adapté pour étudier la répartition géographique des communes nouvelles (voir infra partie 3). 15 départements comptabilisent à ce jour la moitié d’entre elles. Elles sont toutefois plus nombreuses dans le quart nord-ouest de la France. La Manche, le Calvados, le Maine-et-Loire, l’Eure et l’Orne regroupement plus de 36% des communes fusionnées. Aucune commune nouvelle n’a été créée dans certains départements de l’arc méditerranéen (Alpes-Maritimes, Var, Bouches-du-Rhône, Pyrénées-Orientales), ceux de la petite couronne parisienne (Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis et Val-de-Marne) et de la vallée de la Garonne (Lot-et-Garonne, Tarn-et-Garonne). A ce jour, 10 départements en sus de la Corse ne disposent d’aucune commune nouvelle (voir annexe n° 6 relative à la répartition des communes nouvelles par département).

Des départements limitrophes s’avèrent d’ailleurs confrontés à des dynamiques très différentes. Alors que le Jura compte 39 communes nouvelles, la Saône-et-Loire n’a connu que cinq créations. De la même manière, on constate un nombre significatif de communes nouvelles en Lozère (17) mais très faible dans l’Aveyron (8) et en Ardèche (4).

Enfin, les départements métropolitains dépourvus de communes nouvelles se situent tous sous la moyenne nationale du nombre de communes (représentant entre 36 et 319 communes). Sept d’entre eux sont parmi les dix départements métropolitains comptabilisant le plus petit nombre de

communes par département. Pour autant, certains d'entre eux concentrent de nombreuses communes rurales isolées (cf. tableau n° 6).

Tableau n° 6 : Nombre de communes par département

Département	Nombre de communes
Corse-du-Sud	124
Haute-Corse	236
Alpes-Maritimes	163
Bouches-du-Rhône	119
Lot-et-Garonne	319
Pyrénées-Orientales	226
Tarn-et-Garonne	195
Var	153
Vaucluse	151
Hauts-de-Seine	36
Seine-Saint-Denis	40
Val-de-Marne	47

Source : Mission d'après les données de l'INSEE

Tableau n° 7 : Répartition des communes par strates de population

	0 - 99	100 - 299	300 - 499	500 - 999	1 000 – 1 499	1 500 – 2 999	3 000 - 4 999	≥ 5 000
Corse-du-Sud	28,2%	29,0%	10,5%	11,3%	7,3%	5,6%	6,5%	1,6%
Haute-Corse	36,4%	33,9%	6,8%	10,6%	1,7%	5,5%	2,1%	3,0%
Alpes-Maritimes	11,0%	19,0%	6,7%	15,3%	9,8%	9,2%	9,8%	19,0%
Bouches-du-Rhône	0,8%	0,8%	1,7%	5,0%	2,5%	16,0%	16,8%	56,3%
Lot-et-Garonne	1,9%	33,5%	20,1%	23,5%	8,2%	6,9%	2,8%	3,1%
Pyrénées-Orientales	20,8%	22,1%	8,4%	10,2%	8,8%	11,1%	8,8%	9,7%
Tarn-et-Garonne	5,6%	34,9%	8,2%	20,0%	14,9%	8,2%	4,6%	3,6%
Var	3,3%	8,5%	3,3%	9,2%	5,9%	24,8%	14,4%	30,7%
Vaucluse	6,0%	9,3%	11,9%	15,9%	12,6%	17,9%	9,9%	16,6%
Hauts-de-Seine	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	2,8%	0,0%	97,2%
Seine-Saint-Denis	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	2,5%	97,5%
Val-de-Marne	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	2,1%	8,5%	89,4%
Moyenne nationale	9,7%	27,7%	15,2%	19,0%	8,4%	9,4%	4,3%	6,3%

Source : Mission d'après les données de l'INSEE, 2022

2.2.3.3 De fortes polarisations au niveau infra-départemental

Au sein d'un même département, la répartition des communes nouvelles s'avère, également, hétérogène. En effet, la différenciation relevée au niveau national dans la cartographie des communes nouvelles se retrouve, également au niveau infra-départemental, certains territoires étant dépourvus de communes de ce type.

Dans les Deux-Sèvres, les regroupements se retrouvent majoritairement au sein de la communauté de communes de Mellois en Poitou dans le sud du département (dix communes nouvelles sur les 24 que compte le département) et dans le nord au sein de la communauté de communes du Thouarsais et de la communauté d'agglomération du Bocage Bressuirais.

Dans la Manche, les 49 communes nouvelles sont largement concentrées à l'est (communauté d'agglomération de Saint-Lô) et au sud du département (communautés de communes du Mont Saint-Michel-Normandie). Au nord, elles sont peu nombreuses mais de taille conséquente (Cherbourg-en-Cotentin et La Hague) ; à l'ouest, elles sont peu présentes.

2.2.3.4 Une mosaïque territoriale dont l'interprétation s'avère malaisée

S'il semble difficile d'objectiver la répartition des communes nouvelles sur le territoire national, quelques facteurs semblent pouvoir être avancés permettant d'expliquer partiellement cette hétérogénéité territoriale.

Les créations de communes nouvelles sont souvent le fait d'« une diffusion de proche en proche, autour d'expériences pionnières », évoquant des effets de capillarité comme le soulignent certains auteurs⁵⁹. En effet, le dispositif a été promu à compter de années 2015 par certains grands élus, l'AMF au niveau national et local, certains préfets lors de la restructuration de la carte des intercommunalités (Maine-et-Loire) ainsi que par les services déconcentrés de l'État notamment lors de réunions d'information à destination des maires. A titre d'exemple, l'idée de créer la commune nouvelle de Chambaron-sur-Morge (Puy-de-Dôme) a émergé à l'occasion de la présentation du dispositif lors d'un congrès des maires et la présence de la députée Christine PIRÈS-BEAUNE dans le département. La majeure partie des communes nouvelles créées en Lozère l'ont vraisemblablement été suite à une visite dans le département d'André VALLINI, alors secrétaire d'État chargé de la réforme territoriale. Dans les Ardennes, les communes nouvelles sont concentrées sur la partie est du département et huit des neuf communes nouvelles ont été créées sur la circonscription du député Jean-Luc WARSMANN qui a fortement promu le dispositif.

Des précurseurs ont également joué un rôle d'entraînement. Avec trois communes nouvelles créées le 1^{er} janvier 2013, Baugé-en-Anjou, Clefs-Val d'Anjou (toutes deux situées dans l'ancienne communauté de communes du canton de Baugé) et Chemillé-Melay, le département du Maine-et-Loire fait office de pionnier. Le maire de la commune de Baugé-en-Anjou, Philippe CHALOPIN, s'est déplacé dans nombre de territoires pour promouvoir la commune nouvelle. Dans le même ordre d'idées, dans la Loire, les élus de la commune nouvelle de Vêtré-Sur-Anzon se sont appuyés sur l'expérience du maire de Chalmazel-Jeansagnière, première commune nouvelle créée dans le département en 2016.

Selon Gabriel BIDEAU⁶⁰, cet effet de contagion peut également avoir pour origine une « logique de concurrence », les communes se regroupant, parallèlement à la mise en place du schéma départemental de coopération intercommunale (SDCI), pour peser davantage au sein de l'EPCI. Neuf communes nouvelles ont été créées en 2018 dans le périmètre de la communauté de communes Mellois en Poitou.

Des communes se regroupent également dans le but de faire face à une perte d'attractivité démographique et économique. Les communes nouvelles du Calvados sont concentrées sur deux territoires à l'ouest (au sein de la communauté de communes Intercom de la Vire au Noireau) et à l'est (au sein de la communauté de communes Lisieux Normandie). Parmi les facteurs explicatifs, la Mission note que les communes nouvelles ont plus particulièrement été créées sur des territoires en décroissance démographique (Virois, Livarot-Pays d'Auge, Condé-en-Normandie, à savoir plutôt à l'intérieur du département). La commune de Honfleur, sise sur le littoral et en perte démographique est notamment intéressée pour se rapprocher de celle de La Rivière-Saint-Sauveur, plus dynamique. Dans les Deux-Sèvres, Thouars, touchée par une diminution de sa population et risquant ainsi un

⁵⁹ Gabriel BIDEAU et Vincent AUBELLE déjà cités.

⁶⁰ Annexe n° 5.

changement de strate démographique, s'est rapprochée des communes de Mauzé-Thouarsais, Sainte-Radegonde et Missé.

A l'inverse, dans l'agglomération de Caen et sur le littoral, la population ayant tendance à se concentrer là où les ressources sont significatives, les communes nouvelles sont sporadiques.

Cette réserve s'explique aussi par la volonté des communes littorales de préserver les avantages financiers liés à leur classement en communes touristiques.

2.2.3.5 Un facteur clé d'explication : la recomposition de l'intercommunalité

La dynamique des communes nouvelles est, en fait, sur la quasi-totalité des territoires très liée au rythme et aux modalités de recomposition de l'intercommunalité et du redécoupage des cantons. Ce facteur est probablement celui qui en donne la grille de lecture la plus pertinente.

2.2.3.5.1 La chronologie des communes nouvelles est sous influence de la structuration de l'intercommunalité

Le rythme de création des communes nouvelles est indissociable de celui de l'intercommunalité : de fait, le mouvement de création des communes nouvelles est très fortement concentré sur la période 2016-2017, celle de mise en place des SDCI. Dans plusieurs départements, des communautés de communes fortement intégrées ont d'ailleurs fait le choix de se constituer en communes nouvelles pour préserver la coopération existante et peser davantage au sein de l'intercommunalité.

Le département du Maine-et-Loire a, par exemple, fait l'objet d'une forte restructuration de son territoire : il a connu une réduction conséquente du nombre de ses intercommunalités à fiscalité propre, passant de 30 à 9 au 1^{er} janvier 2017⁶¹ et rassemble le plus grand nombre de communes nouvelles créées sur l'intégralité du périmètre d'un EPCI à fiscalité propre (douze communes nouvelles pouvant regrouper jusqu'à quinze communes « historiques », Segré-en-Anjou Bleu et Baugé-en-Anjou par exemple). La restructuration du « pays des Mauges », qui a vu la création de six grandes communes nouvelles par transformation des six communautés de communes regroupées dans une vaste communauté d'agglomération « rurale », dès le 1^{er} janvier 2016, avant même la mise en œuvre du SDCI, fait l'objet de nombreuses analyses.

Dans la Manche, le fait communal s'est très largement organisé autour des cantons (leurs chefs-lieux constituant des bourgs centres du bassin de vie) dont le périmètre coïncidait souvent avec celui des anciennes intercommunalités. La refonte de la carte des intercommunalités et des cantons a conduit des communes à se regrouper pour préserver un cadre territorial correspondant mieux aux traditions de coopération et aux bassins de vie. C'est ainsi, dans les arrondissements de Saint-Lô et d'Avranches (sis à l'est et au sud) que les fusions de communautés de communes avaient été les plus nombreuses lors de la première restructuration de la carte intercommunale. La restructuration de l'intercommunalité a, de fait, été très importante dans la Manche (huit EPCI à fiscalité propre dont trois communautés d'agglomération et cinq communautés des communes) et peut expliquer la dynamique quasi-concomitante des communes nouvelles, le département comptant aujourd'hui 49 communes nouvelles soit 10% des communes qui rassemblent 44,7% de la population. Vincent AUBELLE établit, ainsi, un lien entre la surreprésentation des communes nouvelles dans l'ouest de la France et les démarches territoriales de coopération (Calvados, Manche, Eure) qui peuvent prendre des formes très diverses (coopératives d'utilisation de matériel agricole, la politique de pays et la carte de l'intercommunalité à compter de 1992).

⁶¹ Une communauté urbaine (Angers Loire Métropole, 302 399 habitants, 29 communes), trois communautés d'agglomération (Mauges communauté, 119 430 habitants, 6 communes ; Agglomération du Choletais, 104 398 habitants, 26 communes ; Saumur Val de Loire, 98 862 habitants, 45 communes), cinq communautés de communes (Loire Layon Aubance, 56 517 habitants, 19 communes ; Vallées du Haut Anjou, 36 302 habitants, 16 communes ; Baugeois vallée, 35 311 habitants, 7 communes ; Anjou bleu communauté, 34 486 habitants, 11 communes ; Anjou, Loire et Sarthe, 27 903 habitants, 17 communes).

2.2.3.5.2 La répartition géographique des communes nouvelles s'explique par les différents paramètres qui ont guidé la structuration de l'intercommunalité sur le territoire

La commune nouvelle est souvent une réponse apportée à une intercommunalité trop grande, peu intégrée ou dysfonctionnelle. De fait, dans les intercommunalités qui reposent sur une coopération ancienne et non conflictuelle (communautés de communes Pays de Falaise et Cœur de Nacre dans le Calvados), on trouve peu de communes nouvelles. Inversement, en Lozère, la création des communes nouvelles (17) est une réaction à un redécoupage de l'intercommunalité (passage de 25 EPCI à 10) ressenti comme particulièrement artificiel au regard des bassins de vie.

Trois paramètres sont, de ce point de vue, particulièrement structurants :

- La définition du périmètre de l'intercommunalité : Là où ont été mises en place de grandes intercommunalités (parfois XXL) sur un territoire hétérogène dont la cohérence est discutée, la commune nouvelle est un moyen de préserver une solidarité ancienne, un périmètre calé sur le bassin de vie et de réintroduire un échelon de proximité.
- Les compétences transférées : Très intégrées, les intercommunalités ne laissent que des compétences limitées au niveau communal et rendent inutile la création de communes nouvelles. De fait, le taux d'intégration fiscale est un indicateur intéressant pour expliquer la dynamique des communes nouvelles. Là où il est important, les communes ne ressentent pas le besoin de se regrouper pour atteindre un seuil minimal, voire sont particulièrement réticentes à toute perspective de rapprochement qui remettrait en cause le peu d'autonomie qu'il leur reste. Dans les Ardennes, on observe ainsi aucune création de commune nouvelle dans les communautés de communes caractérisées par un degré d'intégration fiscale proche de 70% (communauté de communes Ardennes Thiérache, communauté de communes du Pays Rethélois). Inversement, la communauté d'agglomération du Grand Anancy est l'un des EPCI disposant du taux d'intégration le plus faible de France, la gestion des services de proximité revenant quasi exclusivement aux communes.
- Le mode d'organisation de l'intercommunalité : Il est possible de répondre de deux façons à la question de la proximité dans les grandes intercommunalités :
 - le maillage du territoire de l'intercommunalité par des communes nouvelles. Certaines intercommunalités encouragent les petites communes à se constituer en communes nouvelles pour atteindre l'échelle minimale à l'exercice des compétences de proximité. C'est le modèle que défendait Jean-Luc RIGAUD, alors maire d'Anancy et président de l'AdCF, basé sur un grand EPCI aux compétences structurantes regroupant plusieurs communes nouvelles disposant des capacités financières pour maintenir les services publics de proximité. En son sein, ont été créées les communes nouvelles d'Anancy, d'Epagny-Metz-Tessy, de Fillière et de Talloires-Montmin ;
 - la consolidation du processus de déconcentration des services communs initiés par certaines intercommunalités à fiscalité propre qui apporte une réponse souple et adaptée aux besoins d'appui de proximité de l'ensemble des communes sans restructuration de la carte communale. C'est le schéma en vigueur au sein de la Communauté d'agglomération Agglo Cotentin et d'ailleurs contesté par la commune nouvelle de Cherbourg-en-Cotentin.

2.2.3.6 Esquisse d'une typologie des communes nouvelles

La création de communes nouvelles renvoie à trois types de logiques, qui peuvent, d'ailleurs, coexister au sein d'un même département mais répondent à des motivations et des réalités très différentes :

- Le regroupement de petites communes limitrophes partageant un même bassin de vie, des relations de voisinage anciennes, durables et « amicales » et présentant des caractéristiques

démographiques assez similaires : communes nouvelles de Nonette-Orsonnette⁶² et Aulhat-Flat⁶³ dans le Puy-de-Dôme ; Beaussais-Vitré⁶⁴ dans les Deux-Sèvres... Sur ces territoires ce n'est, souvent, pas l'avantage financier qui est premier dans la décision de rapprochement, ni même la volonté de préserver des services publics, souvent absents, mais plutôt la nécessité de pourvoir au départ d'élus ou d'agents qualifiés (secrétaire de mairie). Dans le Calvados, une des motivations des élus de quatre petites communes à l'origine de la commune nouvelle de Formigny la Bataille⁶⁵ résidait en effet dans la crainte de manquer de candidats lors des élections municipales. Le rapprochement concerne généralement peu de communes (de l'ordre de deux à quatre) qui disposent déjà d'une très grande proximité.

- La commune nouvelle peut être également le fruit du regroupement d'un bourg centre et de communes satellites d'importance plus limitée. Les communes nouvelles du Maine-et-Loire reflètent dans leur majorité cette situation. La commune nouvelle de Doué-en-Anjou résulte du regroupement de la centralité, Doué-la-Fontaine (chef-lieu de canton, 7 784 habitants), concentrant les services et les portant financièrement avant même la création de la commune nouvelle, et de 7 autres communes (308 à 904 habitants). Dans le cadre de la création de Jarzé Villages, les communes de Beauvau (296 habitants), Chaumont-d'Anjou (291 habitants), Lué-en-Baugeois (335 habitants) ont voulu se rapprocher de Jarzé (1 878 habitants), seule commune à disposer des services, écoles et théâtre. Cette dynamique permet de mutualiser des équipements et des agents, maintenir voire développer un certain nombre de compétences de proximité (scolaire, culture), peser parfois davantage au sein de l'intercommunalité (et notamment au sein de son exécutif par l'obtention d'une vice-présidence comme en témoigne la création de la commune nouvelle de Melle dans les Deux-Sèvres). La réussite du processus est ici liée à la capacité de la ville-centre à fédérer les autres communes ce qui implique :
 - d'être attentif à ne pas donner l'impression que la reconfiguration s'effectue principalement à son bénéfice dans la répartition des équipements, les communes déléguées craignant effectivement de se voir lésées, tous les deniers étant accaparés par la centralité ;
 - de mettre en place tous les éléments permettant de favoriser l'émergence d'une véritable centralité et d'un projet de territoire. On notera qu'un certain nombre de communes nouvelles répondant à ses caractéristiques ont été labellisées dans le cadre du programme petite ville de demain (PVD) ou, à défaut, ont bénéficié d'ateliers des territoires. C'est aussi souvent dans ces villes-centres (chefs-lieux des anciens cantons) que sont installées les maisons « France services ».

C'est probablement ce type de communes nouvelles qui sont les plus prometteuses dans la mesure où elles sont tirées par une ville-centre dont les services peuvent être mutualisés ; elles sont généralement cohérentes, s'inscrivant dans un périmètre correspondant aux bassins de vie et participant d'une logique de projet de territoire.

- Enfin, le dernier profil identifié par la mission regroupe les communes nouvelles qui se sont constituées pour faire contrepoids ou au contraire porter une très grande intercommunalité (XXL).

Dans la Manche, les communes nouvelles se sont constituées en résistance à la communauté d'agglomération Agglo Cotentin, qui ne rassemble pas moins de 129 communes. Il en est de même dans la Vienne où la communauté urbaine du grand Poitiers a conduit à intégrer des communes rurales et périurbaines pour atteindre le seuil de 250 000 habitants dans une

⁶² Commune nouvelle créée le 1^{er} janvier 2016 regroupant les communes de Nonette (344 habitants) et Orsonnette (201 habitants).

⁶³ Commune nouvelle créée le 1^{er} janvier 2016, regroupant les communes de Aulhat (460 habitants) et Flat (500 habitants).

⁶⁴ Commune nouvelle créée le 1^{er} mars 2013, regroupant Beaussais (447 habitants) et Vitré (581 habitants).

⁶⁵ Commune nouvelle créée le 1^{er} janvier 2017, issue du regroupement des communes de Aignerville (2017 habitants), Formigny (258 habitants), Louvières (72 habitants) et Ecrammeville (212 habitants).

intercommunalité jugée trop grande et dont la cohérence territoriale est problématique pour nombre de communes concernées.

Sont aussi concernées des communes importantes (Annecy, Cherbourg en Cotentin, La Hague) disposant de moyens humains et financiers significatifs. Dans ce cas, la commune nouvelle peut avoir plusieurs objets :

- préserver un ensemble territorial cohérent et proche au sein d'une intercommunalité limitée aux compétences structurantes (Annecy, les six communes nouvelles de la communauté d'agglomération Mauges Communauté) ou perçue comme lointaine et peu cohérente (Jaunay-Marigny) ;
- peser fortement au sein de cette intercommunalité pour préserver les compétences communales ;
- préserver les ressources et l'autonomie du territoire comme l'illustre l'exemple de La Hague. Face aux perspectives de créations de la communauté d'agglomération du Cotentin et de la commune nouvelle de Cherbourg-en-Cotentin en 2016, la Hague a choisi de se transformer en commune nouvelle afin de préserver une partie de ses ressources (« *la mue s'est faite avec la tête mais pas avec le cœur* »).

2.3 Des résultats contrastés imputables à des dynamiques qui ne sont pas, pour la plupart, liées au statut de commune nouvelle

L'efficacité de la commune nouvelle doit également s'apprécier au regard des objectifs que les élus locaux se sont fixés en initiant cette démarche. L'analyse des chartes qui définissent les principes fondateurs de la nouvelle collectivité permet d'identifier les attentes exprimées⁶⁶.

Même si ces documents ne revêtent aucune valeur juridique, ils sont éclairants sur les motifs qui ont conduit les intéressés à s'engager dans cette voie. Trois items se retrouvent dans la quasi-totalité des chartes analysées par la mission⁶⁷ selon des terminologies d'ailleurs très proches (influencés par les divers guides de l'AMF sur le sujet⁶⁸) et constituent une grille de lecture intéressante pour esquisser un bilan de ce dispositif. Il est ainsi attendu de la commune nouvelle :

- La préservation de l'identité locale par la pérennisation d'une communauté de vie et d'action locale et par une meilleure représentation du territoire et de ses habitants.
- Le maintien des services publics de proximité et l'accompagnement des dynamiques territoriales.
- Une gestion publique optimisée par une rationalisation des moyens.

⁶⁶ Ainsi les chartes des communes nouvelles insistent sur la nécessité :

- « de préserver l'identité et les spécificités des villages à travers la valorisation du patrimoine matériel et immatériel commun » et de « conserver dans chaque commune historique une communauté de vie et d'action locale, soutenir et dynamiser la vie associative » ;
- « d'assurer une meilleure représentation du territoire et de ses habitants auprès de l'État, des autres collectivités et des EPCI en respectant une représentation équitable des communes fondatrices » ;
- « de maintenir et d'améliorer des services publics de proximité » et « de créer une collectivité plus dynamique, plus attractive en termes économique, social, culturel, touristique et environnemental en capacité de mettre en œuvre un projet de territoire » ;
- « de mettre en commun les ressources humaines et financières par une gestion unique, source d'amélioration du service rendu, d'efficacité et d'économies budgétaires », « de mutualiser les compétences et expériences des élus et des agents autour de projets fédérateurs permettant de réaliser des économies d'échelle ».

⁶⁷ En l'occurrence, celles des 30 communes nouvelles rencontrées par la mission dans les neuf départements visités.

⁶⁸ AMF et Banque des territoires, 2020-2026, « Créer une commune nouvelle », Guide pratique et retours d'expérience, octobre 2021.

2.3.1 Si la commune nouvelle semble avoir trouvé les moyens de pérenniser une communauté de vie et d'action locale, sa création ne garantit pas toujours une meilleure représentation du territoire et de ses habitants

2.3.1.1 La commune nouvelle permet de prévenir le sentiment d'effacement des communes historiques

2.3.1.1.1 Elle favorise la pérennité de la vie démocratique locale

Le regroupement en commune nouvelle permet d'assurer la pérennité de la vie communale lorsqu'il concerne de très petites communes qui ont du mal à constituer une liste et plus encore, la démocratie locale en favorisant l'émergence des projets concurrents (avec la possibilité de présenter plusieurs listes).

De fait, un certain nombre de communes se sont transformées en commune nouvelle par crainte de ne pouvoir constituer une liste complète aux élections municipales (Saint-Bonnet-Laval en Lozère) même s'il convient de ne pas exagérer la désaffection des élus à l'égard du mandat municipal qui fait l'objet d'alertes régulières à la veille des élections municipales pas toujours confirmées à l'occasion du dépôt des listes.

Une étude de Vincent AUBELLE pour la fondation Jean Jaurès consacrée au décryptage du premier tour des élections municipales de mars 2020⁶⁹ appelle ainsi l'attention sur le nombre croissant de communes où une seule liste a été déposée ou pour lesquelles un nombre de candidatures égal à celui du nombre de sièges à pourvoir a été déposé. Au total, en 2020, ce sont 18 453 communes pour lesquelles il n'y a eu, de fait, aucune compétition électorale, soit 52,96% de l'ensemble des communes métropolitaines (entre 2014 et 2020, l'augmentation de cette situation est de 8,03 points). Par ailleurs, 14 643 communes de moins de 1 000 habitants ont compté un nombre de candidatures déposées égal à celui des sièges à pourvoir au conseil municipal. La commune nouvelle peut contribuer à susciter une offre politique plus étendue que celle qui existe aujourd'hui.

2.3.1.1.2 Des solutions pratiques ont été trouvées pour préserver l'identité et les spécificités des villages

La commune nouvelle questionne l'identité locale comme l'illustre le débat autour du choix du nouveau nom des communes nouvelles. L'attention portée à ce sujet est particulièrement éclairante notamment, si on le rapproche de celui, plutôt atone, auquel a donné lieu la redéfinition du nom des grandes régions⁷⁰.

Alors que les procédures imposées pour le changement de nom d'une commune sont particulièrement longues et complexes, il n'en est pas de même pour les communes nouvelles qui disposent d'une liberté beaucoup plus grande dans ce domaine: le changement de nom est subordonné à un arrêté préfectoral et non à un décret (art. L.2111-1 du CGCT); la loi ne précise pas les règles à respecter concernant le nouveau nom⁷¹. De fait, les conseils municipaux ont toute liberté pour définir les modalités de mise œuvre de ce choix.

Il est, à cet égard, intéressant de constater que si, dans la grande majorité des cas, la décision a été prise par les conseils municipaux seuls, un nombre significatif de communes a choisi de mobiliser les habitants à un ou plusieurs moments du processus de réflexion: boîtes aux lettres, consultations numériques, réunions publiques, groupes de citoyens volontaires ou encore mobilisation des scolaires de la commune.

⁶⁹ Vincent AUBELLE, « Solidifier la démocratie représentative comme préalable au retour des maires », Fondation Jean Jaurès, 05/2020.

⁷⁰ Gabriel BIDEAU et Frédéric GIRAUT « Faire territoire : logiques de dénomination des communes nouvelles françaises », *L'Espace politique*, janvier 2021.

⁷¹ Alors que depuis 1948 une Commission de Révision du Nom des Communes (CRNC) était théoriquement sollicitée pour les changements de noms, cette dernière n'a pas été mobilisée concernant les fusions de communes (elle a d'ailleurs été supprimée en 2019).

L'étude des nouveaux noms permet de mettre en avant la diversité des pratiques toponymiques des communes nouvelles, certaines faisant le choix d'accoler le nom des deux communes regroupées (petites communes rurales voisines d'importance similaire), d'adopter le nom de la commune la plus importante et, dans les situations les plus complexes (multiplicité des communes concernées), de privilégier le rattachement à un territoire (rivière, colline, vallée) plus neutre du point de vue de l'identité territoriale.

Ce point est extrêmement sensible comme a pu le constater la mission dans plusieurs territoires (Bairon et ses environs dans les Ardennes), la disparition du nom des communes historiques étant vécu comme une perte d'identité génératrice, au surplus, de difficultés pratiques (arrivage du courrier cf. annexe n° 7). Des réponses adaptées à cette question identitaire ont été trouvées dans l'ensemble des départements visités par la Mission qui ont partout privilégié le consensus. Les dispositions de l'article L.2113-6 du CGCT qui confie au représentant de l'État la responsabilité de proposer un nom en l'absence d'accord des conseils municipaux ne semblent pas avoir eu à s'appliquer.

2.3.1.1.3 Les communes nouvelles se sont largement saisies des possibilités ouvertes par la loi de conserver, dans chaque commune historique, une communauté de vie et d'action locale

Les risques qu'est susceptible de générer un processus de rapprochement des communes sont, de fait, bien identifiés comme a pu le constater la mission au cours de ses entretiens avec les nombreux maires de communes nouvelles qu'elle a rencontrés :

- L'appauvrissement de la vitalité de la démocratie locale : en délocalisant le bureau de vote dans la commune voisine, on fonctionnalise un acte qui permettait de réaffirmer l'attachement à la vie communale (vote à la mairie ou dans l'école). La fermeture de bureaux de vote est, de fait, souvent, la conséquence de la réduction du nombre de conseillers municipaux. La diminution de leur nombre mais aussi, l'élargissement de leur périmètre d'intervention, contribue à accroître la distance entre les élus et les citoyens. Enfin, le risque est réel d'une dévitalisation des débats au sein d'un conseil municipal restreint dans sa composition, parfois polarisé sur des sujets techniques éloignés des préoccupations locales et moins favorable aux échanges et à la convivialité.
- Le délitement du bénévolat : la réduction du nombre de conseillers municipaux suite à la première élection suivant la création de la commune nouvelle peut générer un affaiblissement du bénévolat très souvent lié à une relation affective à la commune d'origine. Nombreux sont les interlocuteurs rencontrés par la mission qui regrettent la sous-estimation des services nombreux, divers, gratuits et souples que rendent à leurs communes les centaines de milliers de conseillers municipaux bénévoles des petites communes : réparation des nids de poule et débroussaillage sur la voirie communale, déneigement, changement des ampoules grillées des écoles, visites aux personnes fragiles en période de canicule, embellissement de la commune (entretien des massifs), animation culturelle et sociale (fêtes patriotiques, manifestations de village), entretien de l'église... Au-delà de leur gratuité, les services rendus dans ce cadre répondent avec beaucoup plus de souplesse et de réactivité aux dysfonctionnements constatés que des prestations rendues par une entité plus importante (commune nouvelle ou intercommunalité) ; ils assurent aussi une présence humaine et personnalisée auprès de la population.
- La fragilisation de la vie associative : la plupart des élus rencontrés par la mission soulignent que la recomposition du secteur associatif est très liée à un ancrage local et que l'élargissement du secteur géographique d'intervention des associations prend souvent beaucoup de temps et ne doit pas être contraint (les associations de chasse étant partout les dernières à se recomposer, lorsqu'elles se recomposent). L'AMRF a ainsi constaté dans certaines communes nouvelles un impact négatif sur le nombre d'adhérents aux associations sportives.

La commune nouvelle peut donc fragiliser les périmètres de solidarité et la mixité sociale et générationnelle. La mission constate cependant que les possibilités ouvertes par la loi pour acculturer élus et citoyens (voir infra 2.3.1.2.3) à la commune nouvelle ont été mobilisées. Les maires

délégués ont par exemple été généralement maintenus dans les communes nouvelles (voir encadré n° 4).

Encadré n° 4 : Le choix du maintien des communes déléguées

La grande majorité des communes nouvelles des départements visités par la mission ont fait le choix de créer des communes déléguées et de les conserver à l'issue des élections municipales de 2020.

Dans les Deux-Sèvres, on ne relève que quatre exceptions sur 24 communes nouvelles : Beaussais-Vitré, Voulmentin, toutes deux créées en 2013 et Valdelaume créée en 2019 n'ont pas maintenu de communes déléguées lors de leur création ; Marcillé a décidé de les supprimer après sa création. A l'issue du renouvellement municipal de 2020, aucune commune nouvelle n'a souhaité procéder à leur suppression. Trois communes nouvelles n'ont pas conservé la commune historique chef-lieu de la commune nouvelle.

Dans la Vienne, les communes déléguées ont toutes été maintenues lors de la création des communes nouvelles. Seule la commune nouvelle de Champigny en Rochereau les a supprimées à l'issue des élections municipales de 2020.

Dans la Manche, les communes nouvelles ont aussi majoritairement fait le choix des communes déléguées : seules 12 sur 49 n'ont pas de communes déléguées (trois ont fait ce choix dès leur création, neuf lors du renouvellement municipal de 2020).

En Lozère, sur les 17 communes nouvelles créées, une a fait le choix de les supprimer lors de sa création, cinq à l'issue du renouvellement municipal de 2020.

Dans le Maine-et-Loire, sur les 38 communes nouvelles, trois ont décidé de ne pas faire de la commune chef-lieu une commune déléguée ; toutes les autres ont maintenu l'ensemble des communes déléguées depuis leur création.

Enfin, dans le département des Ardennes, les huit communes nouvelles ont opté pour le maintien de communes déléguées au moment de leur création mais également à l'issue des élections municipales de 2020.

Dans de nombreuses communes, des conseils consultatifs et budgets délégués (y compris pour la gestion des personnels) ont été maintenus (Vire-Normandie dans le Calvados). A Vouziers (Ardennes), un comité de village et une enveloppe déconcentrée pour financer associations et manifestations locales ont été mis en place. Au sein de la commune de Baugé-en-Anjou (Maine-et-Loire), 15 conseils communaux consultatifs, un par commune historique, sont mis en œuvre : composés d'anciens conseillers municipaux, des élus du nouveau conseil municipal de la commune nouvelle, issus de la commune déléguée et de conseillers consultatifs, ils permettent d'impliquer les communes déléguées dans le fonctionnement de la commune nouvelle.

On notera qu'en Lozère, le maire délégué de la commune nouvelle de Mont Lozère et Goulet dispose d'un véritable statut et de compétences identifiées (urbanisme, état civil). Dans le Maine-et-Loire, en sus de leur rôle de proximité au sein de leur commune historique, les maires délégués se voient dans bon nombre de communes attribuer une compétence transversale, leur imposant de s'impliquer sur l'ensemble du territoire recomposé et leur permettant ainsi de disposer d'une vision globale (Baugé-en-Anjou⁷², Segré-en-Anjou Bleu).

Ces outils sont considérés comme pertinents. Certains élus n'en perçoivent cependant pas toujours l'intérêt et commencent à faire remonter quelques difficultés : l'élection de maires délégués, ni vraiment maires, ni simples conseillers municipaux, susciterait selon certains de la confusion pour les habitants et un malaise chez les intéressés sur leur positionnement au sein de la collectivité.

⁷² La maire déléguée de Saint-Martin d'Arcé au sein de la commune de Baugé-en-Anjou est également responsable du pôle enfance jeunes-affaires sociales et famille.

2.3.1.2 La commune nouvelle ne permet pas toujours de peser plus fortement auprès de l'État, des autres collectivités et des EPCI et les habitants restent peu impliqués dans ce dispositif

2.3.1.2.1 *La commune nouvelle n'est pas vraiment prise en compte, en tant que telle, dans les politiques publiques territoriales des grandes collectivités*

L'État et les grandes collectivités (conseils régionaux, départementaux) n'ont pas structuré leurs politiques territoriales en fonction du statut des communes mais, bien souvent, de leur démographie, de leur appartenance au monde rural ou de leur fonction de centralité. De fait, rares sont les collectivités qui ont prévu d'accompagner de façon spécifique les communes nouvelles, et nombreuses sont celles qui en sont restées aux programmes d'aides classiques, soit par politique publique, soit par projet global de territoire. C'est d'abord par leur nombre d'habitants et leur situation géographique qu'elles sont éligibles aux aides publiques et non par leur statut de commune nouvelle.

Les dispositifs d'aide aux communes ne prennent pas véritablement en compte la spécificité des communes nouvelles.

En 2015⁷³, l'État avait précisé sa doctrine d'emploi de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) en indiquant que les projets d'investissement des communes nouvelles feraient partie des opérations prioritaires identifiées par le ministère de l'Intérieur. Les communes nouvelles seront éligibles à la DETR « *durant trois années à compter de leur création si l'une de leurs communes constitutives y était éligible l'année précédant leur création* », précise la circulaire. Leurs demandes de subvention « *doivent être traitées en priorité, afin de soutenir la mise en œuvre des mutualisations* » permises par leur création.

Les préfets étaient invités à faire un « *effort particulier (...) dans les montants et taux de subvention à destination de ces communes* ». On constatera qu'en 2022, ces dispositions ne sont mentionnées ni dans les appels à projet diffusés par les préfetures de département, ni dans la liste des opérations prioritaires définies par les commissions d'élus. Les demandes émanant des communes nouvelles renvoient aux mêmes critères d'éligibilité (nombre maximum d'habitants, nature des opérations) que les autres communes et sont traitées de la même façon que les autres dossiers.

Un certain nombre de maires rencontrés par la mission ont ainsi regretté que la diminution du nombre de petites communes et l'augmentation du nombre d'habitants liés à la création de la commune nouvelle aient mécaniquement diminué le montant de la DETR au regard des subventions perçues auparavant par les communes-membres.

Alors même que la plupart des conseils régionaux ont privilégié la contractualisation avec les intercommunalités (voire les pays), ceux qui ont fait le choix de privilégier le soutien aux investissements des communes comme la région Auvergne-Rhône-Alpes (délibération de mars 2022), structurent leur intervention autour de seuils de population. Le « Bonus Ruralité » créé en 2016 permet d'accompagner les projets au sein des communes de moins de 2 000 habitants. Le « Bonus Bourgs-Centres » accompagne les communes moyennes. « Cœur de Ville », créé en 2018, en lien avec le Contrat Plan État - Région vise à soutenir les 25 villes d'Auvergne-Rhône-Alpes dans des projets de développement de leurs centres-villes.

Les dotations de solidarité mises en place par les conseils départementaux s'inscrivent dans une logique similaire et produisent des effets identiques. Dans les Deux-Sèvres, une nouvelle politique territoriale entend renforcer le couple département-communes en accompagnant l'ensemble des communes quelle que soit leur taille dans leurs investissements du quotidien (fonds de solidarité) et les projets correspondant aux priorités départementales dans le cadre des contrats ambition Deux-Sèvres (la solidarité, l'aménagement du territoire, l'éducation et l'attractivité). Le conseil départemental de la Manche a, pour sa part, mis en place une politique territoriale qui incite

⁷³ Note d'information du 22 janvier 2015 relative aux opérations prioritaires pour la répartition de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) en 2015.

implicitement au regroupement communal. Elle est fondée sur une aide aux communes calculée par rapport au nombre d'habitants qui distingue les territoires ruraux (100 euros par habitant) ; les pôles de services (ex chefs-lieux de canton - 200 euros par habitant avec un plafond de 800 000 euros portés à 960 000 pour les communes nouvelles et les intercommunalités). Aucun des présidents de conseils départementaux rencontrés par la Mission n'a, toutefois, exprimé la volonté de promouvoir le développement des communes nouvelles ou même d'accompagner, de façon spécifique, la création de celles-ci comme le fait l'État, ce que confirme la position d'observateur de l'ADF.

2.3.1.2.2 La commune nouvelle ne voit pas toujours sa place mieux reconnue au sein de l'intercommunalité

La commune nouvelle plus consistante (en nombre de communes, en population, en moyens) devait pouvoir peser plus fortement sur les orientations et décisions de son intercommunalité de rattachement. Cet objectif est très présent dans les motifs qui ont guidé la création des communes nouvelles quel que soit le département.

La place des communes dans la gouvernance des intercommunalités ne saurait, toutefois être appréciée d'un point de vue strictement arithmétique : la création d'une commune nouvelle diminue de fait, le nombre de représentants au sein du conseil communautaire. Mais les intercommunalités ayant connu surtout depuis 2015 et l'élévation du seuil de constitution des EPCI de 5 000 à 15 000 habitants, un élargissement sensible du nombre de leurs membres, la redistribution des sièges ne modifie pas réellement l'équilibre institutionnel.

Le poids d'une commune au sein d'une intercommunalité ne se mesure pas néanmoins qu'avec des données démographiques et réside aussi dans d'autres considérations : affinités politiques, leadership d'élus, alliances territoriales peuvent notamment peser sur le pouvoir des communes-membres. Un certain nombre de maires de communes nouvelles se sont ainsi vus proposer des postes de vice-présidents de leur intercommunalité.

Il semble difficile de mesurer si l'objectif recherché d'affirmation du poids de communes regroupées en commune nouvelle au sein de leur intercommunalité de rattachement a été atteint. Cette mesure, très dépendante d'une vision parfois subjective des acteurs locaux semble, en réalité, spécifique à chaque cas.

2.3.1.2.3 Les citoyens sont peu associés à la création des communes nouvelles

On ne peut manquer d'être frappé par la difficulté que rencontrent les élus locaux à associer la population à la constitution des communes nouvelles.

La consultation de la population n'est obligatoire juridiquement qu'en l'absence d'accord de la totalité des conseils municipaux souhaitant se regrouper en commune nouvelle. Dans ce cas, les électeurs de chaque commune sont appelés à se prononcer sur l'opportunité de la création de la commune nouvelle. La création ne peut être décidée par arrêté préfectoral que si la participation au scrutin est supérieure à la moitié des électeurs inscrits et si le projet a recueilli dans chacune des communes concernées l'accord de la majorité absolue des suffrages exprimés correspondant à un nombre de voix au moins égal au quart des électeurs inscrits. Ce pouvoir d'arbitrage final confié aux électeurs n'a encore jamais été activé et toutes les communes ont été créées sur le fondement du 1^o de l'article L2113-2 du CGCT, à savoir la demande de tous les conseillers municipaux des communes historiques. Il est vrai que les élus pouvaient difficilement soumettre à leurs électeurs la perspective d'un regroupement qui ne faisait pas l'objet d'un accord de leurs propres représentants !

En dehors de ce cas, le recours à la consultation des électeurs préalablement à la décision des conseils municipaux est possible sur la base de l'article L.1112-15 du CGCT qui prévoit que « *les électeurs d'une collectivité territoriale peuvent être consultés sur les décisions que les autorités de cette collectivité envisagent de prendre pour régler les affaires relevant de la compétence de celle-ci* ». On notera, toutefois, que la consultation menée sur cette base ne lie pas le maire et ne l'empêche pas de poursuivre une procédure de regroupement engagée malgré un résultat négatif.

L'AMF a exprimé des réserves sur la mise en place d'une obligation systématique de consultation préalable des habitants et considère que s'il est nécessaire de les informer sur le projet de commune nouvelle, les modalités de cette démarche doivent être adaptées au rythme d'avancement de celui-ci choisies par les élus en tenant compte du contexte local et des circonstances.

Ont cependant été organisées dans un certain nombre de communes des réunions publiques, cafés citoyens, rencontres porte à porte, consultations informelles. Des bulletins d'information spécifiques et sites internet dédiés ont aussi été mis en place.

Le processus de création de la commune nouvelle semble être resté assez opaque et avoir fait l'objet d'un débat exclusif entre élus. Depuis quelques années, l'AMF sollicite quant à elle une consultation citoyenne en amont de la délibération municipale pour pallier ce déficit démocratique. La question de la consultation de la population préoccupe également beaucoup les sénateurs : des amendements sur l'exigence d'un référendum sont régulièrement proposés.

Cet évitement d'une consultation formelle des habitants est justifié par divers arguments : ce choix relèverait de la responsabilité des élus, mobiliserait selon ses détracteurs peu les citoyens, surtout les opposants, et conduirait ceux-ci à répondre à une question autre que celle qui leur est posée.

Il est, en tout état de cause, difficile de considérer que les résultats des élections municipales ont conforté la pertinence des communes nouvelles alors même que cette perspective est rarement explicitée aux électeurs lors de l'élection et que le lien entre la reconduction des équipes et la pertinence de choix est difficile à établir.

Si les statistiques obtenues en lien avec le ministère de l'intérieur⁷⁴ montrent un écart de 6 points entre le taux de réélection pour l'ensemble des maires soit 60,7% (21 155 maires réélus sur 34 858 selon les données disponibles du DESL) et le taux de réélection des maires de communes nouvelles soit 54% (410 maires réélus sur 756), les incertitudes méthodologiques et l'absence d'éléments contextuels rendent difficiles l'analyse. La mission a, pour sa part, relevé plusieurs cas de non réélection des maires directement liée au rejet de la création d'une commune nouvelle qui n'avait pas donné lieu à une préparation et consultation suffisantes.

La création d'une commune nouvelle, projet de territoire et d'avenir, est un choix très impactant qui suppose une association étroite des habitants dont il revient aux élus municipaux de déterminer les modalités les plus adaptées. Celle-ci peut intervenir au moment de la décision de principe et les rares tensions entre élus et population liées à la création de cette nouvelle collectivité⁷⁵ ne sont pas de nature à décourager ceux qui souhaitent associer leur population à ce moment important de la vie de leur commune. Mais la population peut être aussi interrogée sur sa perception de la commune nouvelle quelques années après sa création. De ce point de vue, l'initiative de la commune historique de Cran-Gevrier (Haute-Savoie) qui a diffusé un questionnaire deux ans après la création de la commune nouvelle (600 personnes interrogées) pour dresser un bilan du dispositif semble assez exceptionnelle.

2.3.2 La contribution de la commune nouvelle au maintien et à l'amélioration des services publics de proximité et sa capacité à porter un projet de territoire doit être relativisée

2.3.2.1 La création d'une commune nouvelle peut avoir un effet positif sur l'offre de services publics de proximité

La création d'une commune nouvelle peut générer plusieurs effets positifs sur les services publics de proximité :

⁷⁴ Direction de la modernisation de l'administration territoriale - DMAT/bureau des élections et études politiques – BEEP.

⁷⁵ Dans la Loire, deux projets de communes nouvelles ont avorté du fait de l'hostilité de la population : la perspective d'une commune regroupant Boën sur Lignon, Sainte-Agathe-la-Bouteresse, Saint-Etienne-le-Molard, Trélins a suscité de vives tensions avec les élus justifiant une intervention de la gendarmerie ; Saint Cyprien-Bonzon.

- Elle peut éviter, en renforçant le poids démographique de la collectivité, la fermeture d'un service public n'atteignant plus le seuil de viabilité ou faciliter la création d'une nouvelle structure pour faire face à des flux de population dynamique. La fermeture d'une ou plusieurs classes voire d'une école constitue, de ce point de vue, un symbole fort pour toutes les communes. Alors que les décisions de fermeture de classes, en secteur rural notamment, sont toujours considérées par les parents d'élèves, leurs représentants et les élus locaux comme une injustice territoriale, voire sociale, d'autres territoires se caractérisant par une pression foncière croissante ont besoin de répondre à une demande de scolarisation toujours plus importante de la part de jeunes parents installés au sein d'espaces périurbains de première et de deuxième couronne. Cet objectif considéré comme vital par beaucoup de communes explique que la majorité de celles-ci n'aient pas souhaité transférer cette compétence optionnelle à l'intercommunalité. Au 1^{er} janvier 2018, seules 33,6% des communautés de communes s'étaient vues transférer les compétences suivantes : construction, aménagement, entretien et fonctionnement de l'enseignement préélémentaire et élémentaire (340 communautés de communes sur 1 009)⁷⁶. Les chartes des communes nouvelles sont nombreuses à rappeler explicitement l'enjeu que constitue la préservation de l'école.
- D'élargir le bénéfice de certains services publics délivrés par la ville centre aux communes voisines. Dans la commune de Vouziers (Ardennes, 4 470 habitants), la commune nouvelle a permis de faire bénéficier l'ensemble de la population du bénéfice de la cantine et des services du centre communal d'action sociale (CCAS).
- D'harmoniser les participations finançant les services à l'utilisateur lorsque ces derniers sont différents entre les communes fondatrices. Les communes nouvelles doivent, comme toute collectivité productrice de services publics, appliquer - à service égal - un même tarif pour l'ensemble des usagers du territoire dont la situation est identique. Sont concernés les services scolaires (cantine, transport, etc.), les services culturels, (bibliothèque, sport, location de salles polyvalentes, etc.), les services funéraires (cimetière, etc.), taxe de séjour, affouages, camping, etc..
- De mettre en place de nouveaux services aux usagers. A Flize, dans les Ardennes, la création de la commune nouvelle a permis de donner une nouvelle destination au pôle scolaire qui accueille désormais des services de santé (ostéopathe), une maison pour personnes âgées, une maison des associations.

2.3.2.2 Les communes nouvelles sont très inégalement concernées par les enjeux de services au public

La capacité des communes à répondre aux besoins de proximité dépend de plusieurs facteurs :

- La dimension de la commune : la fusion de très petites communes en une commune nouvelle ne leur permet pas toujours d'atteindre le seuil minimal qu'appelle la mise en place de services à la population. En Lozère, 11 des 17 communes nouvelles créées affichant encore moins de 1 000 habitants, les compétences exercées se limitent à quelques missions de base (état civil, entretien du cimetière communal).
- La configuration du bassin de vie : au-delà de l'importance démographique de la commune nouvelle, le nombre de communes fusionnées, la superficie et la géographie du territoire à couvrir (notamment en termes de mobilité) sont aussi déterminants dans la réponse à la demande de proximité du service public local.
- Le champ de compétences communales transférées à l'intercommunalité réduit mécaniquement les sollicitations dont elles font l'objet de la part des administrés. Ces derniers, pour une bonne part, s'adressent directement aux services communautaires concernés.

⁷⁶ Base nationale sur l'intercommunalité (Banatic) développée par la DGCL.

- Le développement de l'administration numérique, même encore largement incomplet, favorise une mise en relation à distance de l'information utile aux citoyens rendant moins indispensable la présence physique des services administratifs des communes (état civil, pièces d'identité, attestations, paiement en ligne, informations générales...).
- La démarche de consolidation des services publics nationaux et locaux au sein des maisons « France services » a permis d'apporter une réponse de proximité à de nombreuses demandes jusqu'à présent orientées vers « la mairie », lieu de référence de l'administration, notamment dans les communes rurales. Si le statut de commune nouvelle n'est pas un critère déterminant pour l'implantation d'une maison « France services », le nombre significatif de celles-ci, implantées dans des communes nouvelles placées en situation de centralité attractive, recompose l'offre de service au public.

2.3.2.3 Trop peu nombreuses sont encore les communes nouvelles en capacité d'inscrire leur action dans un véritable projet de territoire

Tant l'État dans le cadre des différents dispositifs promus par l'ANCT (action cœur de ville - ACV, petites villes de demain - PVD, contrat de relance et de transition énergétique - CRTE...) que les grandes collectivités dans le cadre de leurs politiques contractuelles, incitent intercommunalités et communes à organiser leur développement autour d'une stratégie de territoire et d'un projet de développement.

Le programme PVD⁷⁷ et le dispositif d'atelier des territoires apparaissent particulièrement emblématiques de cette nouvelle approche.

Le rapprochement de la liste des communes nouvelles et de celles des communes qui ont été labellisées PVD fait ressortir de larges convergences. Dans les Ardennes, trois des seize communes retenues au titre du programme PVD sont des communes nouvelles (Vouziers, Mouzon et Vrigneaux-Bois) ; le Calvados compte 13 PVD sur les 43 communes nouvelles créées ; la Manche en compte 26 sur les 37 communes nouvelles.

L'atelier des territoires offre aux communes ne remplissant pas les critères de PVD, la possibilité d'esquisser une démarche de prospective territoriale à partir des atouts et des ressources locales, des dynamiques et des coopérations interterritoriales. La commune nouvelle de Tessy-Bocage (2 320 habitants) créée en 2016 illustre la dynamique qu'est susceptible de générer un regroupement fondé sur un projet de territoire élaboré dans le cadre d'un atelier des territoires : amélioration des services publics, à savoir mise en place d'un CCAS commun pour gérer une maison d'accueil et de résidence pour l'autonomie (MARPA) auparavant en difficulté, d'un équipement culturel de grande qualité (salle de spectacles), création d'une maison « France services » (agence postale, conseiller numérique)...

Du rapprochement entre ces dispositifs permettant d'accompagner l'élaboration puis la mise en œuvre de projets de territoires et la liste des communes nouvelles, on peut tirer deux enseignements :

- Certaines communes nouvelles ne sont pas en capacité de porter un projet de territoire. C'est le cas notamment des très petites communes qui ne disposent ni des ressources en investissement permettant de donner du sens à un programme pluriannuel d'équipement, ni des ressources d'ingénierie permettant d'élaborer puis d'assurer le suivi de celui-ci. Le statut de commune nouvelle ne leur donne pas d'atout supplémentaire à cet égard.
- La labellisation n'est en rien liée au statut de communes nouvelles mais au fait que celles-ci exercent des fonctions de centralité que l'État, à travers les dispositifs ANCT, entend conforter. De fait, la constitution de communes nouvelles autour de pôles urbains de petite ou moyenne

⁷⁷ Lancé en octobre 2020, le dispositif PVD a pour objectif de renforcer les moyens des élus des villes de moins de 20000 habitants exerçant des fonctions de centralités pour bâtir et concrétiser leur projet de territoire.

taille correspondant à un bassin de vie et disposant d'un rayonnement économique plus large est une des catégories identifiées dans la typologie des communes nouvelles.

2.3.3 La création d'une commune nouvelle ne génère pas, en elle-même, une amélioration de l'efficacité de l'action publique locale

2.3.3.1 Les communes nouvelles constituées n'ont pas toujours atteint un seuil critique leur permettant de mettre en œuvre une action publique communale effective

La DGCL constate que « *les dépenses de fonctionnement des communes nouvelles créées en 2016 et 2017 ont augmenté plus vite que les dépenses des communes non fusionnées* ». Cette hausse plus rapide se retrouve quelle que soit la taille des communes jusqu'à 15 000 habitants⁷⁸.

Mais si les communes nouvelles sont, par définition, plus importantes que chacune des communes qu'elles ont regroupées, elles demeurent néanmoins, sauf exceptions⁷⁹, des petites collectivités au regard des critères traditionnels en usage (population, superficie, budget, nombre d'agents).

Ainsi, la capacité d'action de la plupart des communes nouvelles est limitée. Elles sont empêchées par des moyens budgétaires et humains faibles qui, s'ils permettent d'assurer l'essentiel de leurs engagements de fonctionnement, rendent difficiles le développement de projets d'équipement, notamment. Le regroupement apparaît, dès lors, comme un mariage financièrement intéressé pour l'exercice d'une clause générale de compétences qui traduit mal le caractère résiduel du pouvoir communal.

La question est ici posée de la définition des missions de base de l'action publique locale (quelles sont les missions que toute commune devrait pouvoir assurer ?), des critères et du seuil pertinents pour garantir sa capacité à agir dont la détermination est si difficile qu'aucune démonstration documentée n'existe sur ce point à ce jour⁸⁰.

2.3.3.2 Les efforts de rationalisation des moyens semblent avoir été d'emblée limités et devoir s'inscrire dans une perspective de moyen terme

Ce n'est pas la création de la commune nouvelle en tant que telle mais les décisions prises, ensuite, par le conseil municipal qui permettent de réduire les coûts de fonctionnement.

En effet, la plupart des directions départementales des finances publiques (DDFIP) rencontrées par la mission constatent et regrettent que la création de communes nouvelles n'ait pas eu un impact plus conséquent en termes d'économies de gestion, faute de réelle mutualisation des moyens. Les locaux et les équipements sont souvent maintenus sur les territoires des communes préexistantes. Dans le Puy-de-Dôme, une commune nouvelle regroupant deux communes a conservé deux mairies, deux écoles, deux centres de loisirs et deux bureaux de poste (seul le service technique a fusionné). De plus, la multiplication des conventions de participation aux frais (notamment pour les écoles) génère complexité et contentieux (titres non recouverts).

Certaines communes nouvelles regroupent de nombreuses communes sur un vaste territoire qui rendent difficile la mutualisation des moyens et des équipements.

⁷⁸ Guillaume LEFORESTIER et Xavier NIEL, « Les dépenses de fonctionnement des communes nouvelles créées en 2016 et 2017 ont augmenté plus vite que les dépenses des communes non fusionnées », *Bulletin d'information statistique* de la DGCL n° 144, juillet 2020.

⁷⁹ Quelques communes nouvelles sont des collectivités territoriales conséquentes : Annecy, Cherbourg-en-Cotentin. Elles demeurent, néanmoins peu nombreuses.

⁸⁰ Vincent AUBELLE suggère qu'un seuil modulable de 5 000 habitants pourrait constituer une base sérieuse de discussion pour amplifier le mouvement de création des communes nouvelles sans pour autant démontrer la pertinence de ce critère démographique.

Plusieurs maires rencontrés considèrent que la création de la commune nouvelle a réduit leur marge d'investissement du fait de l'augmentation des charges de fonctionnement (maintien des anciennes mairies, alignement des régimes indemnitaires, difficulté à réduire le nombre d'agents...)⁸¹.

Les déplacements de la mission ont toutefois permis d'identifier quelques communes dans lesquelles de réelles économies de gestion avaient été réalisées, du fait notamment de la renégociation des contrats et de la mutualisation de personnels et d'équipements. La commune nouvelle de Baugé-en-Anjou (Maine-et-Loire, 12 090 habitants) a par exemple gagné 20 000 euros en renégociant les contrats d'assurance, baissé de 13% les charges de personnel et dispose, selon le maire de dépenses de fonctionnement inférieures et d'un taux d'équipement supérieur à la moyenne nationale.

Les DDFIP quant à elles ne disposent pas d'une synthèse globale des marges de manœuvre générées par la constitution de communes nouvelles (certaines, comme celle des Deux-Sèvres, ont inscrit cette thématique dans leur plan d'analyse financière et fiscale pour 2022). Les analyses financières simplifiées réalisées par les DDFIP pour les communes nouvelles rencontrées par la mission font ressortir des situations financières saines (hausse des ressources fiscales et des dotations, nouveaux projets d'investissements, endettement soutenable, stabilité du fonds de roulement). L'enjeu est celui de la convergence fiscale et de la réduction des frais de fonctionnement au bénéfice de l'investissement. La commune nouvelle a même parfois permis d'assainir les finances en intégrant une commune en difficulté (Flat dans le Puy-de-Dôme sauvé par Aulhat). De fait, qu'elles soient pauvres ou riches les communes nouvelles n'ont pas vu d'évolution sensible de leur situation financière. Les rapports des chambres régionales des comptes (CRC) sur la gestion de communes nouvelles consultés par la mission font le même constat (rapport sur la gestion de la commune de Vire Normandie).

En revanche, dans l'ensemble des départements visités, les centres de gestion, généralement saisis pour gérer les suites de la fusion et non la préparer (Deux-Sèvres, Maine-et-Loire), ont souligné que la question des ressources humaines a été mal anticipée et a pu générer des tensions et des surcoûts du fait de :

- La mise en place d'un encadrement intermédiaire introduisant souvent un échelon hiérarchique supplémentaire.
- Modifications dans les conditions de travail des agents tels que l'élargissements des heures d'ouverture au public, la fermeture de certains sites...L'augmentation de la population d'une commune nouvelle nécessitant parfois le recrutement d'agents disposant de compétences complémentaires dans les fonctions support.

Cette question de l'adaptation des ressources humaines est d'autant plus problématique que la plupart des collectivités sont confrontées à des difficultés de recrutement. D'une étude de l'observatoire de l'emploi et de la fonction publique territoriale (FPT) des centres de gestion néo-aquitains (2019), il ressort que 38% des recrutements de secrétaire de mairie n'ont pu aboutir principalement faute de candidatures (60% dans les Deux-Sèvres).

2.3.3.3 La commune nouvelle vient consacrer un processus antérieur de mutualisation des moyens

Les communes se regroupent généralement d'abord pour exercer une compétence précise (éducation, eau...) avant d'imaginer une coopération à plus grande échelle qui questionne leur existence et, à minima, leur identité. De nombreux dispositifs permettent aujourd'hui à celles-ci de partager des moyens et de s'associer pour la mise en œuvre d'un service public⁸².

Plusieurs des cas analysés montrent, de fait, que la commune nouvelle se concrétise d'autant plus facilement qu'elle s'inscrit dans un processus marqué par de multiples coopérations techniques et

⁸¹ Le témoignage des communes figure aux comptes rendus d'entretiens dans le dossier interne de la mission.

⁸² Voir le Guide des coopérations à l'usage de collectivités locales et de leurs groupements, établi par la DGCL, juillet 2019.

thématiques (éducation, eau, polices municipales) avec la ou les communes voisines qui ont créé des habitudes et envies de travailler ensemble. On notera, ainsi, que si dans certains départements, la carte des intercommunalités a été fortement recomposée (Calvados, Puy-de-Dôme), elle ne s'est pas toujours accompagnée d'une rationalisation des syndicats : le département du Puy-de-Dôme compte encore 98 syndicats, celui du Calvados pas moins de 125 qui gèrent écoles, piscines, eau...

Les schémas de mutualisation (Vire-Normandie, Thue et Mue dans le Calvados) peuvent jouer un rôle utile dans ce domaine.

En tout état de cause, la commune nouvelle pose la question du rapport au temps : sa maturation est lente et passe souvent par un processus complexe et des formes de coopération diversifiées. Sa concrétisation, une fois la décision politique de création de la commune nouvelle prise, impose une phase exploratoire (sur 14 ou 18 mois), non prévue par la loi, permettant de stabiliser l'organisation, le mode de gouvernance et la question de la centralité par rapport à la proximité.

Le bilan de la dynamique des communes nouvelles ne résulte pas de leurs conditions de création ou de leur statut mais des décisions que prendront ou pas, ensuite, les élus pour concrétiser leur projet de territoire et optimiser la gestion de la nouvelle collectivité.

3 L'AVENIR DE LA COMMUNE NOUVELLE EST INDISSOCIABLE D'UNE RECOMPOSITION DU BLOC COMMUNAL

La mission considère que la reprise d'un développement spontané des communes nouvelles dans son régime actuel est, à ce stade, très peu probable mais qu'une réforme est possible et souhaitable pour autant qu'elle s'intègre dans une réflexion, plus globale, sur l'évolution du bloc communal.

3.1 La commune nouvelle : des perspectives incertaines, des difficultés ponctuelles à surmonter

Si le nombre de communes nouvelles n'évolue guère depuis 2019, c'est pour des raisons plus structurelles que conjoncturelles qui interrogent la place de ce dispositif dans notre organisation territoriale.

3.1.1 Une dynamique aujourd'hui interrompue

Les visites effectuées par la Mission dans neuf départements caractérisés par des situations très hétérogènes permettent de faire un constat qui va à rebours des discours optimistes portés par certains observateurs : les perspectives de développement des communes nouvelles sont très limitées (une à deux maximum par département visité) tant à court, qu'à moyen terme. Parmi celles-ci, aucune création de commune-communauté n'a été identifiée.

Tableau n° 8 : Récapitulatif des perspectives de création des communes nouvelles⁸³

Ardennes	Deux projets ont émergé à l'approche des élections municipales de 2020, sans concrétisation pour l'heure : - Montigny-sur-Meuse (81 habitants) et Vireux-Molhain (1 467 habitants) ; - Cornay (64 habitants), Marcq (99 habitants) et Chevières (45 habitants).
Calvados	Un projet : Honfleur (7 454 habitants) et Rivière-Saint-Sauveur (2 440 habitants)
Loire	Néant
Lozère	Un projet regroupant 2 communes appartenant à 2 départements distincts : Saint-Martin-de-Boubaux (Lozère, 198 habitants) et Lamelouze (Gard, 137 habitants)
Maine-et-Loire	Un projet d'extension de la commune nouvelle d'Ingrandes-Le Fresne sur Loire à la commune de Saint-Sigismond (395 habitants)
Manche	Un projet : Lingreville (999 habitants) et Annoville (666 habitants)
Puy-de-Dôme	Un projet : Gimeaux (219 habitants), Davayat (233 habitants), Prompsat (421 habitants), Teilhède (429 habitants) et Yssac-la-Tourette (214 habitants)
Deux-Sèvres	Un projet : Mothe-Saint-Héray (1 702 habitants) et Sainte-Eanne (623 habitants)
Vienne	Un projet : Saint-Macoux (502 habitants) et Saint-Saviol (547 habitants)

Source : Mission d'après les projets connus des préfectures rencontrées

Au-delà du faible nombre des cas recensés, la mission est frappée par la portée limitée des reconfigurations envisagées. La plupart des rapprochements connus concernent des petites communes très proches, généralement deux. Nombreux sont les interlocuteurs rencontrés qui considèrent que les communes nouvelles ne constituent pas, aujourd'hui, un sujet prioritaire. Cette atonie ne signifie pas que l'ensemble des regroupements de communes possibles et souhaitables ont été effectués. On constate même, que c'est parfois dans les départements où la commune nouvelle pourrait être utile (concentration de communes rurales isolées, peu peuplées et sans moyens) que les chiffres sont les plus décevants. De ce point de vue, on ne peut que s'étonner de constater le faible nombre de communes nouvelles dans des départements caractérisés par un

⁸³ Ne sont pas intégrés dans ce recensement les projets de création connus des services de l'État et des associations des maires mais considérés comme très aléatoires voire hypothétiques.

nombre important de communes. En effet, seules sept communes nouvelles ont été créées dans l'Aisne, qui compte pourtant 800 communes dont 72,75% se situent sous le seuil de 500 habitants (56,12 % sous celui de 300), cinq dans le Pas-de-Calais comptant 890 communes dont 50,44% sous le seuil de 500 habitants et cinq en Moselle alors que le département compte 725 communes dont 50,34% se situent sous le seuil de 500 habitants.

Interrogés par la mission, les services de l'État (sous-préfets, DDT, DDFIP...) ainsi qu'un certain nombre de présidents de conseils départementaux et de présidents des associations des maires identifient aisément sur leurs territoires les communes dont les caractéristiques justifieraient pleinement une fusion voire des restructurations afin d'atteindre une taille minimale et de reconfigurer le périmètre autour de véritables bassins de vie. La concrétisation des projets bute donc moins sur une absence de pertinence que sur un véritable déficit d'*affectio societatis*. C'est l'envie des élus qui fait défaut non le besoin de rationalisation. Le peu d'intérêt porté par nos concitoyens à ces questions de « mécano institutionnel » y contribue aussi certainement.

Il est en outre à noter que le dispositif ne fait l'objet, depuis plusieurs années, que d'une promotion très limitée au niveau local :

- L'État, après avoir fortement incité à la création des communes nouvelles dans les années 2015-2016 est aujourd'hui dans une position attentiste et l'on ne trouve guère que certaines DDFIP pour porter un discours volontariste sur la réduction du nombre de communes⁸⁴.
- Comme évoqué ci-avant, les communes nouvelles ne font pas l'objet d'une attention spécifique des conseils départementaux rencontrés qui sont la plupart réticents à intervenir dans la recomposition du fait communal. Leur association, l'ADF, observe à ce sujet une règle de non intervention promouvant la liberté d'action des élus « de terrain ».
- Si l'AMF reste très active dans la promotion des communes nouvelles au niveau national, les associations locales des maires restent en retrait sur ce sujet, voire franchement réticentes. Pour l'AMF, cette atonie n'est cependant pas préoccupante et s'explique par les éléments conjoncturels rappelés ci-dessus mais aussi par le processus de création d'une commune nouvelle qui s'inscrit dans un temps long de maturation. Elle considère qu'il est trop tôt pour tirer des conclusions définitives du faible dynamisme qui a caractérisé ces trois dernières années. On notera, toutefois, que la Banque des Territoires qui s'était fortement investie dans le suivi et l'accompagnement du dispositif dans le cadre d'un partenariat avec l'AMF a récemment décidé de réaffecter les moyens dédiés à celui-ci à d'autres priorités.
- L'AMRF porte sur ce sujet un discours qui veut surtout laisser aux élus locaux le choix d'organiser la gouvernance de leur territoire en fonction de l'analyse des besoins qu'ils en font et par la mise à disposition des outils juridiques déjà existants, éventuellement à adapter.

L'ensemble des interlocuteurs rencontrés, y compris les associations départementales des maires sont donc perplexes sur un rebond, même à terme, du dispositif, dans le cadre actuel. Ils s'interrogent sur l'efficacité d'une communication plus volontariste qui voudrait faire bouger les lignes sur un sujet aujourd'hui décalé par rapport aux nouveaux enjeux de l'action publique locale.

3.1.2 La réduction des avantages financiers et la persistance d'irritants contribuent aussi au manque d'attractivité du dispositif

Parmi les causes les plus fréquemment avancées pour expliquer l'atonie du dispositif sont généralement évoquées la réduction progressive des avantages financiers et les effets induits par la mise en place d'une commune nouvelle.

⁸⁴ En Lozère, qui compte encore 152 communes dont 77% ont moins de 500 habitants, la DDFIP n'a pas moins de 600 budgets de collectivités à gérer.

3.1.2.1 Des modalités d'accompagnement financier non modulées

La plupart des élus rencontrés par la mission considèrent que la mise en place de nouveaux dispositifs financiers incitatifs ne serait pas suffisante pour relancer la dynamique voire pourrait générer des décisions opportunistes préjudiciables à la viabilité des communes nouvelles.

Nombreux sont ceux, par ailleurs, qui regrettent l'insuffisante modularité des modalités d'accompagnement mises en place par l'État. Les élus n'anticipent pas toujours précisément les charges de structure et le temps qu'appelle la création d'une commune nouvelle. Il s'agit, parfois, de répondre, à la fois, à un enjeu de polarité et de concentration, tout en maintenant les services de proximité en milieu rural. L'État accompagne financièrement les communes nouvelles durant les premières années de leur existence mais n'a pas adapté la durée et les modalités de son appui à l'ambition du projet (regrouper deux communes et une quinzaine n'a pas les mêmes implications) et aux caractéristiques des communes concernées (superficie, relief...). Plusieurs élus rencontrés par la mission ont par ailleurs regretté un manque de lisibilité sur l'évolution des dotations sur le moyen et long terme.

3.1.2.2 Le regroupement en commune nouvelle génère un certain nombre d'effets induits bien identifiés

Le regroupement en commune nouvelle soulève un certain nombre d'effets induits, qui constituent de réelles difficultés et même des irritants pour les élus ou la population. Bien connus, ceux-ci sont décrits en détail dans l'annexe n° 7.

D'autres difficultés sont régulièrement évoquées par les élus. Le franchissement de certains seuils de population oblige les communes à mettre en œuvre de nouvelles obligations légales. Certains élus n'anticipent parfois pas, lors des réflexions visant à la création d'une commune nouvelle, l'ensemble des effets d'une telle décision. L'article 55 de la loi sur la solidarité et le renouvellement urbain (SRU) prévoit, par exemple, que les communes de plus de 3 500 habitants situées dans un EPCI à fiscalité propre de plus de 50 000 habitants, sont tenues d'avoir plus de 20% de logements sociaux. De nombreuses communes nouvelles se retrouvent donc du fait de dépassement d'un nouveau seuil assujetties à cette obligation sans s'y être préparées (Moncoutant-sur-Sèvres dans les Deux-Sèvres). Se pose la question de la pertinence de l'implantation de logements sociaux dans certaines communes, notamment lorsque ces dernières constituent un regroupement de petites communes sans continuité urbaine, dont les bourgs sont éloignés les uns des autres et disposent parfois de peu de services.

Ces difficultés et irritants ne suffisent, toutefois pas, à expliquer le manque d'intérêt dont font aujourd'hui l'objet les communes nouvelles.

3.1.3 L'absence de dynamique constatée tient principalement au fait que ce dispositif ne constitue, aujourd'hui pour les élus ni une priorité, ni une nécessité absolue

La commune nouvelle apparaît aujourd'hui en décalage avec l'évolution des enjeux de l'action publique locale.

3.1.3.1 La priorité pour les acteurs locaux est aujourd'hui la stabilisation du paysage intercommunal qui n'a pas achevé sa mue

Quelles que soient les critiques portées à l'égard des découpages arrêtés par les derniers SDCI ressentis comme, souvent artificiels, personne n'envisage de détricoter le nouveau maillage intercommunal. L'enjeu est aujourd'hui d'arrêter, au sein de chaque intercommunalité, la répartition des compétences la mieux adaptée aux enjeux d'efficacité de l'action publique et de proximité des citoyens et de mettre en place une gouvernance locale permettant l'adhésion de l'ensemble des communes-membres.

Dans tous les départements visités par la mission, les élus considèrent que la priorité n'est pas aujourd'hui de créer des communes nouvelles qui au regard des compétences transférées pourront rester très virtuelles mais de redéfinir la répartition des responsabilités entre intercommunalités et communes en restituant à celles-ci les compétences de proximité (crèches, écoles de musique, eaux pluviales, équipements culturels et sportifs), voire en adaptant le régime des communes-communautés afin de permettre une mise en place effective de cet outil créé depuis 2019.

Ce dispositif aurait pu trouver toute sa place en 2016-2017 dans le cadre de la réforme de l'intercommunalité comme en témoigne le nombre de communes nouvelles créées sur le périmètre d'anciennes intercommunalités (en Lozère Peyre en Aubrac sur la communauté de communes de la Terre-de-Peyre, Masegros Causse Gorges sur la communauté de communes du Causse de Masegros ; dans le Calvados, le Maine-et-Loire, etc.).

3.1.3.2 Les dispositifs d'appui aux petites communes ne donnent pas aux rapprochements un caractère impératif

En fait, aujourd'hui, même des communes ne comportant qu'un nombre limité d'habitants peuvent souvent exercer les quelques missions qui leur restent sans devoir s'inscrire dans un processus de fusion grâce à la mobilisation des ressources mises à leur disposition sur les territoires par l'État et les grandes collectivités.

En matière d'expertise technique, elles peuvent faire appel aux moyens mis à disposition par leur intercommunalité (services communs), au département (agences techniques départementales), au centre de gestion (appui à la gestion ressources humaines et notamment à la gestion de la paie ou la constitution des dossiers de retraite) et au réseau des finances publiques (conseillers aux décideurs locaux), qui mettent à disposition les ressources nécessaires pour exercer les missions de base de la gestion locale.

Les dispositifs d'aides aux petites communes mis en place tant par l'État (DETR, dotation de soutien à l'investissement local - DSIL) que par les conseils départementaux leur permettent, par ailleurs, de concrétiser leurs petits projets d'investissement (cimetière, rénovation des églises ou de la mairie, déneigement...). L'analyse des propositions d'orientation pour la campagne DETR 2022 (département de la Lozère) montre ainsi que si un certain nombre de priorités sont esquissées (projets s'inscrivant dans les CRTE et les programmes de l'ANCT ou dans le cadre de priorités gouvernementales telles que la transition écologique ou les mobilités douces), devront être également pris en compte les dossiers de petits travaux dans l'objectif que toutes les collectivités ayant déposé un projet recevable obtiennent une subvention.

3.2 Une nouvelle approche de la commune nouvelle interroge notre organisation territoriale décentralisée

Une nouvelle approche de la commune nouvelle ne peut se résumer à la présentation de scénarios qui se limiteraient à proposer des aménagements de ce dispositif. Préalablement, des questions préjudicielles doivent être abordées de nature à éclairer la pertinence et l'opérationnalité d'éventuelles évolutions : quelle place la commune doit-elle occuper dans l'architecture institutionnelle locale ? Peut-on envisager une réforme du fait communal sans questionner son rapport à l'intercommunalité ? Enfin, en opportunité, une réforme territoriale du bloc communal est-elle encore souhaitable et possible ?

3.2.1 Que veut-on faire de la commune ?

Au-delà de sa marque identitaire, la commune française, fut-elle nouvelle, peine à exister dans l'action publique locale. La promotion de l'intercommunalité a fortement mobilisé le législateur au cours des dernières années et éclipsé les réflexions sur la commune elle-même. Le redécoupage des intercommunalités a, de fait, été largement déconnecté des évolutions du fait communal. Si la loi « NOTRe », prévoyait que parmi les orientations à prendre en compte dans le cadre des SDCl,

devaient figurer les délibérations portant création de communes nouvelles, cette référence a eu peu d'impact pratique⁸⁵. En imposant le rattachement de toute commune à un EPCI à fiscalité propre, le législateur a suggéré que c'était la seule voie de réforme possible faisant l'impasse sur les évolutions concernant la taille et l'organisation des communes.

3.2.1.1 Les communes relèvent d'un statut juridique uniforme de moins en moins révélateur de leur capacité à faire

Le CGCT comme, d'ailleurs, le Code de l'urbanisme et le Code de la construction et de l'habitation (CCH) utilisent exclusivement le terme de communes (parfois celui d'agglomérations) indépendamment des caractéristiques sociologiques et géographiques qui permettent de caractériser le fait urbain.

La ville, en effet, n'est ni un territoire, ni une institution. Pour le droit, l'administration de la ville, et toutes les fonctions qui en découlent, y compris la planification de l'usage des sols ou le développement local, sont assurées dans le cadre d'un territoire communal ou intercommunal, et par des institutions communales ou intercommunales. Autrement dit, sur les plans juridique et administratif, la ville et le village n'existent que par la commune⁸⁶.

Or, le décalage entre le droit et la réalité est probablement plus accusé qu'ailleurs et les communes, de fait, trop différentes pour exercer les mêmes compétences. Certaines peuvent s'appuyer sur leurs compétences générales pour intervenir dans les domaines les plus divers et mener des actions dans le domaine social, éducatif, culturel... D'autres, sont contraintes de faire des choix, voire n'ont pas les moyens de répondre aux missions de base qui leur sont confiées. Le lien n'est jamais apparu aussi fortement entre les compétences et les ressources : à quoi sert-il de disposer de compétences étendues si on ne dispose pas des moyens techniques et financiers de les concrétiser ?

Le succès sémantique qu'a rencontré le terme de communes nouvelles qui permettait de rompre avec un discours pessimiste sur la disparition redoutée des communes, ne doit pas dissimuler la nécessaire ré-interrogation de ce qui aujourd'hui constitue l'essence de la commune.

Encadré n° 5 : Les fonctions de la commune à clarifier

La commune constitue d'abord la base de l'édifice institutionnel construit depuis la Révolution française, le laboratoire de notre démocratie. Elle est aujourd'hui le cœur de l'identité locale, rassemble des lieux d'histoire et de mémoire auxquels les habitants sont très attachés et incarne, au quotidien, la solidarité locale. Siège des services publics locaux, elle tend aussi à devenir aujourd'hui un acteur du développement local.

Ces fonctions permettent d'esquisser deux modèles qui peuvent s'articuler :

- un modèle rural qui voit dans la commune un laboratoire démocratique, le territoire privilégié de consolidation du lien social et un lieu de mémoire et d'identité dans le cadre d'une approche plutôt défensive qui s'inscrit d'abord dans une logique de représentation et privilégie le principe de continuité.
- un modèle urbain, plus récent, qui fait de la commune un lieu d'accueil des services publics, un échelon utile dans la rationalisation d'une organisation territoriale complexe, un territoire permettant l'élaboration d'un projet de développement local dans une démarche qui se veut offensive et évolutive.

3.2.1.2 Il n'y a aucune raison pour que ces différentes fonctions coïncident sur un même territoire dans le cadre d'un maillage optimal

Si jusqu'à la fin de la troisième République, l'échelle communale permettait de cumuler l'ensemble de ces fonctions, le déséquilibre ville-campagne, la réorganisation du paysage institutionnel avec la Décentralisation et le développement des politiques d'aménagement du territoire et des territoires de projet rendent illusoire l'unification des différents découpages.

Dans une société de plus en plus mobile, le périmètre communal ne fait pas nécessairement communauté et agrège des habitants à la fois citoyens, contribuables et usagers ainsi que des

⁸⁵ Art. L.5210-1-1 du CGCT III « 8° Le schéma prend en compte les délibérations portant création de communes nouvelles ».

⁸⁶ Gérard MARCOU, « Gouverner les villes par le droit », dans CURAPP, *La gouvernabilité*, Paris, PUF 1996.

Stéphane CADIOU, « La commune au temps de l'urbain », *Pouvoirs locaux* n° 92, 1/2012 mars.

territoires hétérogènes. La mise en place d'équipements et de services ne suffisent plus pour emporter la conviction des acteurs locaux et des populations. Tout aussi important, apparaissent des valeurs comme l'identité et la solidarité. Par ailleurs, s'impose peu à peu la conviction qu'il n'y a pas d'optimum territorial : les compétences demandent à être exercées dans des périmètres différents (bassins de vie pour les services et équipements de proximité, aires urbaines pour les transports, bassins versants pour la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations - GEMAPI, zones d'emploi pour le développement économique...).

C'est au niveau de chaque territoire que devra être apprécié le meilleur compromis possible entre des stratégies d'acteurs qui en fonction des domaines d'intervention peuvent pondérer différemment ces priorités et les articuler en fonction de logiques qui leurs sont propres. Plus simplement, c'est dire combien il serait souhaitable, à cet effet, de donner la possibilité à chaque territoire de définir l'organisation du bloc communal la mieux adaptée aux caractéristiques de celui-ci (cf. infra 3.3.1.2.).

3.2.2 L'intercommunalité à fiscalité propre et les communes qu'elle regroupe présentent un bilan global non exempt de critiques qui tempère les projets de regroupements communaux

3.2.2.1 Une rationalisation à marche forcée

La dilution des communes dans l'intercommunalité est un thème récurrent qui a pris depuis la loi « RCT » de 2010 et de manière encore plus aigüe depuis la loi « NOTRe » de 2015 un ton plus offensif de contestation, au fur et à mesure des dispositions de contrainte au regroupement.

L'élaboration à partir de 2011 des SDCI, mise en œuvre par un État « pressant », l'élargissement des périmètres par le relèvement du seuil démographique de la loi « NOTRe », réduisant de près de 40% le nombre d'EPCI à fiscalité propre et l'accroissement des compétences de ces derniers, ont caractérisé une rationalisation à marche forcée qui a laissé des traces douloureuses chez nombre d'élus locaux.

Il est vrai que le paysage intercommunal connaît après 2015 un double mouvement : de fusion de communes avec les communes nouvelles mais aussi de fusions d'intercommunalités souvent réalisées aux forceps. Cet exercice de regroupement, s'il reste modeste pour les premières comme souligné précédemment, est spectaculaire s'agissant des dernières.

Encadré n° 6 : La nouvelle carte de l'intercommunalité au terme de la révision des SDCI, au 1^{er} janvier 2017⁸⁷

1 266 EPCI à fiscalité propre (contre 2 062 au 1^{er} janvier 2016, soit -39%) dont :

- 14 métropoles (+8% par rapport à 2016) ;
- 15 communautés urbaines (+36%) ;
- 219 communautés d'agglomération (+12%) ;
- 1 018 communautés de communes (-45%).

Ces réorganisations résultent de 493 fusions, 76 dissolutions et 4 transformations d'EPCI.

Les 14 métropoles regroupent 706 communes et 15 644 788 habitants.

Les 15 communautés urbaines regroupent 624 communes et 3 755 641 habitants.

Les 219 communautés d'agglomération regroupent 7 282 communes et 23 962 577 habitants.

Les 1 018 communautés de communes regroupent 26 740 communes et 22 814 474 habitants.

⁸⁷ Données de la DGCL reprises par le rapport d'information fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale sur la mission de suivi et de contrôle des dernières lois de réforme des collectivités territoriales, *Laisser respirer les territoires*, par Mathieu DARNAUD, René VANDIERENDONK, Pierre-Yves COLLOMBAT et Michel MERCIER, sénateurs n° 485, 29 mars 2017.

La population moyenne des groupements, auparavant de 31 800 habitants, est aujourd'hui de 52 300 habitants. Leur effectif communal augmente mécaniquement : en particulier, le nombre de communautés comprenant 50 communes et plus s'établit à 157, au lieu de 53 précédemment.

Cette rationalisation sous contrainte des EPCI demeure un élément qu'il convient de ne pas perdre de vue lorsqu'il s'agit de penser l'opportunité d'engager une éventuelle nouvelle phase de dynamisation de la commune nouvelle.

3.2.2.2 Un bilan global qui n'est pas exempt de critiques

Les rencontres de la mission avec des élus locaux ont permis de reposer la question de l'adaptation de l'intercommunalité à fiscalité propre aux différents territoires qu'elle regroupe et que l'on peut, au regard de notre questionnement, catégoriser ainsi⁸⁸ : les regroupements de communes rurales, de communes urbaines et rurales périphériques, de communes urbaines.

Ce questionnement est complexe car au-delà des données objectives (population, densité, nombre de communes, bassins de vie ou d'emploi, regroupement de moyens), d'autres éléments plus subjectifs, comme indiqués précédemment, entrent en ligne de compte dans ce bilan (considérations de nature politique, sentiment des élus locaux, avis des populations concernées ou encore démonstration de l'efficacité du regroupement).

Pour autant, et au regard de la typologie rappelée ci-dessus, des éléments d'analyse se précisent au travers des nombreuses critiques formulées par les élus locaux, des témoignages d'élus rencontrés, évoquant prioritairement les reproches suivants :

- « Des intercommunalités trop vastes » (XXL)⁸⁹ dont le nombre de communes-membres (26 communes en moyenne pour les communautés de communes, 33 pour les communautés d'agglomération, 50 pour les métropoles et les communautés urbaines) rend assez utopique la proximité et l'agilité revendiquées dans la gestion des politiques publiques locales.
- « Des intercommunalités disparates » avec des écarts de population communale pouvant aller du simple au millier obligeant à un exercice de prise en considération des besoins du territoire tenant de l'acrobatie entre gestion des « petits » dossiers de proximité et définition d'une stratégie territoriale⁹⁰.
- « Des intercommunalités inégalitaires » ou la crainte d'un traitement différencié en considération du poids politique et économique de chaque commune-membre questionne le principe d'égalité de traitement et rend problématique l'exercice de solidarité entre les territoires.
- « Des intercommunalités qui peinent à démontrer la réalité d'économies d'échelle » que favoriserait leur regroupement comme le soulignait à ce sujet un rapport de la cour des comptes⁹¹ et présente encore un décalage important entre leurs compétences statutaires et celles réellement exercées.
- « Des intercommunalités, enfin, trop souvent hors sol », déconnectées des bassins de vie et dont la méconnaissance par les citoyens de leur action demeure une préoccupation majeure dans un contexte d'appauvrissement de la démocratie participative.

⁸⁸ L'INSEE utilise la typologie européenne qui distingue quatre catégories de communes selon leur degré d'urbanisation : communes densément peuplées, de densité intermédiaire, peu denses et très peu denses.

⁸⁹ 129 communes pour la communauté d'agglomération Agglo Cotentin dans la Manche ; 62 pour la communauté de communes Mellois en Poitou dans les Deux-Sèvres.

⁹⁰ Ainsi, par exemple, la commune de Segré-en-Anjou (18 295 habitants,) peine à trouver sa place dans sa communauté de communes Anjou Bleu Communauté : sur les onze communes que compte l'EPCI, neuf représentent 25% de la population.

⁹¹ « Bilan d'étape de l'intercommunalité en France » Avril 2017.

Si les critiques sont nombreuses et profondes vis-à-vis de l'intercommunalité, ignorant par ailleurs, trop souvent, les éléments positifs liés à ce regroupement de communes, elles ont le mérite de poser un regard plus large sur la question de la commune nouvelle, tant dans sa forme classique de fusion de communes que dans sa forme plus achevée de fusion-absorption (commune-communauté). A l'évidence, celle-ci ne peut connaître une réelle dynamique sans poser la question de son rapport à son environnement général et particulièrement à l'intercommunalité.

3.2.3 Peut-on dissocier le sort de la commune nouvelle de celui de son environnement général ?

Les travaux de la mission l'amènent à faire le constat que toute réforme d'un des niveaux d'administration locale pose invariablement la question des conséquences de celle-ci sur les autres niveaux. S'agissant d'une éventuelle adaptation du régime de la commune nouvelle pour relancer une nouvelle dynamique ou du régime de la commune communauté pour en favoriser l'éclosion, celle-ci peut-elle être dissociée de son environnement général (intercommunalité, département, région) ?

3.2.3.1 Une logique de rationalisation initiée par la réforme territoriale de 2010 encore très prégnante

Depuis sa création par la loi « RCT » de 2010, le rapport de la commune, nouvelle avec son intercommunalité est appréhendé sous un régime de contrainte. Un objectif prioritaire est énoncé : réaliser des économies substantielles de gestion, en réduisant le millefeuille territorial qui caractérise la France. Une seule méthode est proposée : l'obligation d'adhérer à un EPCI à fiscalité propre.

Si la loi « RCT » a connu les adaptations voire les renoncements que l'on sait, ce régime de contrainte et d'économies de gestion putatives imposé au regroupement communal (que ce soit par fusion ou par adhésion) a largement survécu à la décennie législative suivante et ses nombreuses lois de réforme territoriale.

Or, l'efficacité des fusions pour réaliser des économies budgétaires est très incertaine comme l'a souligné la Cour des comptes dans son rapport annuel sur les finances publiques de 2019, dont la fusion des régions était la thématique principale ou encore celui de 2020 sur les métropoles.

Mais surtout, la prégnance de cette grille de lecture budgétaire n'a pas permis l'appréhension du rapport commune-intercommunalité sous un autre angle.

3.2.3.2 Des réorganisations territoriales dont on n'a pas tiré les enseignements

La fusion des institutions locales est un processus mal renseigné en France alors même qu'il a pris un essor inédit depuis une quinzaine d'années⁹². Celui-ci a touché très inégalement les différentes collectivités.

S'agissant des communes et des départements, collectivités historiques consacrées par la Révolution française, les évolutions ont été limitées. On a longuement évoqué ici les avatars de l'institution communale mais le bilan de la concrétisation des rapprochements entre départements prévus par le CGCT est également riche d'enseignements.

⁹² « Politiques de la fusion, organisations, services, territoires » sous la direction de Clément ARAMBOUROU et Emmanuel NÉGRIE, L.G.D.J., 2021.

Encadré n° 7 : Le bilan du rapprochement entre les départements⁹³

Le processus de fusion des départements prévu par l'article L.3114-1 du CGCT présente un certain nombre de similarités avec le dispositif des communes nouvelles (volontarisme des collectivités concernées, périmètre limité aux territoires limitrophes relevant d'un même département ou région, règles de majorité requises assez proches, décision finale relevant de l'État : gouvernement pour les départements, préfet pour les communes).

Les exemples de fusions de départements sont rares et renvoient à des problématiques identitaires voire insulaires. A l'exception de la Corse et de certains départements ultramarins (Martinique, Guyane), l'Alsace est aujourd'hui le seul territoire ayant concrétisé la fusion de deux départements (Bas-Rhin et Haut Rhin) fusionnés pour constituer une collectivité d'un nouveau type, la collectivité européenne d'Alsace (loi du 2 août 2019).

Dans la quasi-totalité des autres départements ayant amorcé un processus de rapprochement, la dimension technique est première : des dynamiques se développent dans des cadres formels et informels. L'ADF, dans son état des lieux d'octobre 2020 recense une vingtaine de départements engagés dans des démarches de coopération.

La collaboration entre collectivités ne doit pas être envisagée exclusivement à travers le prisme des fusions et peut prendre beaucoup d'autres formes.

La recomposition des régions et des intercommunalités qui ont pour point commun de s'être inscrits dans un cadre fortement contraint par l'État à l'inverse des fusions de communes et de départements qui reposent sur le volontariat, permet également d'identifier les enjeux d'une recomposition territoriale :

- La préservation de la gestion de proximité est sans doute la question la plus fréquemment soulevée. Comment dans un régime post loi « NOTRe » qui a généré la constitution d'intercommunalités et de régions parfois très vastes (en superficie, en nombres d'agents publics, d'élus) retrouver les conditions d'un service public dont le caractère local soit effectif ? La réflexion sur le périmètre des intercommunalités « XXL », la création de communes déléguées ou la mise en place de maisons de la région destinées à créer des relais de proximité politique et techniques illustrent ce débat.
- L'équilibre dans la répartition des compétences entre missions relevant d'une logique de gestion de proximité (routes, scolaire, action sociale pour les communes ; transports scolaires pour les régions) et celles impliquant une vision stratégique et la mise en place d'un projet de territoire. Cette difficile articulation explique aujourd'hui que soit de plus en plus contestée une intercommunalité qui s'inscrit dans une logique de substitution et plus seulement d'association : l'établissement intercommunal dispose de compétences imposées qui ne sont plus seulement ou principalement des compétences que les communes acceptent de déléguer mais des compétences que la loi leur reconnaît directement par transfert obligatoire. Ce sujet ne cesse d'ailleurs d'alimenter des ajustements législatifs ponctuels dont la loi « 3Ds » constitue le dernier avatar.
- Un enjeu démocratique qui interpelle particulièrement les intercommunalités mais aussi les communes nouvelles ; l'implication insuffisante des élus des communes-membres dans les instances de l'intercommunalité et la difficulté de trouver une juste place aux représentants des communes demeurent une réalité tout aussi fréquemment évoquée. Ce constat invite à créer les conditions d'une gouvernance qui organise la prise en compte des besoins des territoires de l'intercommunalité, favorise la participation effective des délégués aux projets intercommunaux et stipule un arbitrage basé sur la recherche du juste compromis et pas seulement sur le pouvoir du plus grand nombre.
- Un enjeu identitaire lorsque les délimitations et dénominations des nouveaux territoires sont par trop éloignés de leur substrat historique (Grand-Est, Nouvelle Aquitaine). De ce point de vue, les réactions très différentes que suscitent les modifications onomastiques concernant les communes et les départements et celles relatives aux régions et intercommunalités peuvent s'expliquer par la distinction esquissée par Jean-Louis GUIGOU⁹⁴ entre les territoires « à sang

⁹³ Enquête de l'ADF 2019-2020, « État des lieux des rapprochements entre les départements ».

⁹⁴ Jean-Louis GUIGOU, « A qui appartiennent les territoires ? », *Responsabilité & environnement* n° 74, avril 2014, p.14.

chaud» à fort ancrage historique et identitaire (et au premier chef la commune) et ceux perçus comme des institutions de pure gestion, « à *sang froid*», comme les intercommunalités.

3.2.3.3 La nécessaire adaptation de l'intercommunalité dans son rapport avec les communes-membres

La commune nouvelle et la commune-communauté, sont fréquemment et alternativement qualifiées soit d'outils de rationalisation, soit d'entreprise de déconstruction de l'intercommunalité. Pour la mission, cette alternative caricature un débat qui lui semble mieux instruit si l'on considère que le propos actuel n'est pas de fragiliser l'ordonnancement actuel du bloc communal mais de chercher les voies possibles d'amélioration de sa performance globale.

Pour ce faire, il y a lieu de rappeler d'abord que le terme « coopération intercommunale » recouvre en fait trois configurations, trois regroupements, où la relation entre communes ou anciennes communes n'est pas de même nature :

- L'intercommunalité de droit commun, à laquelle adhèrent obligatoirement les communes pour former un EPCI d'au moins 15 000 habitants et dont le rapport est évoqué ci-dessus.
- La commune nouvelle, qui est aussi une intercommunalité mais de fusion (de communes appartenant pour tout ou partie à un même EPCI) et dont le rapport à l'intercommunalité est double : celui de la commune nouvelle avec les anciennes communes fusionnées, celui classique mais revisité de la commune nouvelle avec son EPCI de rattachement.
- La commune-communauté, qui est une intercommunalité d'absorption (des compétences de l'EPCI par la commune nouvelle) dont le rapport à l'intercommunalité est lui aussi double : celui de la commune nouvelle avec les anciennes communes fusionnées, celui de la commune nouvelle avec l'exercice de compétences précédemment gérées par son ou ses ex-EPCI.

Ainsi, lorsque l'on évoque l'adaptation ou la réforme du bloc communal, il y a lieu de ne pas perdre de vue cette réalité actuelle d'une pluralité de situations juridiques à laquelle il convient d'ajouter d'autres éléments de diversité pas moins importants : politiques, économiques, sociologiques, culturels, etc.

Pour la mission, cette grande diversité plaide pour l'adoption de mesures adaptées aux réalités territoriales existantes en interrogeant amplement l'efficacité des dispositifs à caractère général largement mis en œuvre jusqu'à présent.

3.2.3.4 Une réforme territoriale du bloc communal est-elle encore possible et souhaitable ?

La lassitude, dont a été témoin la mission lors de ses différents entretiens, provoquée par le foisonnement des réformes relatives à la recomposition du bloc local depuis 2010 et imposant des adaptations incessantes de l'organisation et de l'action communales, est-elle surmontable ?

La mission a régulièrement noté lors de ces entretiens un point de vue contradictoire : si les critiques ci-avant exposées nourrissent une volonté de revisiter l'organisation du bloc communal, la perspective d'une énième réforme et les conséquences qui en résulteraient, génèrent de fortes réserves chez de nombreux élus locaux.

La récente campagne présidentielle n'a pas d'ailleurs sur ce sujet érigé la décentralisation comme une priorité d'action publique : pas de big-bang institutionnel annoncé pour les collectivités territoriales à l'orée du prochain quinquennat.

Aussi, s'agissant d'une adaptation du bloc communal, le mot réforme semble devoir être pris dans son approche minimale et plus qu'un profond changement c'est bien des ajustements qu'il s'agit d'envisager.

Au terme de ces questionnements, la mission prend la mesure de plusieurs postulats à toute adaptation et à fortiori réforme visant la commune nouvelle :

- Aucune dynamique ne se produira si l'adaptation n'inclut pas la mise en place de réponses adaptées aux critiques les plus reconnues de l'intercommunalité actuelle.
- Si la mise en place de contraintes nouvelles (obligations de fusions) ne paraît pas pertinente, le statu quo est tout aussi problématique. Il s'agit donc bien d'inventer les voies les plus adaptées pour relancer une nouvelle dynamique (voir ci-après).
- La mise en œuvre effective de la commune-communauté, dont on mesure la difficulté si aucune adaptation de son régime n'est réalisée (voir ci-après) peut permettre de redonner un élan au regroupement de communes.
- La latitude laissée aux acteurs locaux de promouvoir une nouvelle organisation du fait communal au sein de leur département, accompagnée par un État ayant affermi sa doctrine dans ce domaine, doivent favoriser une reprise progressive du chantier de la réforme territoriale du bloc communal.

3.3 Les voies possibles d'une autre approche du bloc communal

Une dynamique peut être relancée à la condition qu'il soit laissé la possibilité aux territoires de définir l'organisation du bloc communal la mieux adaptée à leurs caractéristiques, proposé aux collectivités une palette d'outils diversifiés de nature à faciliter cette recomposition et adaptées les modalités de création et d'administration des communes nouvelles.

3.3.1 Mettre un terme à l'universalité institutionnelle locale et promouvoir des solutions endogènes

3.3.1.1 Mettre fin au prêt-à-porter territorial et faire confiance aux élus

La loi « NOTRe » de 2015 confirmant la loi « RCT » de 2010, a imposé le principe d'une couverture intégrale du territoire français par des EPCI à fiscalité propre⁹⁵. L'organisation du bloc communal est, de fait, structurée en catégories juridiques différentes en fonction, notamment, de seuils démographiques définis au niveau national⁹⁶.

Les conditions de dérogation à ces seuils sont fixées précisément par la loi : le seuil de 15 000 habitants pour les communautés de communes peut être abaissé sans pouvoir être inférieur à 5 000 habitants pour les EPCI à fiscalité propre situés dans des zones à basse densité démographique ou en zone de montagne (art. L.5210-1-1 du CGCT). S'agissant des communautés d'agglomération, le seuil démographique de 50 000 habitants est réduit à 30 000 lorsque la communauté d'agglomération comprend le chef-lieu du département et celui de 15 000 habitants ne s'applique pas lorsque celle-ci comprend le chef-lieu ou la commune la plus importante du département.

⁹⁵ Sauf quelques rares exceptions.

⁹⁶ La communauté de communes est créée par arrêté préfectoral ou inter-préfectoral, doit concerner un territoire d'un seul tenant et sans enclave, et doit regrouper au moins 15 000 habitants.

La communauté d'agglomération est un EPCI regroupant plusieurs communes formant, à la date de sa création, un ensemble de plus de 50 000 habitants d'un seul tenant et sans enclave, autour d'une ou plusieurs communes centre de plus de 15 000 habitants.

Une communauté urbaine est un EPCI à fiscalité propre regroupant plusieurs communes d'un seul tenant et sans enclave qui forment, à la date de sa création, un ensemble de plus de 250 000 habitants.

Aux termes de la loi relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain du 28 février 2017 peuvent se transformer en métropole tous les EPCI de plus de 400 000 habitants, tous les EPCI qui sont centres d'une zone d'emplois de plus de 400 000 habitants et les EPCI de plus de 250 000 habitants ou comprenant dans leur périmètre, au 31 décembre 2015, le chef-lieu de région, et centres d'une zone d'emplois de plus de 500 000 habitants.

Nombreux sont aujourd'hui les élus locaux qui considèrent que l'application de seuils fixés au niveau national, même avec les assouplissements introduits par la loi, a généré des périmètres souvent incohérents dans leur dimension (intercommunalités XXL) comme dans leur découpage (absence de correspondance avec les bassins de vie), contestent les modalités de cette recomposition territoriale confiées à l'État, en l'occurrence aux préfets de départements et plaident pour que soit faite confiance aux élus pour recomposer leur territoire et choisir les solutions les plus adaptées à celui-ci.

3.3.1.2 Adapter le cadre institutionnel local aux réalités des territoires vécus

Il serait souhaitable, à cet effet, de donner la possibilité à chaque territoire de définir l'organisation du bloc communal la mieux adaptée aux caractéristiques de celui-ci.

Le département apparaît comme le cadre institutionnel et géopolitique le plus pertinent pour organiser cette recomposition territoriale : la structuration du bloc communal (communes comme intercommunalités) s'est historiquement effectuée dans un cadre départemental et le périmètre des communes nouvelles reste aujourd'hui très imprégné des anciens découpages cantonaux ; un certain nombre de singularités locales comme les sections de communes qui peuvent constituer un réel frein à l'émergence de communes nouvelles renvoie à des réalités départementales⁹⁷ ; alors que l'intégration dans la réflexion de la problématique de l'accessibilité des services au public constitue aujourd'hui un enjeu essentiel, la loi « NOTRe » a confié aux départements l'élaboration de schémas départementaux d'amélioration de l'accessibilité des services au public, pilotés conjointement par les préfets et les présidents de conseils départementaux qui ont initié une démarche conjointe dont on peut regretter qu'elle n'ait pas été suffisamment valorisée et pérennisée suite à la mise en place des maisons « France services ».

La pondération et les conditions de mise en œuvre des différents critères régissant l'évolution du paysage communal et intercommunal doivent être laissés aux acteurs locaux et s'affranchir d'une logique reposant trop exclusivement sur des critères démographiques uniformes pour prendre en compte une approche géographique et sociologique : superficie des nouvelles entités, relief, bassins de vie, unités urbaines, schémas de cohérence territoriale... De ce point de vue, les seuils permettant de définir ce qu'est une communauté de communes pourraient ne pas être identiques dans les Yvelines et en Lozère. Il devrait être également possible, au regard de la hiérarchisation des différentes fonctions communales, de fixer (ou pas) un seuil minimal pour les communes au niveau départemental ou d'identifier les communes ayant potentiellement vocation à se transformer en communes nouvelles ou communes-communautés au regard de certains critères (anciens chefs-lieux des cantons dont la liste serait définie sur la base de différents paramètres : population, superficie, bassin de vie, mobilité).

Il ne s'agit là, avant tout, que de donner suite à un des principes de la loi « 3DS », celui de différenciation et « *d'écouter les élus et les acteurs locaux ; d'accepter la diversité des aspirations, des choix politiques, des enjeux de nos territoires* »⁹⁸.

⁹⁷ L'article L 2411-1 du CGCT définit la section de commune comme toute partie d'une commune possédant à titre permanent ou exclusif des droits distincts de ceux de la commune. Il s'agit d'une personne morale de droit public dont les habitants ont leur domicile réel et fixe sur son territoire. Si, depuis 2013, la constitution de nouvelles sections est interdite de même que l'enrichissement de celles-ci, les sections de communes très présentes dans le massif central (Lozère, Loire Puy-de-Dôme) sont à l'origine de nombreux contentieux. En Lozère, par exemple, on compte encore 1 700 sections de communes qui recouvre 14% de la superficie du département. Sur certains secteurs où le foncier fait l'objet de fortes spéculations (Aubrac), les enjeux d'allotissement et de déclaration au titre de la politique agricole commune (PAC) sont très importants et sources de conflits. La mission a rencontré cette problématique au cours de trois de ses déplacements : en Lozère, dans la Loire et le Puy-de-Dôme. Ce régime archaïque et complexe est incontestablement un frein à la recomposition communale (opposition de Rieutort-de-Randon à la commune nouvelle de Monts de Randon).

⁹⁸ Jacqueline GOURAULT, ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales. 17 mai 2022. Adoption définitive de la loi « 3DS ». In Site du ministère.

3.3.1.3 Confier la responsabilité de cette recomposition aux collectivités territoriales en repositionnant le rôle de l'État dans une fonction d'accompagnement

Afin de faciliter la mise en œuvre de la coopération intercommunale, la loi du 12 juillet 1999, reprise dans les articles L.5211-42 et suivants du CGCT, a prescrit l'instauration dans chaque département d'une commission départementale de coopération intercommunale (CDCI). Présidée par le représentant de l'État dans le département, la composition de cette commission a été modifiée par la loi « engagement et proximité » du 27 décembre 2019⁹⁹.

La CDCI a pour mission d'établir et de tenir à jour l'état de la coopération intercommunale dans le département. Elle peut formuler toute proposition, la renforcer. Elle est appelée à jouer un rôle essentiel dans l'élaboration du SDCI.

Il n'apparaît aujourd'hui ni souhaitable, ni possible de procéder à une révision générale de la carte de l'intercommunalité et plus globalement du bloc communal. En revanche, il serait utile d'ouvrir, d'ores et déjà, un débat sur un sujet dont on sait que la maturation peut être longue et de permettre aux départements et collectivités qui le souhaiteraient d'apporter les ajustements utiles à l'organisation de leur territoire.

A cet effet, pourrait être substituée à la CDCI actuelle une commission départementale des coopérations territoriales (CDCT). Le président du conseil départemental assurerait la présidence de cette instance qui associerait le préfet et des représentants des différentes collectivités (conseil régional, intercommunalités, associations des maires). Ses missions seraient élargies à l'ensemble des évolutions institutionnelles concernant le bloc communal : définition des orientations souhaitables de la configuration du bloc communal, perspectives de création de communes nouvelles et de communes-communautés, évolution du périmètre des EPCI... Sur le modèle de la conférence territoriale de l'action publique (CTAP) au niveau régional, cette instance consultative dédiée à l'organisation territoriale aurait un mode de fonctionnement souple reposant, très largement, sur le consensus.

La loi pourrait rendre obligatoire en début de mandat l'organisation d'un débat d'orientations territoriales (DOT) au sein de la CDCT au cours duquel seraient explorés les avantages et les inconvénients des différentes formules de coopération voire de fusions communales et intercommunales au regard des besoins du territoire. Les orientations résultant de cet échange pourraient être prises en compte dans « un document départemental d'orientations de coopération communale et intercommunale » dont la formalisation serait confiée au président du département et serait soumise pour avis aux communes et EPCI concernés par d'éventuelles mutations et/ou adaptations et à la CTAP. *In fine*, l'adoption de ces orientations après avis, par l'assemblée départementale, donnerait corps à un schéma départemental de coopération, qui s'il ne peut avoir un caractère prescriptif en vertu du principe de non tutelle, pourrait guider les recompositions envisagées :

- Les projets de création de communes nouvelles ou de communes communautés en cours de mandat seraient soumis, pour avis à la CDCT qui vérifierait leur cohérence par rapport aux orientations adoptées.
- Chaque arrêté préfectoral pris dans le domaine de la coopération communale et intercommunale viserait ce document, ce visa pouvant servir d'appui à des refus de l'État de valider une initiative locale en contradiction avec le schéma, voire à des recours contentieux contre l'arrêté préfectoral sur la base de l'erreur manifeste d'appréciation.

⁹⁹ Désormais, la CDCI comprend : 50% de représentants des communes du département ; 30% de représentants des EPCI à fiscalité propre ; 5% de représentants des syndicats mixtes et des syndicats de communes ; 10% de représentants du conseil départemental ; 5% de représentants du conseil régional dans la circonscription départementale. Des parlementaires sont associés aux travaux de la CDCI mais sans voix délibérative.

Certes, cette évolution constituerait un véritable challenge pour certains conseils départementaux dont les liens avec le bloc communal ont pu se distendre sur certains territoires suite à la dernière réforme de la carte cantonale et à la suppression de la clause générale de compétence. La Mission est toutefois convaincue que beaucoup d'entre eux sont en capacité de se saisir de cette nouvelle responsabilité qui donnerait toute sa consistance à la compétence de chef de file des solidarités territoriales qui leur a été confiée par la loi (art. L.1111-9 du CGCT), aujourd'hui mal définie.

Le positionnement de l'État serait revu sur deux bases : il lui reviendrait de proposer, au niveau national une palette d'outils diversifiés favorisant la coopération communale et intercommunale (communes nouvelles, communes-communautés, EPCI...) et de proposer, au niveau local, en lien avec le conseil départemental, les associations départementales des maires ainsi que les centres de gestion, un appui en termes d'expertise dans le domaine du développement local et de l'ingénierie financière. Bien évidemment, les décisions règlementaires individuelles relatives à la coopération communale et intercommunale demeurerait du ressort du préfet.

Un tel *aggiornamento* ne peut s'envisager sans que des ressources documentées permettent une évaluation des besoins de structuration institutionnelle du territoire. A cet effet, pourraient être mobilisées l'expertise des services déconcentrés de l'Etat (DDFIP, DDT...) et de l'ANCT mais aussi les données et analyses dont disposent la région, le département ou les agences d'urbanisme de nature à éclairer les enjeux et impacts de ces évolutions institutionnelles.

Recommandation n°1 : Créer une commission départementale des coopérations territoriales (CDCT) animée par le président du conseil départemental associant le préfet et des représentants des différentes collectivités (conseil régional, intercommunalités, associations des maires) pour débattre des évolutions institutionnelles concernant le bloc communal. En début de mandat serait organisé un débat d'orientations territoriales (DOT) à même d'explorer les avantages et les inconvénients des différentes formules de coopération communales et intercommunales ; les projets de création de communes nouvelles et de communes-communautés seraient soumis, pour avis à cette instance

Recommandation n°2 : Sur la base de cet échange, confier au conseil départemental la responsabilité de prendre en compte dans « un document départemental d'orientations de coopération communale et intercommunale » les évolutions souhaitables dans l'organisation du bloc local. *In fine*, l'adoption de ces orientations après avis, par l'assemblée départementale, donnerait corps à un schéma départemental de coopération, qui s'il ne peut avoir un caractère prescriptif en vertu du principe de non tutelle, devrait être visé par chaque arrêté préfectoral pris dans le domaine de la coopération communale et intercommunale

3.3.2 Diversifier les outils de recomposition du bloc communal

Pour que l'organisation communale, intercommunale se pense et s'organise avec les acteurs locaux, territoire par territoire, les élus doivent pouvoir disposer d'une « boîte à outils », leur permettant tout à la fois de répondre à leurs besoins et de prendre en compte les disparités territoriales.

Nombreuses sont les solutions mises à disposition des collectivités territoriales et de leurs groupements pour s'associer en créant une structure commune (syndicat, groupement de commandes...) ou mettant en commun des moyens (mutualisations)¹⁰⁰. Les communes nouvelles, comme les communes-communautés ont vocation à intégrer cette palette de dispositifs pour constituer non pas le point d'aboutissement des dynamiques de coopération locale mais un des dispositifs mis juridiquement à leur disposition pour accompagner la recomposition territoriale.

¹⁰⁰ Guide des coopérations à l'usage des collectivités territoriales et de leurs groupements, DGCL, 2019.

3.3.2.1 Une complémentarité renforcée entre communes et intercommunalités sur la base de l'organisation administrative existante

Depuis la dernière révision de la carte intercommunale, le nombre de communautés a été réduit de plus de moitié et de nombreux EPCI à fiscalité propre s'étendent sur de vastes territoires comportant plusieurs bassins de vie, plusieurs zones d'emploi et aires urbaines. On compte ainsi 1 263 EPCI à fiscalité propre contre 1 664 bassins de vie¹⁰¹.

Une préoccupation domine dans la plupart des grandes communautés issues des fusions : assurer et maintenir le contact auprès de chaque commune-membre et de ses habitants sur des territoires de plus en plus hétérogènes qui ne sont plus uniquement ruraux, urbains ou périurbains.

Certaines intercommunalités se sont attachées à « déconcentrer » l'exercice de leurs compétences par divers moyens¹⁰² : contacts permanents avec les élus communaux et acteurs socio-économiques, décentralisation des services par la mise en place de « pôles territoriaux » (communauté d'agglomération Mont Saint-Michel-Normandie) ou de conseils de territoires (Carcassonne Agglo), création d'antennes vouées à des compétences spécifiques (petite enfance), enveloppes de territoires visant des actions ciblées gérées par les conseils de territoires...

Mais ces pôles territoriaux n'ont pas de personnalité juridique et disposent d'un pouvoir décisionnel souvent limité. Le meilleur moyen de répondre à ce besoin d'ancrage territorial est de redonner toute sa place à la commune de base dans la gouvernance et les services rendus par l'intercommunalité.

A cet effet, la commune nouvelle peut constituer un relai utile pour refaire de la commune le vecteur du ciment communautaire, limiter le nombre de très petites communes qui constitue parfois un frein en matière de gouvernance et de pratiques intercommunales et faciliter l'exercice au niveau communal des compétences de proximité. La commune nouvelle doit s'émanciper d'une approche dont certains veulent voir en elle une machine de guerre contre l'intercommunalité, un amortisseur face à l'accélération des mouvements intercommunaux ou l'aboutissement naturel de l'intercommunalité pour se positionner comme un élément en mesure de conforter la structuration de celle-ci.

Or, aujourd'hui les intercommunalités ne se sont pas véritablement saisies des communes nouvelles qu'elles subissent dans un rapport parfois conflictuel et rares sont celles qui incitent voire accompagnent ce processus.

S'il ne saurait être question de donner le droit aux intercommunalités d'imposer la création de communes nouvelles, celles-ci pourraient accompagner de façon plus volontariste cette démarche :

- En identifiant, dans le projet de territoire, les bassins de vie autour de centralité consolidée qui pourraient servir d'objectif cible à cette recomposition ; ce cadrage est d'autant plus nécessaire que les analyses des géographes montrent que les communes nouvelles ne se construisent pas spontanément de manière cohérente avec les territoires vécus et pratiqués par les populations. Au surplus, elle permettrait de laisser la voie ouverte à de nouvelles recompositions alors qu'aujourd'hui, le processus long et complexe de création d'une commune nouvelle conduit, de fait, généralement à cristalliser son périmètre sans avoir nécessairement atteint la taille critique.
- En encourageant les mutualisations de services et les partenariats approfondis (partage des équipements) sur les territoires concernés lesquels constituent, bien souvent, le préalable à un processus de rapprochement institutionnel.

¹⁰¹ Au sens de l'INSEE, les bassins de vie sont définis par l'accès aux services et aux équipements classés en six domaines : services aux particuliers, commerce, enseignement, santé, sports, loisirs et culture, transports.

¹⁰² Etude « Grandes communautés : de l'exception à la généralisation » pilotée par l'AdCF, l'ADGCF et la Caisse des dépôts, réalisée par la cabinet HJG ADC, janvier 2016.

- En identifiant les compétences de proximité qui pourraient être exercées au niveau de la commune nouvelle ce qui permettrait aux intercommunalités de se concentrer sur leurs compétences stratégiques. La crise de la commune se concentre aujourd'hui sur les communes moyennes. La mission est frappée par le fait que les communes nouvelles concernent assez peu les petites communes¹⁰³. La fragilité des petites communes a généré, depuis, longtemps des mécanismes de défense plus forts que dans les communes plus importantes. Le phénomène des communes nouvelles touche davantage les communes ayant entre 200 et 5 000 habitants, celles qui ont perdu le plus de fonctions, dont, l'enjeu majeur est celui du maintien et du développement des services publics. Dans son enquête de 2017 sur les communes nouvelles, l'AMF a constaté que 67% des communes nouvelles ont poursuivi comme objectif le maintien et le développement des services publics menacés¹⁰⁴. Si le maintien de l'école a constitué pendant longtemps le point modal de la résistance, de nouveaux enjeux émergent autour de l'appui aux personnes âgées¹⁰⁵ et de l'installation des professionnels de santé.
- En mettant en place des modes de régulation financiers accompagnant ces dispositifs : fonds de concours, enveloppes de territoires visant des actions ciblées gérées par des conseils de territoires...

Cette vision apaisée de la relation entre communes et intercommunalités qui ne les oppose pas mais suggère de mieux les articuler, correspond aux attentes exprimées dans l'enquête du Centre de recherches politiques de Sciences Po (CEVIPOF)¹⁰⁶ sur l'avenir de la commune qui distingue les partisans de l'intercommunalité (30%) et les promoteurs de communes plus autonomes (70%). Seule une minorité des citoyens est favorable à une amplification du mouvement de regroupement et de fusion (20%). La majorité des personnes interrogées privilégie le modèle de communes disposant de compétences de proximité. Or, revenir sur un modèle moins intégrateur à l'échelle intercommunale suppose préalablement de mieux structurer et consolider la maille communale.

La complémentarité renforcée entre communes et intercommunalités sur la base de l'organisation administrative existante ne s'improvise pas. Elle doit d'abord, selon la Mission, se construire sur la base d'une analyse préalable de la gouvernance et d'une mise en perspective des orientations d'organisation du territoire communautaire.

Un débat préalable au sein du conseil communautaire, en début de mandat, devrait favoriser l'identification des adaptations nécessaires comme alimenter les réflexions menées par le conseil.

Déjà, de manière obligatoire ou facultative, des dispositifs visant à débattre et à mettre en œuvre les mesures adéquates favorisent les démarches d'intégration intercommunale et un mieux disant dans la gouvernance de l'EPCI : citons le pacte de gouvernance qui décrit les modalités du fonctionnement quotidien des relations entre l'intercommunalité et les communes membres¹⁰⁷, le pacte financier et fiscal qui met à plat les relations financières entre communes et intercommunalité offrant ainsi une opportunité de renforcement de la solidarité territoriale¹⁰⁸ ou encore la mise en commun des moyens humains et matériels entre communes et communauté dite « mutualisation des services » envisagée dans un contexte de maîtrise de la dépense publique¹⁰⁹.

¹⁰³ Les communes de moins de 200 habitants sont moins nombreuses à fusionner et le phénomène concerne assez peu les communes de moins de 50 habitants (1,5% des communes fusionnées contre 2,5% de l'ensemble des communes françaises).

¹⁰⁴ Vincent AUBELLE, *Panorama des communes nouvelles*, mars 2017.

¹⁰⁵ De plus en plus nombreuses sont les initiatives visant à mettre en place des structures d'appui aux personnes âgées et handicapées implantées dans un centre urbain et non en pleine campagne, s'attachant à promouvoir l'intergénérationnel (crèche) et à offrir une pluralité de services (entre habitat et établissement) garantissant l'autonomie des intéressés (MARPA). La Mission a pu constater le fort investissement des conseils départementaux des Ardennes et de la Loire dans ces dispositifs.

¹⁰⁶ Martial FOUCAULT, *Les attentes des français vis-à-vis de leurs maires : proximité et reconduction*, deuxième enquête de l'observatoire de la démocratie de proximité-AMF-CEVIPOF-Science Po, juillet 2019.

¹⁰⁷ Art L.5211-11-2 du CGCT. Notons que si le débat concernant l'établissement d'un tel pacte est obligatoire, son adoption est, elle, facultative.

¹⁰⁸ L'obligation pour les métropoles et EPCI signataires d'un contrat de ville est prévue à l'art. L.5211-28-4 du CGCT. Les autres EPCI peuvent adopter facultativement un tel pacte.

¹⁰⁹ Art. L.5211-4-1 du CGCT.

Selon ce principe de discussion préalable d'orientations, la mission fait la recommandation suivante visant, tout en y intégrant les pactes existant actuellement, à rendre obligatoire un débat et l'approbation d'un pacte territorial dont le premier volet examine les orientations possibles de l'organisation du bloc communal au sein du territoire communautaire (adaptation de l'EPCI existant, création ou adaptation de communes nouvelles, création de communes-communautés, adaptation ou création de structures syndicales, notamment) :

Recommandation n°3 : Débattre et approuver en début du mandat au sein du conseil communautaire un pacte d'orientations territoriales qui évoque les adaptations éventuellement souhaitées dans l'organisation du bloc communal au sein du territoire communautaire, décrit par ailleurs les modalités et conditions de la gouvernance de la communauté dans ses relations avec les communes-membres ainsi que leurs relations financières et fiscales et comprend un schéma de mutualisation des services à mettre en œuvre pendant la durée du mandat

3.3.2.2 Faire de la commune-communauté un outil de rationalisation du bloc communal

La commune-communauté¹¹⁰, nouvelle collectivité territoriale créée par l'article 4 de la loi du 1^{er} août 2019, a-t-elle un avenir susceptible de modifier le paysage des institutions locales ? A ce jour aucune concrétisation n'a permis d'en mesurer la pertinence.

3.3.2.2.1 Faire le pari de la commune-communauté

La commune-communauté n'est pas morte puisqu'elle n'est pas concrètement encore née. Or, les atouts de la commune-communauté ne sont pas négligeables. Ils renvoient tous à des objectifs régulièrement évoqués dans les lois successives de la décentralisation : liberté, lisibilité et rationalité.

La liberté de choisir un modèle différent de celui de l'intégration intercommunale est déterminant. Il renvoie à cette capacité des territoires à choisir le modèle de gouvernance de leur territoire en relation directe avec ses besoins préalablement identifiés et sur la base d'un projet commun et concerté ; cette liberté caractérise aussi la reconnaissance de la différenciation des solutions selon les territoires et le rejet du modèle unique « prêt-à-porter », principe mis en avant par la dernière loi « 3Ds ».

La lisibilité de l'architecture institutionnelle locale est aussi naturellement améliorée par cette double fusion successive : de communes et de communes et EPCI. Alors que la question de l'appropriation par nos concitoyens de la politique « des villes et des champs » se pose, ce rassemblement de l'action publique locale autour de l'unique identité communale y concourt largement.

Enfin, la rationalité de ce regroupement est patente. « *Sur certains territoires où les communautés ont conservé une taille raisonnable et sont déjà fortement intégrées, leur transformation en communes peut apparaître comme l'aboutissement de ce processus d'intégration, l'instrument d'une solidarité accrue entre les habitants et le moyen de simplifier l'architecture institutionnelle locale*¹¹¹. »

Ces atouts structurants, auxquels on ajoutera celui de favoriser une nouvelle étape dynamique de création de communes nouvelles, préalables à celle de communes-communautés, ne cachent pas néanmoins quelques difficultés.

¹¹⁰ On notera que le terme de « commune-communauté » n'existe pas juridiquement, l'art. L.2113-9 du CGCT la qualifiant de commune nouvelle qui, sans appartenir à un EPCI à fiscalité propre, dispose des mêmes prérogatives et est soumise aux mêmes obligations que celles que la loi attribue à un EPCI à fiscalité propre.

¹¹¹ Voir note de bas de page 34.

3.3.2.2 Des adaptations de nature à faire de cette opportunité un vrai élément de choix d'une gouvernance territoriale adaptée au territoire

La mise en place de la commune-communauté n'est pas dépourvue de risques. Celle-ci peut contribuer à la déconstruction de l'intercommunalité et générer un désordre institutionnel préjudiciable réel si des dispositions encadrant le passage au régime de commune-communauté ne sont pas prévues. La recommandation précédente de la Mission sur le débat d'orientations territoriales trouve en l'espèce une utilité certaine.

De même, le délitement de la gouvernance locale par une réduction du nombre d'élus dédiés à l'action publique (réduction du nombre de conseillers municipaux avec la commune nouvelle, disparition des conseillers communautaires avec l'EPCI) et la concentration de l'exécutif sont un risque.

Enfin, l'absence de maîtrise de la taille de la commune-communauté et le changement induit d'échelle peut aussi être facteur d'éloignement de la décision des administrés.

Des aménagements à son régime de création et de fonctionnement sont donc indispensables si son développement est souhaité. Ils sont de plusieurs ordres :

Recommandation n°4 : Inscrire la taille de la commune-communauté dans un minima-maxima propre à favoriser des regroupements optimaux sans reproduire des entités « XXL » : marier un nombre suffisant de petites communes sans pour autant excéder en superficie, en nombre de communes concernées et/ou en population. Cette taille pourrait être déterminée localement dans un cadre défini nationalement

Recommandation n°5 : Élargir juridiquement les possibilités de création des communes-communautés en ajoutant au dispositif actuel (création d'une commune nouvelle entraînant la fusion avec son EPCI) une autre possibilité : la transformation de tout ou partie d'un EPCI existant en commune-communauté

Recommandation n°6 : Inciter par des dispositions financières spécifiques à de telles créations : majorations de dotations, nouvelles règles concernant la péréquation des ressources des EPCI, garantie de maintien sur plusieurs exercices

3.3.3 Adapter les modalités d'accompagnement par l'État de la commune nouvelle afin de mieux prendre en compte les spécificités des communes concernées et l'ambition du projet

La standardisation et l'uniformité du dispositif d'accompagnement ne permettent pas de tenir compte des particularités de ces collectivités et de l'ampleur du projet de regroupement.

Les projets de communes nouvelles doivent intégrer des réalités différentes en termes de population, superficie, caractéristiques (caractère urbain, péri-urbain ou rural) et n'ont pas les mêmes ambitions. On comprend mal que les modalités de l'aide publique soient identiques pour deux villages ruraux dont le rapprochement ne fera franchir aucun seuil critique et pour un vaste territoire avec des communes nombreuses et importantes. Plus elles regroupent un grand nombre de communes, plus la création de la commune nouvelle génère des restructurations complexes qui nécessitent du temps. Le délai, généralement de trois ans octroyé par le législateur, peut s'avérer insuffisant selon les circonstances et les modalités du regroupement.

Enfin, si l'objectif est d'optimiser la gestion publique locale, on peut s'interroger sur l'efficacité d'un accompagnement qui lie la bonification à l'acte de création d'une commune nouvelle et non à la réalité des efforts de mutualisation réalisés en amont ou en aval de la création de la commune nouvelle.

L'appui apporté par l'État mériterait d'être mieux modulé :

- Les modalités de l'accompagnement financier pourraient s'inscrire dans un cadre contractuel pluriannuel prenant en compte les caractéristiques des communes concernées, l'ambition du projet et les engagements de rationalisation de l'action publique souscrits par les intéressés et permettrait de faire varier l'appui (calendrier, montants financiers) en fonction des enjeux. De ce point de vue, les contrats de relance et de transition écologique (CRTE) pourraient constituer un support adapté : négociés entre l'État et les intercommunalités, ils inciteraient ces dernières à se saisir et à accompagner la problématique des communes nouvelles ; ils permettraient d'intégrer pleinement celles-ci dans un projet de territoire ; ils garantiraient un accompagnement financier individualisé et pluriannuel des intéressées (DETR ...).
- L'application de règles uniformes de seuils fixés au niveau national, malgré les nombreux assouplissements introduits par la loi, génère, par ailleurs, des difficultés qui pourraient pour partie trouver une solution dans le recours au pouvoir de dérogation reconnu au préfet par le décret du 8 avril 2020¹¹². Celui-ci ne saurait, à ce jour, conduire à déroger à un texte législatif. En revanche, le législateur pourrait prévoir des conditions de dérogation aux dispositions de la loi, justifiées par un objet et un périmètre limité (la création d'une commune nouvelle) et motivées par des circonstances locales et l'intérêt général (lisser temporairement, l'application d'obligations nouvelles à des collectivités, qui ont besoin de temps pour se structurer). De même, l'exécutif pourrait, plus souvent, prévoir dans le cadre des dispositions réglementaires des possibilités d'exception en cas de difficultés majeures dans l'application d'un texte.

Recommandation n°7 : Donner la possibilité au préfet d'utiliser le pouvoir de dérogation prévu par le décret du 8 avril 2020 pour aménager les effets de seuil au bénéfice des communes nouvelles sur proposition de l'intercommunalité ou des communes concernées

Recommandation n°8 : Substituer à des modalités d'accompagnement générales et forfaitaires un dispositif permettant d'accompagner les communes nouvelles sous une forme individualisée, différenciée (adaptation du montant de l'aide et de sa durée) et contractuelle qui permettra de prendre en compte l'importance des projets de regroupement (nombre des communes, superficie communale) et de donner aux élus une meilleure visibilité (moyen et long terme) sur l'évolution de leurs dotations financières. Les contrats de relance et de transition écologique pourraient constituer un support adapté à cette nouvelle approche



Bruno ACAR
Inspecteur général de
l'administration



Patrick REIX
Inspecteur général de
l'administration



Virginie GIUDICI
Chargée de mission

¹¹² Décret n° 2020-412 du 8 avril 2020 relatif au droit de dérogation reconnu au préfet.

ANNEXES

Annexe n°1: Lettre de mission



Réf. : MCTRCT/2022-01/1134

Paris, le 21 JAN. 2022

**La ministre de la cohésion des territoires
et des relations avec les collectivités
territoriales**

à

**Monsieur le chef du service
de l'inspection générale de l'administration**

Objet : Mission relative aux communes nouvelles.

Créée par la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, la commune nouvelle, en permettant une fusion plus simple des communes, devait favoriser la lutte contre l'émiettement communal.

La loi du 16 mars 2015 relative à l'amélioration du régime de la commune nouvelle, pour des communes fortes et vivantes, a complété le dispositif initial pour le rendre plus attractif.

Enfin, la loi du 1^{er} août 2019 visant à adapter l'organisation des communes nouvelles à la diversité des territoires a conforté le régime existant.

Cet ensemble législatif et les dispositions réglementaires qui l'ont traduit, ont permis d'accroître fortement le nombre des communes nouvelles : au 1^{er} janvier 2021, 823 communes nouvelles ont fusionné 2 550 communes.

Ce mouvement est toujours porté à la fois par la volonté du Gouvernement de favoriser dans notre pays des regroupements efficaces de communes et par le souhait de beaucoup d'élus locaux d'adapter l'organisation institutionnelle de leur territoire aux besoins de leurs habitants.

Cependant, principalement à cause de la pandémie mais aussi en raison des élections locales de 2020, cette croissance s'est arrêtée même si une reprise est constatée depuis le début de cette année.

Pour soutenir cette dynamique institutionnelle mais aussi en permettre une évaluation, je souhaite qu'un bilan de la création des communes nouvelles soit réalisé après ces quelques années de fonctionnement et qu'une mise en perspective de leur développement soit dressée : cette étude permettra d'alimenter les réflexions, tant du Gouvernement que des élus nationaux et locaux quant à d'éventuelles évolutions du statut de ces collectivités.

Le bilan devra comporter les points suivants :

- une approche quantitative (combien de communes nouvelles créées ou en projet concernées et de groupements modifiés de ce fait?) et qualitative (localisation géographique, démographie, poids budgétaire, compétences exercées, relations avec les intercommunalités...);
- un recensement et une analyse des motivations qui ont conduit à ces créations de communes nouvelles ;
- une identification des conséquences induites (bilan avantages/inconvénients) ainsi que de l'impact de ces créations sur la nature et le contenu des services publics locaux offerts à la population ;
- un inventaire des difficultés repérées ;
- une synthèse des opinions émises par les acteurs locaux concernés et des positions des associations d'élus sur ce sujet.

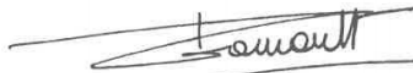
La mise en perspective évoquera, notamment, les sujets suivants :

- existe-t-il encore à l'avenir un potentiel de création de communes nouvelles et peut-il être mesuré ?
- quels sont les obstacles à la poursuite du développement des communes nouvelles, tant leur création que leur confortement ?

Sur tous ces points vous veillerez à consulter, en particulier, les principales associations d'élus et à recueillir le témoignage des acteurs de terrain. Vous apprécierez aussi les conditions dans lesquelles l'administration déconcentrée de l'Etat a pu être à l'initiative et/ou au soutien de ce mouvement de création des communes nouvelles. Un éclairage devra être fait, par ailleurs, s'agissant de la situation des territoires ultra-marins où, à ce jour, aucune création de commune nouvelle n'a été réalisée.

Pour la réalisation de cette mission, vous bénéficierez notamment de l'appui de la DGCL et des agences ayant documenté pour partie ce sujet, tels que l'ANCT ou le CÉREMA.

Votre rapport est attendu dans un délai de quatre mois à compter du début effectif de la mission.



Jacqueline GOURAULT

Annexe n°2: Liste des personnes rencontrées

CABINET MINISTERIEL

CABINET DU MINISTRE DE LA COHESION DES TERRITOIRES ET DES RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITES TERRITORIALES

- Cécile RAQUIN, directrice de cabinet
- Gabriel MORIN, conseiller collectivités et institutions locales

ADMINISTRATION CENTRALE ET INSTITUTION PUBLIQUE

MINISTRE DE LA COHESION DES TERRITOIRES ET DES RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITES TERRITORIALES - DIRECTION GENERALE DES COLLECTIVITES LOCALES

- Stanislas BOURRON, directeur général des collectivités territoriales
- Stéphane BRUNOT, directeur, adjoint au directeur général
- Arnaud MENGUY, sous-directeur en charge des finances locales et de l'action économique
- Hélène MARTIN, adjointe à la sous-directrice en charge des compétences et des institutions locales
- François CHARLOTTIN, chef du bureau des structures territoriales, sous-direction des compétences et des institutions locales

BANQUE DES TERRITOIRES

- Catherine DONOU, chargée de mission intercommunalités, communes nouvelles

PARLEMENTAIRES

SENAT

- Françoise GATEL, sénatrice d'Ille-et-Vilaine, présidente de la délégation aux collectivités territoriales
- Marc LE DOHR, conseiller du Sénat, responsable de la délégation du Sénat aux collectivités territoriales
- Nabil DERROUCHE, administrateur adjoint

ASSOCIATIONS NATIONALES D'ELUS

ASSOCIATION DES DEPARTEMENTS DE FRANCE

- Bernard SCHMELTZ, directeur général
- Jérôme BRIEND, conseiller thématique

ASSOCIATION INTERCOMMUNALITES DE FRANCE

- Floriane BOULAY, directrice générale
- Simon MAUROUX, responsable des affaires juridiques et institutionnelles

ASSOCIATION DES MAIRES DE FRANCE

- Eric VERLHAC, directeur général
- Marie-Cécile GEORGES, responsable du département Intercommunalité et organisation territoriale
- Julie ROUSSEL, conseillère technique du département intercommunalité et organisation territoriale

ASSOCIATION DES MAIRES RURAUX DE FRANCE

- Dominique DHUMEAUX, vice-président, maire de Fercé-sur-Sarthe

ADMINISTRATIONS DECONCENTREES ET COLLECTIVITES TERRITORIALES

DEPARTEMENT DES ARDENNES (GRAND EST)

SERVICES DE L'ÉTAT

PREFECTURE DES ARDENNES

- Alain BUCQUET, préfet
- Christian VEDELAGO, secrétaire général, sous-préfet de l'arrondissement de Charleville-Mézières
- David BERTHOU, sous-préfet de l'arrondissement de Rethel
- Sophie PAGES, sous-préfète de l'arrondissement de Sedan
- Guylaine BAGHIONI, sous-préfète de l'arrondissement de Vouziers
- Régis PIETTE, directeur de la citoyenneté et de la légalité

DIRECTION DEPARTEMENTALE DES TERRITOIRES

- Pascale DELAMARRE, cheffe du service logement et urbanisme

DIRECTION DEPARTEMENTALE DES FINANCES PUBLIQUES

- Dominique OEUF, directeur adjoint

DIRECTION DES SERVICES DEPARTEMENTAUX DE L'ÉDUCATION NATIONALE

- Catherine MOALIC, directrice

COLLECTIVITES LOCALES

ASSOCIATION DES MAIRES DU DEPARTEMENT DES ARDENNES

- Régis DEPAIX, président, président du centre de gestion de la fonction publique territoriale, président de la communauté de communes Vallée et Plateau des Ardennes, maire de Montcornet

ASSOCIATION DES MAIRES RURAUX DES ARDENNES

- Xavier COFFART, président, maire d'Aouste

COMMUNE DE BAIRON ET SES ENVIRONS

- Benoît SINGLIT, maire

COMMUNE DE CHEMERY-CHEHERY

- Bernard RICLOT, maire

COMMUNE DE FLIZE

- Cédric BRANZ, maire

COMMUNE DE VOUZIERS

- Yann DUGARD, maire

CONSEIL DEPARTEMENTAL

- Noël BOURGOIS, président

DEPARTEMENT DU CALVADOS (NORMANDIE)

SERVICES DE L'ÉTAT

PREFECTURE DU CALVADOS

- Philippe COURT, préfet
- Jean-Philippe VENNIN, secrétaire général, sous-préfet de l'arrondissement de Caen
- Arnaud BILLON, directeur de la citoyenneté et des collectivités locales

DIRECTION DEPARTEMENTALE DES TERRITOIRES ET DE LA MER

- Nicolas FOURRIER, directeur adjoint des territoires et de la mer à la DDTM

DIRECTION DEPARTEMENTALE DES FINANCES PUBLIQUES

- Marie-Josèphe LARIEUX, responsable de la division du secteur public local

COLLECTIVITES LOCALES

UNION AMICALE DES MAIRES DU CALVADOS

- Sophie de GIBON, secrétaire générale, maire de Canteloup

COMMUNE DE FORMIGNY-LA-BATAILLE

- Marguerite BINDAULT, adjointe

COMMUNE DE SANNERVILLE

- Martial BORDAIS, maire
- Marie MASSAT, secrétaire générale de la commune

COMMUNE DE THUE ET MUE

- Michel LAFONT, maire

COMMUNE DE TROARN

- Christian LE BAS, maire

COMMUNE DE VIRE NORMANDIE

- Marc ANDREU-SABATER, maire, président de la Communauté de Communes Intercom de la Vire au Noireau

COMMUNAUTE URBAINE DE CAEN-LA-MER

- Béatrice TURBATTE, rapporteuse générale en charge de la Politique contractuelle et services communs

COMMUNAUTE DE COMMUNES ISIGNY-OMAHA INTERCOM

- Patrick THOMINES, président, maire de Colleville-sur-Mer

CONSEIL DEPARTEMENTAL

- Jean-Léonce DUPONT, président

AUTRES SERVICES

CENTRE DE GESTION DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE

- Sylvaine GASPERIN, directrice générale adjointe

DEPARTEMENT DE LA LOIRE (AUVERGNE-RHONE-ALPES)

SERVICES DE L'ETAT

PREFECTURE DE LA LOIRE

- Catherine SEGUIN, préfète
- Dominique SCHUFFENECKER, secrétaire général, sous-préfet de l'arrondissement de Saint-Etienne
- Jean-Michel RIAUX ; sous-préfet de l'arrondissement de Montbrison
- Sylvaine ASTIC, sous-préfet de l'arrondissement de Roanne
- Fabien Malard, secrétaire général de la sous-préfecture de Montbrison
- Christophe BIRAULT, directeur de la citoyenneté et de la légalité

DIRECTION DEPARTEMENTALE DES TERRITOIRES

- Elise REGNIER, directrice

DIRECTION DEPARTEMENTALE DES FINANCES PUBLIQUES

- Francis PAREJA, directeur

DIRECTION DES SERVICES DEPARTEMENTAUX DE L'EDUCATION NATIONALE

- Dominique POGGIOLI, directeur

COLLECTIVITES LOCALES

ASSOCIATION DES MAIRES DE LA LOIRE

- Hélène DAHAN, directrice
- Patrice ESPINASSE, représentant du conseil d'administration, maire de Juré
- Philippe DUCREUX, représentant du conseil d'administration, maire de Luré

ASSOCIATION DES MAIRES RURAUX DE LA LOIRE

- Simon Rivard, secrétaire général

COMMUNE DE CHALMAZEL-JEANSAGNIERE

- Valéry GOUTTEFARDE, maire

COMMUNE DE VETRE-SUR-ANZON

- Bertrand DAVAL, maire
- Christian PATARD, maire délégué de Saint-Thurin, adjoint au maire

COMMUNE DE SAINTE-AGATHE-LA-BOUTERESSE

- Pierre DREVET, maire.

COMMUNE DE BOËN

- Robert REGEFFE, adjoint au maire

COMMUNE DE BONSON

- Maxime CHAUVET, directeur général des services de Bonson

COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION LOIRE FOREZ AGGLOMERATION (LFA)

- Patrick ROMESTAING, maire de Lézigneux, 2ème vice-président de LFA

CONSEIL DEPARTEMENTAL

- Georges ZIEGLER, président

AUTRES SERVICES

CENTRE DE GESTION DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE

- Pascal RONDOT, directeur

DEPARTEMENT DE LA LOZERE (OCCITANIE)

SERVICES DE L'ÉTAT

PREFECTURE DE LA LOZERE

- Thomas ODINOT, secrétaire général, sous-préfet de l'arrondissement de Mende
- Jérôme PORTAL, directeur de la citoyenneté et de la légalité (DCL)
- Laurent VAYSSIER, chef du bureau de l'intercommunalité et des contrôles des collectivités locales (DCL)
- Olivier GRIBAL, adjoint au chef du bureau de l'intercommunalité et des contrôles des collectivités locales (DCL)

DIRECTION DEPARTEMENTALE DES FINANCES PUBLIQUES

- Xavier CHRISTOFINI, directeur adjoint
- Romain PRUVOST, directeur du pôle gestion publique

DIRECTION DES SERVICES DEPARTEMENTAUX DE L'ÉDUCATION NATIONALE

- Alexandre FALCO, inspecteur d'académie, directeur

COLLECTIVITES LOCALES

ASSOCIATION DES MAIRES DE LOZERE

- Alain ASTRUC, président, président de la communauté de communes des Hautes Terres de l'Aubrac, maire de Peyre-en-Aubrac

COMMUNE DE MONT-LOZERE ET GOULET

- Pascal BEAURY, maire

COMMUNE DE BOURGS-SUR-COLAGNE

- Lionel BOUNIOL, maire

COMMUNE DE MASSEGROS-CAUSSES-GORGES

- Jean-Paul POURQUIER, maire

COMMUNE DE MONTS-DE-RANDON

- Francis SAINT-LEGER, maire de Monts-de-Randon, président de la communauté de communes Randon Margeride

COMMUNE D'ALLENC

- Jean-Bernard ANDRE, maire

COMMUNAUTE DE COMMUNES MONT-LOZERE

- Jean DE LESCURE, président, maire de Saint-André-Capcèze

AUTRES SERVICES

CENTRE DE GESTION DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE

- Laurent SUAU, président, maire de Mende, président de la communauté de communes Cœur de Lozère

DEPARTEMENT DU MAINE-ET-LOIRE (PAYS DE LA LOIRE)

SERVICES DE L'ÉTAT

PREFECTURE DU MAINE-ET-LOIRE

- Pierre ORY, préfet
- Magali DAVERTON, secrétaire générale de la préfecture, sous-préfète de l'arrondissement d'Angers
- Régis DUFERNEZ, directeur de la réglementation et des collectivités locales
- Philippe PINAULT, responsable du bureau des structures locales et des dotations

DIRECTION DEPARTEMENTALE DES TERRITOIRES

- Pauline REUTER, responsable du service territoires et stratégie

DIRECTION DEPARTEMENTALE DES FINANCES PUBLIQUES

- Gilles TOURPIN, adjoint au directeur départemental des finances publiques

DIRECTION DES SERVICES DEPARTEMENTAUX DE L'ÉDUCATION NATIONALE

- Jean-Denis PAULU-LABOUREU, chef de division

COLLECTIVITES LOCALES

ASSOCIATION DES MAIRES ET PRÉSIDENTS DE COMMUNAUTES DU MAINE-ET-LOIRE

- Philippe CHALOPIN, président, président de la communauté de communes Baugeois-Vallée, maire de Baugé-en-Anjou

ASSOCIATION DES MAIRES RURAUX DU MAINE-ET-LOIRE

- Gilles TALLUAU, maire de Varennes-sur-Loire

COMMUNE DE BEAUFORT-EN-ANJOU

- Jean Charles TAUGOURDEAU, maire

COMMUNE DE DOUE-EN-ANJOU

- Michel PATTEE, maire
- Benoît PICARD, directeur général des services

COMMUNE DE MORANNES SUR SARTHE-DAUMERAY

- Jean Marie CARDOEN, maire
- Jean-Luc DAVY, maire délégué, adjoint au maire
- Sylvie LECOURT, maire déléguée, adjointe au maire

COMMUNE DE SEGRE-EN-ANJOU BLEU

- Geneviève COQUEREAU, maire
- Frédérique PASSELANDE, directrice générale des services

COMMUNE DE SEVREMOINE

- Didier HUCHON, maire, président de la communauté d'agglomération Mauges Communauté

COMMUNAUTE DE COMMUNES ANJOU BLEU COMMUNAUTE

- Gilles GRIMAUD, président

COMMUNAUTE DE COMMUNES ANJOU LOIR ET SARTHE

- Jean Jacques GIRARD, président, maire de Tiercé

AUTRES SERVICES

CENTRE DE GESTION DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE

- Elisabeth MARQUET, présidente, maire de Jarzé Villages

DEPARTEMENT DE LA MANCHE (NORMANDIE)

SERVICES DE L'ÉTAT

PREFECTURE DE LA MANCHE

- Frédéric PÉRISSAT, préfet
- Laurent SIMPLICIEN, secrétaire général, sous-préfet de l'arrondissement de Saint-Lô
- Francis LAUNEY, secrétaire général de la sous-préfecture de l'arrondissement de Cherbourg
- Frédéric SENECAL, secrétaire général de la sous-préfecture de l'arrondissement d'Avranches
- Jean-Pierre VASSELIN, chef du bureau des collectivités locales et de la réglementation à la sous-préfecture de Cherbourg
- Catherine YVON, directrice des collectivités, de la citoyenneté et de la légalité

DIRECTION DEPARTEMENTALE DES TERRITOIRES ET DE LA MER

- Karl KULINICZ, directeur adjoint

DIRECTION DEPARTEMENTALE DES FINANCES PUBLIQUES

- Guillaume WERNERT, administrateur des finances publiques adjoint, directeur du pôle gestion publique

COLLECTIVITES LOCALES

ASSOCIATION DES MAIRE RURAUX DE LA MANCHE

- Hubert LEFEVRE, président

COMMUNE DE CHERBOURG-EN-COTENTIN

- Franck DUVAL, directeur général adjoint aux finances
- Régis BUQUET, directeur de cabinet

COMMUNE DE LA HAGUE

- Manuela MAHIER, maire
- Lionel PINSON, directeur général des services

COMMUNE DE TESSY-BOCAGE

- Michel RICHARD, maire

COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION DU COTENTIN

- David MARGUERITTE, président
- Laurent KIES, directeur général adjoint pôle proximité et aménagement

COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION SAINT-LO AGGLO

- Loïc RENIMEL, vice-président

CONSEIL DEPARTEMENTAL

- Alain NAVARRET, vice-président délégué aux territoires et filières locales

DEPARTEMENT DU PUY-DE-DOME (AUVERGNE-RHONE-ALPES)

SERVICES DE L'ÉTAT

PREFECTURE DU PUY DE DOME

- Philippe CHOPIN, préfet
- Laurent LENOBLE, secrétaire général, sous-préfet de l'arrondissement de Clermont-Ferrand
- Bertrand DUCROS, sous-préfet de l'arrondissement d'Issoire
- Olivier MAUREL, sous-préfet de l'arrondissement de Riom
- Maryline GAYET, directrice de la citoyenneté et de la légalité
- Patrice MOLLON, chef du bureau du contrôle de la légalité et de l'intercommunalité
-

DIRECTION DEPARTEMENTALE DES TERRITOIRES

- Guilhem BRUN, directeur

DIRECTION DEPARTEMENTALE DES FINANCES PUBLIQUES

- Christelle MOREAU, directrice adjointe

COLLECTIVITES LOCALES

ASSOCIATION DES MAIRES DU PUY-DE-DOME

- Pierrette DAFFIX-RAY, présidente, maire de Youx

ASSOCIATION DES MAIRES RURAUX DU PUY-DE-DOME

- Sébastien GOUTTEBEL, président, maire de Murol

COMMUNE DE AULHAT-FLAT

- Gérard THEVIER, maire

COMMUNE DE CHAMBARON-SUR-MORGE

- Philippe GAILLARD, maire

COMMUNE DE MUR-SUR-ALLIER

- Jean DELAUGERE, maire

COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION PAYS D'ISSOIRE

- Bertrand BARRAUD, président

AUTRES SERVICES

CENTRE DE GESTION DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE

- Tony BERNARD, président
- Jean-Patrick SERRES, directeur général des services

DEPARTEMENT DE LA HAUTE-SAVOIE (AUVERGNE-RHONE-ALPES)

COLLECTIVITES LOCALES

COMMUNE D'ANNECY

- Nora SEGAUD-LABIDI, maire adjointe aménagement durable et de l'habitat
- Dominique HUOT DE SAINT-ALBIN, directeur général des services
- Marie-Pierre SIDI-MOUSSA, directrice générale adjointe
- Marc FAIVRE, directeur général adjoint
- Eric MAITRAS, directeur évaluation et performance

DEPARTEMENT DES DEUX-SEVRES (NOUVELLE AQUITAINE)

SERVICES DE L'ETAT

PREFECTURE DES DEUX-SEVRES

- Emmanuelle DUBÉE, préfète
- Xavier MAROTEL, secrétaire général, sous-préfet de l'arrondissement de Niort
- Jean-Luc TARREGA, directeur de cabinet
- Catherine LAM TAN HING-LABUSSIRERE, sous-préfète de Bressuire
- Stéphanie PETITJEAN, sous-préfète de Parthenay
- Eric PLUMEJEAU, directeur des collectivités locales et du contrôle de légalité
- Frédéric PALLARD, chef du bureau du contrôle de légalité et du contrôle budgétaire
- Marguerite DUMAS, chef du bureau des dotations et des subventions

DIRECTION DEPARTEMENTALE DES TERRITOIRES

- Olivier GOUET, adjoint à la responsable de la mission des territoires, référent de la communauté de communes du Mellois en Poitou

DIRECTION DEPARTEMENTALE DES FINANCES PUBLIQUES

- Catherine CLANCIER-MICHELET, directrice de la mission gestion publique

DIRECTION DES SERVICES DEPARTEMENTAUX DE L'EDUCATION NATIONALE

- Guillaume STOLL, secrétaire général

COLLECTIVITES LOCALES

ASSOCIATION DES MAIRES DES DEUX-SEVRES

- Marie-Pierre MISSIOUX, présidente

COMMUNE DE MELLE

- Sylvain GRIFFAULT, maire, vice-président de la communauté de communes du Mellois en Poitou

COMMUNE DE AIGONDIGNE

- Patricia ROUXEL, maire

COMMUNE DE BEAUSSAIS-VITRE

- Nicolas FERRE, maire

CONSEIL DEPARTEMENTAL

- Coralie DESNOUES, présidente

AUTRES SERVICES

CENTRE DE GESTION DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE

- Cyrille DEVENDEVILLE, directeur général des services

DEPARTEMENT DE LA VIENNE (NOUVELLE AQUITAINE)

SERVICES DE L'ETAT

PREFECTURE DE LA VIENNE

- Pascale PIN, secrétaire générale, sous-préfète de l'arrondissement de Poitiers
- Nicolas SEBILEAU, directeur de la citoyenneté et de la légalité
- Sébastien CORTES-TORREA, chef du bureau de l'intercommunalité et du contrôle de légalité (DCL)

DIRECTION DEPARTEMENTALE DES TERRITOIRES

- Éric SIGALAS, directeur

DIRECTION DEPARTEMENTALE DES FINANCES PUBLIQUES

- Éric DERNE, directeur adjoint

DIRECTION DES SERVICES DEPARTEMENTAUX DE L'EDUCATION NATIONALE

- Annie JUSSAUME, inspectrice de l'éducation nationale de la circonscription de Lenclôtre /Nord Vienne

COLLECTIVITES LOCALES

ASSOCIATION DES MAIRES DE LA VIENNE

- Marie-Jeanne BELLAMY, présidente
- Lucie BEBIN-BROSSARD, directrice

COMMUNE DE BOIVRE-LA-VALLEE

- Dany DUBERNARD, maire

COMMUNE DE CHAMPIGNY EN ROCHEREAU

- Dominique DABADIE, maire

COMMUNE DE JAUNAY-MARIGNY

- Jérôme NEVEUX, maire
- Martine SIMONET, maire déléguée de Marigny-Brizay, adjointe au maire

COMMUNE DE SENILLE-SAINT-SAUVEUR

- Gérard PERROCHON, maire

CONSEIL DEPARTEMENTAL

- Alain PICHON, président

UNIVERSITAIRES

- Vincent AUBELLE, professeur associé à l'Université de Paris-Est Marne-la-Vallée
- Gabriel BIDEAU, professeur agrégé de géographie, doctorant à l'Université Paris Cité

Annexe n°3: Les évolutions du maillage communal en Europe

La trame municipale en Europe est caractérisée par une instabilité plus ou moins marquée. Aucun Etat européen ne peut revendiquer un maillage local immuable et tous ont connu des aménagements chroniques limités ou généraux. La tendance dominante est à la diminution du nombre de collectivités dans le cadre de réformes qui se sont accélérées depuis la seconde moitié du XXe siècle. Deux paramètres renvoyant à des considérations géographiques et institutionnelles méritent attention :

- On distingue un modèle nord européen dans lequel ont été imposées des stratégies de fusion à grande échelle (Suède, Norvège, Royaume-Uni, Pays-Bas, Belgique) d'un modèle sud européen fondé davantage sur le volontariat et la mise en place de structures intercommunales (France, Italie).
- Dans les régimes fédéraux, ce sont les régions (Länder en Allemagne) qui possèdent la compétence législative permettant de définir la structuration territoriale et la recomposition du périmètre communal à l'inverse des systèmes centralisés qui réservent cette prérogative au Parlement national. Est-il plus facile pour une collectivité d'un Etat fédéral d'imposer une reconfiguration de son système local que pour un Etat centralisé ?

Une partie des pays européens ont choisi de conduire une réforme radicale de leur organisation territoriale :

- La Belgique, Etat historiquement construit sur une structure centralisée à trois niveaux (Etat, province, commune), dont le cadre et l'organisation des communes ont été définis sous l'occupation révolutionnaire française, a décidé en 1975¹¹³, après l'échec d'une loi prônant les fusions volontaires en 1961, une fusion communale radicale divisant par quatre le nombre des communes à compter de 1977¹¹⁴.
- Aux Pays-Bas, la décentralisation introduite dans les années 80 s'est accompagnée d'une forte incitation au regroupement des communes, la loi fixant la population minimale par commune (depuis les années 1990, une commune doit comporter 25 000 habitants au minimum). On compte aujourd'hui 421 communes pour 16,7 millions d'habitants.
- En Suède, un mouvement de fusion, fortement porté au début des années 70 (fixation d'un nombre minimal d'habitants par commune) aboutit à stabiliser le nombre des communes à 290 pour 9,5 millions d'habitants.
- En Allemagne, la grande réforme des collectivités territoriales a eu lieu dans les anciens Länder dans les années 70, mouvement qui s'est poursuivi après la réunification. L'ex République démocratique allemande a notamment réduit le nombre de ses communes des deux tiers (24 000 à 8500). Les situations sont toutefois très différentes entre les Länder qui ont poursuivi une politique de fusions à grande échelle (Rhénanie du Nord-Westphalie, Hesse) et la plupart des autres qui ont mis en place des systèmes de coopération territoriale fondés sur le volontariat.

En revanche, les pays méditerranéens ont connu des évolutions beaucoup moins marquées (à l'exception de la Grèce). En Italie, une loi sur l'organisation juridique des collectivités territoriales en 1990 a introduit une forme de fusion volontaire entre les petites communes présentant une large gamme d'outils tels que la mise en place de programmes de fusions par les régions devant se concrétiser dans les dix ans, un accompagnement financier par l'Etat et les régions, la possibilité de constituer des municipes correspondant au territoire des anciennes communes, une nouvelle forme d'établissement public de coopération intercommunale (EPCI)... L'application de ces dispositions a

¹¹³ Loi du 30 décembre 1975.

¹¹⁴ Cette loi a permis une réduction du nombre de communes, passant ainsi de 2739 à 589 pour 11 millions d'habitants.

été décevante (une quinzaine de communes seulement ayant fusionné) et l'option de la coopération intercommunale privilégiée depuis sur le modèle français. L'Italie compte, à ce jour 7 900 communes.

Annexe n°4: Les conditions de création d'une commune nouvelle

Si le projet correspond à une partie du territoire d'un ou plusieurs EPCI¹¹⁵ :

INITIATIVE	Conditions de majorité requises	Délai pour prendre une délibération	Consultation obligatoire des électeurs
Toutes les communes souhaitant se regrouper	Avis favorable de chaque conseil municipal	Pas de délai requis	Non
Le préfet	Avis favorable de 2/3 des conseillers municipaux représentant au moins 2/3 de la population	Trois mois À défaut, avis favorable	Oui, à défaut d'approbation de tous les conseils municipaux

Si le projet correspond à l'intégralité du territoire d'une intercommunalité :

2/3 au moins des conseillers municipaux d'un EPCI à fiscalité propre représentant plus des 2/3 de la population	Idem	Pas de délai requis	Oui, à défaut d'approbation de tous les conseils municipaux
Le conseil communautaire	Idem	Trois mois À défaut, avis favorable	Idem
Le préfet	Idem	Idem	Idem

¹¹⁵ AMF et Banque des territoires, 2020-2026, « Créer une commune nouvelle », Guide pratique et retours d'expérience, octobre 2021.

Annexe n°5: **Les communes nouvelles françaises, qui sont-elles ?**

Les communes nouvelles françaises (2010-2022) : qui sont- elles ?

*Éléments de contexte sur les communes nouvelles à destination de
l'Inspection Générale de l'Administration (IGA)*

Source : INSEE 2011, 2022

Auteur : Gabriel BIDEAU

Doctorant, Université Paris Cité
UMR Géographie-Cités 8504 CNRS, F-75013 Paris



Version du 23 juin 2022

SOMMAIRE

Introduction.....	3
1 Quels dénominateurs communs pour la création des communes nouvelles ? une mise en cohérence avec les territoires vécus ?	4
1.1 La question des périmètres.....	4
1.2 Les communes nouvelles au prisme des navettes domicile-travail.....	5
2 La répartition des communes : comment expliquer une telle hétérogénéité ?	7
2.1 Une répartition spécifique, entre concentration dans certaines régions mais aussi dissémination .	7
2.2 Un lien très faible avec la taille moyenne des communes	8
3 Un profil pour les communes nouvelles françaises ?	12
3.1 La question du manque de personnel politique	12
3.2 Communes nouvelles, communes rurales ?.....	12
3.3 La surreprésentation de quelques caractéristiques socio-économiques	13
3.4 Plusieurs profils de communes fusionnantes	14
Conclusion.....	20
Annexe n° 1 : Bibliographie.....	21

INTRODUCTION

Le mouvement des communes nouvelles est l'un des plus importants concernant la recomposition de la trame municipale française. Entre 2012 (dates des premières créations de communes nouvelles) et le 1^{er} janvier 2022, un peu plus de 2 500 communes ont contribué à la création de 787 communes nouvelles.

Si les communes nouvelles ne regroupent pas, loin s'en faut, la majorité des communes françaises (seules 7% des communes françaises sont concernées, représentant au total 3,4% de la population métropolitaine), elles constituent néanmoins un échantillon dont l'analyse statistique a du sens à l'échelle nationale. Nous proposons ici plusieurs éléments de contexte permettant de mieux décrire quelles sont les communes qui ont participé à ce mouvement et quels sont les facteurs qui peuvent expliquer les géographies qui en résultent. Nous montrons ainsi que les communes ayant participé à ces regroupements n'ont pas nécessairement le profil qui pourrait être attendu de toutes petites communes rurales et qu'on a plutôt un large spectre de situations.

Nous aborderons le questionnement sous trois angles :

- Quels sont les principaux facteurs influençant la recomposition des périmètres communaux initiés par la création des communes nouvelles ? L'appartenance à certains périmètres est-elle déterminante, et si oui lesquels ?
- Peut-on expliquer l'hétérogénéité de la répartition territoriale des communes nouvelles ?
- Existe-t-il un profil type des communes ayant participé à la création des communes nouvelles¹ ?

Ce rapport est établi sur la base de résultats de recherche publiés ou en cours de publication (BIDEAU, 2017, 2019, 2020; BIDEAU, GIRAUT, 2022; BIDEAU, YSEBAERT, à paraître) dans le cadre d'une thèse de doctorat à l'Université Paris Cité (UMR Géographie-Cités, sous la direction de Renaud LE GOIX).

¹ Nous appellerons ces dernières communes fusionnantes ou communes historiques.

Les communes nouvelles françaises (2010-2022) : qui sont-elles ?

1 QUELS DÉNOMINATEURS COMMUNS POUR LA CRÉATION DES COMMUNES NOUVELLES ? UNE MISE EN COHÉRENCE AVEC LES TERRITOIRES VÉCUS ?

1.1 La question des périmètres

La création des communes nouvelles conduisant à la modification des cartes institutionnelles, pouvons-nous observer un rapprochement entre les découpages administratifs et les territoires vécus ? Les uns et les autres ne s'opposent pas nécessairement mais ne se recoupent pas systématiquement non plus. Pour chaque commune fusionnante, nous nous sommes donc demandé si elle appartenait, ou non, au même ensemble que la commune chef-lieu (pour un développement de cette question, cf. BIDEAU, 2019). L'appartenance à différents périmètres est présentée dans le tableau suivant, qu'il s'agisse de « zonages de savoir » (Zonage en Aires Urbaines, Zones d'emploi, ayant pour seuls objectifs l'analyse et la description du territoire) ou de « zonages de pouvoir » (soit des limites administratives, ayant pour but de permettre la gestion des territoires par le biais de la déconcentration ou de la décentralisation) (TERRIER, 2017).

Tableau n° 1 : L'appartenance des communes fusionnantes à différents zonages

Appartenance identique	Oui		Non		Total		Superficie moyenne (km ²)
	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	
Région	1748	99,94	1	0,06	1749	100	25716
Département	1745	99,77	4	0,23	1749	100	5745
Arrondissement	1688	96,51	61	3,49	1749	100	1662
Canton de ville	1496	85,53	253	14,47	1749	100	148
Zone d'emploi 2010	1614	92,28	135	7,72	1749	100	1818
Aire urbaine 2010	800	65,47	422	34,53	1222	100	706
EPCI	1546	90,89	155	9,11	1701	100	211

Source : INSEE 2011, 2022

Le mouvement des communes nouvelles n'opère pas un redécoupage permettant systématiquement de se rapprocher périmètres qu'on peut considérer comme « territoires vécus » ou « zonages de savoir ». Les difficultés, pour certaines administrations, à gérer des territoires ne correspondant pas à des espaces de vie ne vont donc pas nécessairement se trouver amoindries par la création des communes nouvelles. En mettant en regard les chiffres concernant les territoires administratifs ou institutionnels, on s'aperçoit que ces derniers ont été bien plus déterminants.

On a, en effet, une très grande permanence des périmètres qu'on peut appeler institutionnels ou administratifs. On ne peut pas comparer les chiffres termes à termes car ils recoupent des territoires de dimensions très variables mais on perçoit nettement la persistance, en premier lieu, des périmètres intercommunaux² puis des circonscriptions administratives. Ainsi, la trame intercommunale paraît déterminante et fait ressortir des choix effectués, parfois plusieurs dizaines d'années auparavant et sur des engagements souvent autres (des syndicats intercommunaux ou des intercommunalités bien moins approfondies qu'aujourd'hui). La permanence du canton (bien que plus faible que celle des autres territoires) est également éclairante, d'autant qu'il a été montré la pertinence de la prise en compte de cet échelon territorial (LAGADEC, LE BIHAN, TANGUY, 2009). Ce sont même parfois les limites des anciens cantons qui, ressortent, en palimpseste, par le biais des intercommunalités s'étant construites sur ces périmètres.

² Les communes n'appartenant pas à un EPCI avant la création des communes nouvelles n'ont pas été comptées, tout comme, pour le ZAU, les communes n'appartenant à aucune aire urbaine.

Les communes nouvelles françaises (2010-2022) : qui sont-elles ?

Ainsi, les périmètres de réalisation des communes nouvelles ne sont pas en passe, loin s'en faut, de supprimer ni même forcément de réduire les décalages existant entre limites administratives et territoires vécus.

1.2 Les communes nouvelles au prisme des navettes domicile-travail

Concernant les déplacements quotidiens, les communes fusionnent-elles avec celles qui sont leur première destination de navettes domicile-travail ? On interroge ici le type de commune vers lequel se dirige le flux principal d'une commune fusionnante, et qui peut être soit une commune fusionnante appartenant à la même commune nouvelle, soit une commune fusionnante appartenant à une autre commune nouvelle, soit une commune ne relevant d'aucune commune nouvelle.

Tableau n° 2 : Les destinations des premiers flux de navetteurs par type de communes

Origine du premier flux (en quantité)	Destination		
	Même commune nouvelle	Autre commune nouvelle	Commune non nouvelle
Communes fusionnantes			
Nombre	378	332	1801
Pourcentage	15	13	72
Communes fusionnantes devenues chef-lieu			
Nombre	15	101	680
Pourcentage	2	13	85
Communes fusionnantes non chef-lieu			
Nombre	363	231	1121
Pourcentage	21	13	65

Source : INSEE 2011, 2022

Les différences entre territoires pratiqués quotidiennement et territoires communaux ne se réduisent pas de manière drastique avec la fusion. En effet, c'est seulement dans 15 % des cas (378 communes) que le flux le plus important d'une commune fusionnante a comme destination une commune appartenant à la même commune nouvelle contre 13 % (332 cas) pour une autre commune nouvelle, et surtout 72 % (1801 cas) pour une autre commune, hors commune nouvelle. Ces éléments montrent, dans un premier temps, qu'une grande partie des flux quotidiens continue à se faire entre des communes différentes.

Il est notable que le pourcentage de communes orientant leur premier flux vers une autre commune nouvelle soit très peu inférieur à celui des communes orientant leur premier flux vers la même commune nouvelle. Cela signifie que ce n'est pas à cause d'une opposition de principe à la fusion que les communes reliées par les navetteurs sont restées distinctes, mais plutôt du fait des choix effectués pour définir les nouveaux périmètres communaux. Cette démarche a même été programmatique dans le dessin de certains périmètres : inimitiés ou proximités entre responsables politiques, craintes d'être trop dépendants d'une autre commune polarisant le territoire et inquiétudes de ne pas faire le poids au sein du futur ensemble ; tous ces éléments ont été déterminants, au détriment des logiques des territoires du quotidien.

Toutefois, la comparaison statistique entre les communes devenant chefs-lieux (dans 2 % des cas leur premier flux est dirigé vers une partie de la même commune nouvelle) et les autres communes fusionnantes (21 % ont leur premier flux vers la même commune nouvelle) nous renseigne sur la polarisation que peuvent exercer les communes chef-lieux. Visiblement, celles-ci attirent un nombre significatif de flux mais elles sont plus souvent tournées vers une autre commune pour leur flux principal. Même si l'on excepte le cas

Les communes nouvelles françaises (2010-2022) : qui sont-elles ?

des communes chefs-lieux, le pourcentage de communes fusionnantes orientant leur premier flux vers la commune nouvelle concernée reste relativement faible.

Les communes nouvelles réduisent mécaniquement les mobilités intercommunales en augmentant la maille municipale (on parle parfois du MAUP, *Modifiable Areal Unit Problem*) mais elles ne permettent clairement pas de résoudre l'ensemble des difficultés liées à la déconnexion des territoires administratifs et vécus.

Les communes nouvelles françaises (2010-2022) : qui sont-elles ?

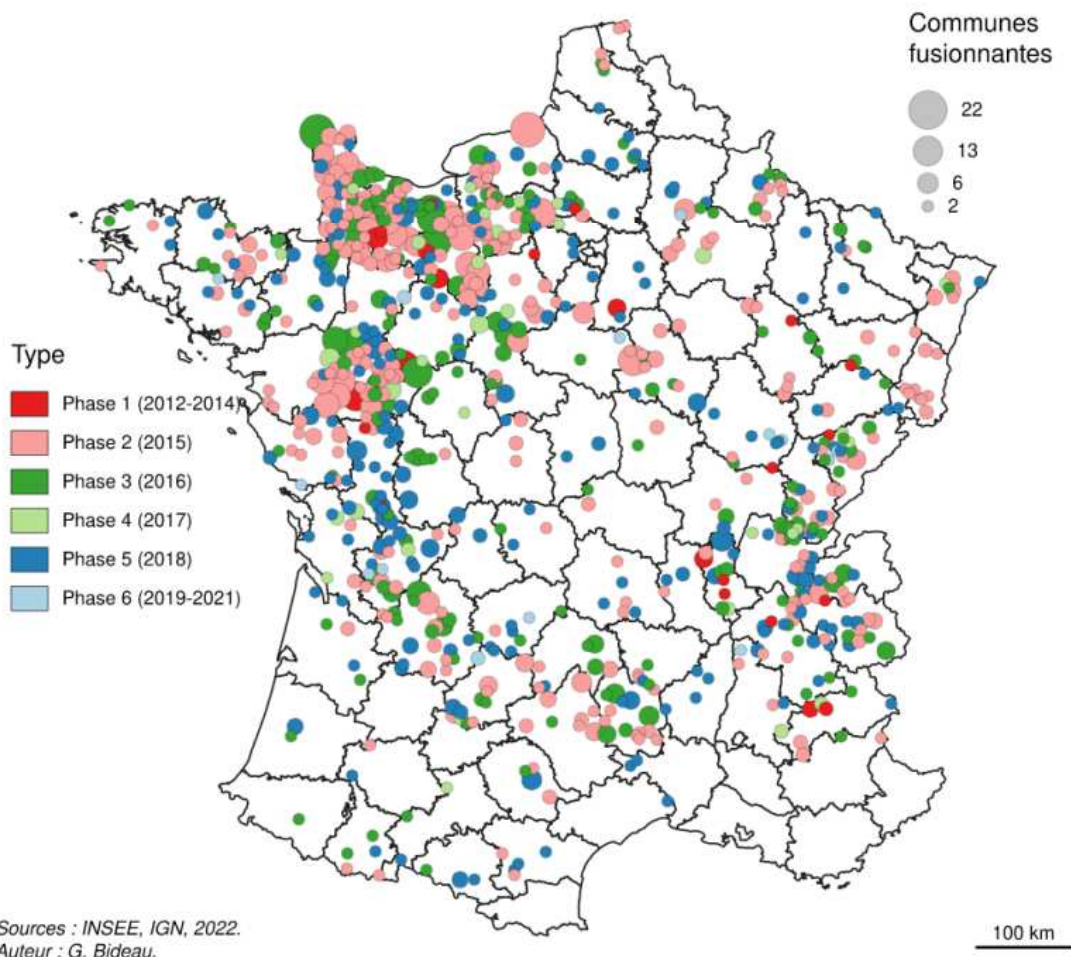
2 LA RÉPARTITION DES COMMUNES : COMMENT EXPLIQUER UNE TELLE HÉTÉROGÉNÉITÉ ?

2.1 Une répartition spécifique, entre concentration dans certaines régions mais aussi dissémination

La répartition des communes nouvelles en France traduit un effet régional très marqué (Figure n°1). Tout d'abord car ni la Corse ni les départements d'outre-mer n'ont connu la création de communes nouvelles. D'autres départements, en revanche, ont été bien plus touchés.

Les départements de l'Ouest en particulier présentent une forte concentration de communes nouvelles (le Maine-et-Loire, le Calvados, la Manche, l'Orne et l'Eure regroupent plus de 36% des communes fusionnantes). Si on additionne les vingt départements les plus importants (issus principalement de Normandie, des Pays-de-la-Loire, des régions alpines et du sud du Massif Central), on arrive à plus de 66 % des communes ayant fusionné (l'effet de polarisation est un peu plus faible si on regarde le nombre de communes nouvelles créées). L'effet d'agrégation et d'appartenance à des aires régionales ou à des périmètres locaux paraît particulièrement net dans ces régions : les communes nouvelles y forment parfois un ensemble presque continu. Un département emblématique est celui du Maine-et-Loire, où 38 communes nouvelles ont été créées, se disposant en auréole autour d'Angers.

Figure n° 1 : Les créations de communes nouvelles entre 2012 et le 1^{er} janvier 2022



Les communes nouvelles françaises (2010-2022) : qui sont-elles ?

On observe également des éléments bien plus dispersés, des communes nouvelles presque isolées. Ainsi, les communes créées au 1^{er} janvier 2013 l'ont été dans des départements comptant aujourd'hui majoritairement moins d'une dizaine de communes nouvelles.

Dans les régions de forte présence des communes nouvelles mais aussi dans de nombreux autres cas, on observe une dynamique de diffusion de proche en proche, autour d'expériences pionnières. Cette logique peut s'expliquer par deux phénomènes. Tout d'abord, l'information par les communes nouvelles a beaucoup circulé entre élus de territoires voisins. Ainsi l'Association des Maires de France (AMF) a organisé des sessions nationales (cinq « Rencontres des communes nouvelles » se sont tenues entre 2015 et 2019) mais, surtout, des réunions d'informations (voire de promotion du statut de commune nouvelle) ont été organisées à l'échelle d'un département ou de quelques intercommunalités. Réunions dans lesquelles des élus locaux et/ou nationaux (en particulier des parlementaires ayant été à l'origine de textes législatifs sur ces sujets) étaient invités et pouvaient avoir un effet d'entraînement non négligeable (on pense particulièrement à des maires ayant également un mandat législatif comme les députés Jacques PÉLISSARD et Christine PIRÈS-BEAUNE ou les sénateurs Michel MERCIER et Françoise GATEL). Il faut enfin rappeler que les élus ont des canaux de communication spécifiques et des publications dédiées, qui ont abondamment renseigné et informé sur la question des communes nouvelles: on peut penser à Mairie-conseils (devenue Territoires-conseils) ou aux magazines Journal des maires et Maires de France, que ce soit par le biais de brochures ou d'informations diffusées sur Internet.

La diffusion de proche en proche peut aussi s'expliquer non plus dans une optique de partage d'expériences mais plutôt dans une logique de concurrence, concernant les rapports de forces avec les territoires voisins. Ainsi, en créant à plusieurs une commune nouvelle, certains ont pu espérer acquérir une place plus importante au sein de l'EPCI ou, à tout le moins, représenter, en tant qu'une seule commune, un poids plus important.

Cet effet de grappe ne répond pas à la question de la répartition spécifique des communes nouvelles à l'échelle nationale. La carte des fusions engagées depuis les années 2010 ne correspond pas à celle des transformations sur le temps long (OZOUF-MARIGNIER, VERDIER, 2013, p. 274). Pour certains comme Vincent AUBELLE³, il y a un lien entre la surreprésentation de l'Ouest dans les créations des communes nouvelles et les démarches de territoires de projets ou de mise en commun par l'intercommunalité. Il cite ainsi des initiatives d'un éventail très large allant des coopératives de matériel agricole à l'intercommunalité relancée des années 1990 en passant par la politique des pays. Si cette hypothèse apporte des éléments de contexte pour comprendre la dynamique des communes nouvelles concernées, elle demeure insuffisante sur deux aspects. D'une part, elle explique mal les localisations extérieures à cet « Ouest » (d'ailleurs très inégalement touché). D'autre part, elle omet la quasi-absence de communes nouvelles dans des régions très actives lors du développement des EPCI, comme par exemple le Nord de la France (CHABOCHE, 2001).

Ainsi, il y a peu d'éléments permettant de tracer des parallèles entre la répartition des communes nouvelles et d'autres phénomènes.

2.2 Un lien très faible avec la taille moyenne des communes

La taille, en particulier démographique, est souvent considérée comme le premier facteur devant mener à une rationalisation de l'échelon communal par fusion. On pourrait s'attendre à ce que ce soient majoritairement des petites communes qui fusionnent entre elles ; or les choses sont bien plus contrastées.

Le tableau et le graphique ci-dessous permettent d'observer que les fusions ne sont pas le fait des seules petites communes. Si le phénomène des communes nouvelles touche davantage les communes ayant entre 200 et 5000 habitants, il ne s'y limite pas et ne les touche pas toutes. Ces communes ne sont d'ailleurs, en proportion, pas beaucoup plus nombreuses dans l'ensemble des communes fusionnantes que dans l'ensemble des communes françaises. Les communes de moins de 200 habitants sont d'ailleurs moins nombreuses (en proportion) à fusionner. C'est plutôt parmi les communes davantage peuplées, au-delà de

³ Universitaire, membre du département de génie urbain de l'Université Paris-Est Marne-la-Vallée, il s'exprimait par exemple en mars 2017 lors de la 3^e rencontre des communes nouvelles organisées par l'AMF.

Les communes nouvelles françaises (2010-2022) : qui sont-elles ?

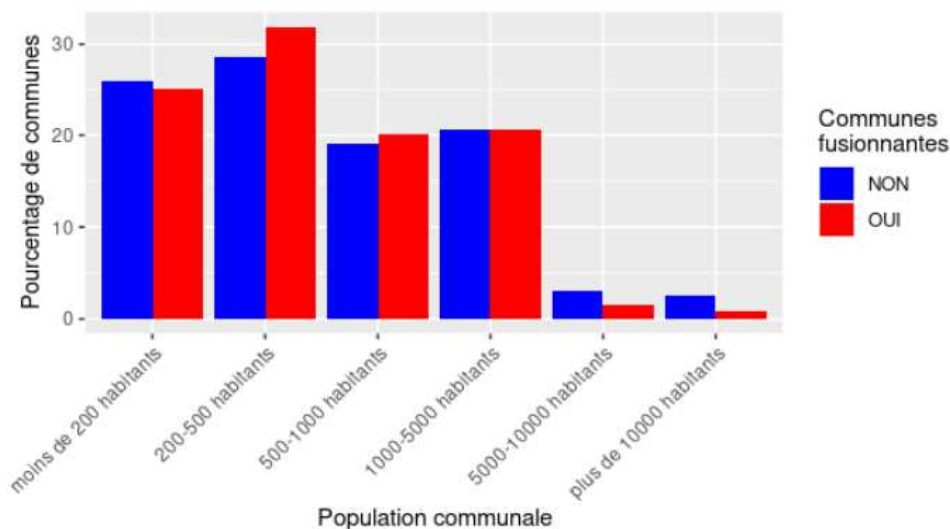
5 000 ou 10 000 habitants, que les proportions de communes fusionnantes sont très inférieures à la moyenne nationale. La question de la taille ne paraît donc pas déterminante et en tout cas pas linéaire.

Tableau n° 3 : Les communes fusionnantes en fonction de leur population

Population	Communes fusionnantes	Communes inchangées	Ensemble des communes françaises
Moins de 200 habitants	25,10 %	25,96 %	25,90 %
200-500 habitants	31,90 %	28,69 %	28,91 %
500-1000 habitants	20,02 %	19,13 %	19,19 %
1000-5000 habitants	20,57 %	20,67 %	20,66 %
5 000-10 000 habitants	1,57 %	2,99 %	2,89 %
Plus de 10 000 habitants	0,83 %	2,57 %	2,45 %
Total	100,00 %	100,00 %	100,00 %

Source : INSEE 2011, 2022

Graphique n° 1 : Les communes fusionnantes en fonction de leur population

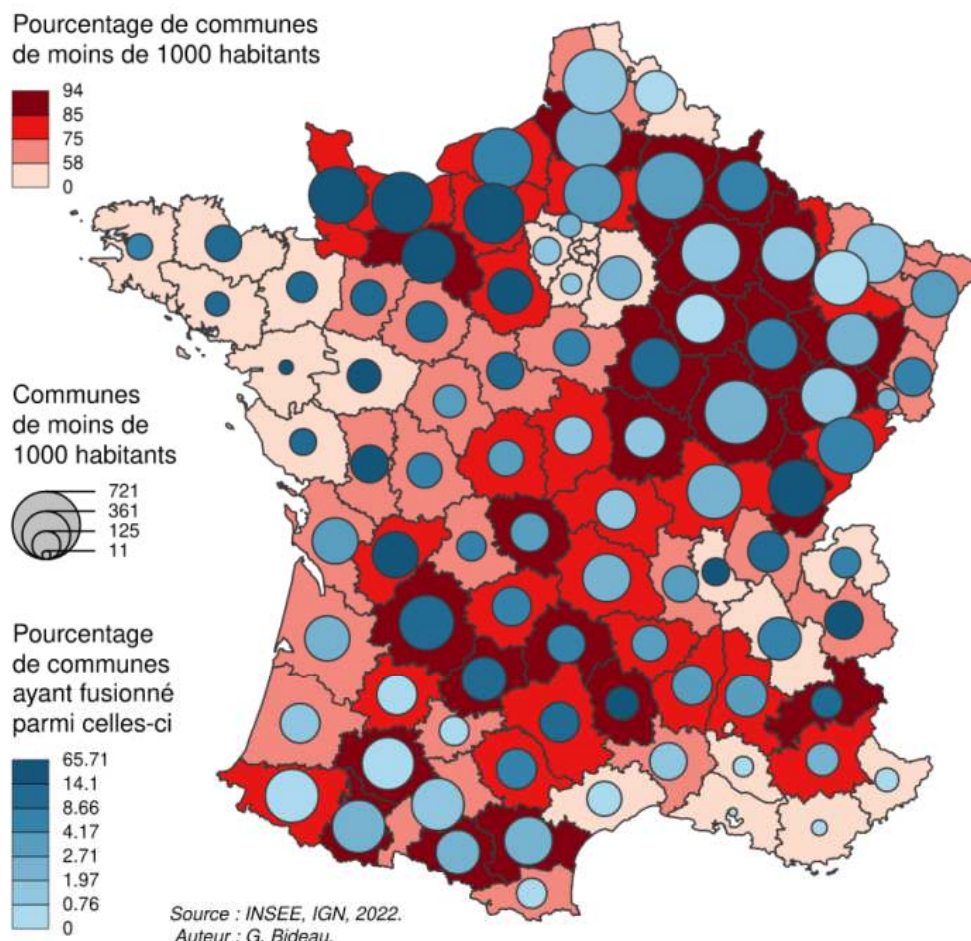


Source : INSEE 2011, 2022

On pourrait s'attendre à ce que les régions qui connaissent une forte dynamique de fusions soient celles avec une maille communale très dense et des communes peu peuplées. Or une carte avec une trame départementale permet d'observer un résultat contre-intuitif : les départements avec de forts taux de communes de moins de 1 000 habitants ne sont pas forcément ceux où les petites communes ont fusionné en grand nombre, par exemple dans l'Est de la France. Le pourcentage de communes de moins de 1 000 habitants ayant fusionné est souvent faible. Cela signifie que les procédures de création des communes nouvelles, dans de nombreux départements, ne résolvent pas le sujet des petites communes, alors que c'est un des objectifs du législateur.

Les communes nouvelles françaises (2010-2022) : qui sont-elles ?

Figure n° 2 : Communes fusionnantes et communes peu peuplée : des phénomènes distincts (2012-2022)

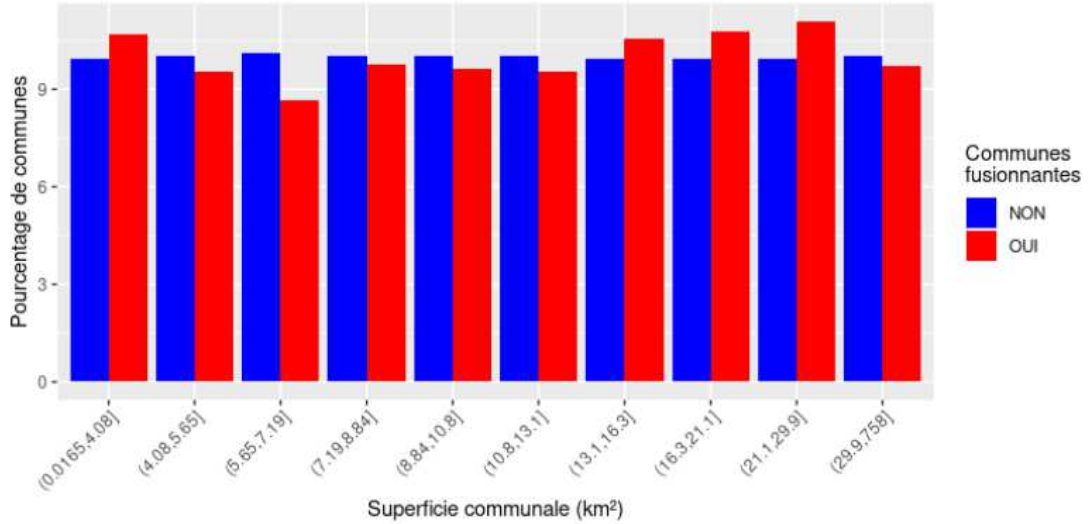


Enfin, si on observe la superficie communale, la répartition des communes fusionnantes ou non laisse également entrevoir un phénomène potentiellement contre-intuitif (graphique n°2) : la participation à une commune nouvelle ne paraît pas du tout être guidée par la taille des communes. Alors que les communes avec une très petite superficie (premier décile sur l'ensemble des communes françaises) ont effectivement un peu plus fusionné en moyenne (mais très légèrement), celles avec des superficies au-dessus de la moyenne (pour les classes entre 131 et 29,9 km²) ont elles aussi davantage fusionné. Dans tous les cas, les variations sont généralement faibles et la question de la superficie ne paraît pas être un élément explicatif, ce qui est confirmé par un test de Chi² ne permettant pas de rejeter l'hypothèse d'indépendance des deux variables⁴. En revanche, le passage en commune nouvelle a eu un effet majeur puisque les communes nouvelles sont bien plus présentes dans le décile avec la superficie la plus élevée que dans les autres (graphique n°3).

⁴ Résultats de ce test : X-squared = 13.84, df = 9, p-value = 0.1281.

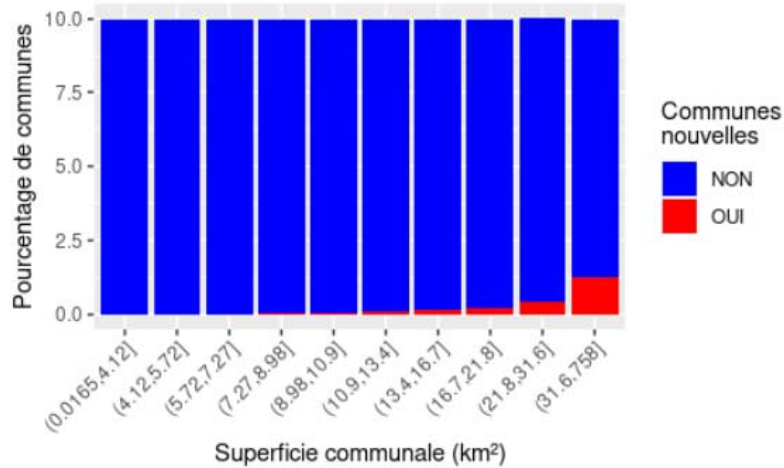
Les communes nouvelles françaises (2010-2022) : qui sont-elles ?

Graphique n° 2: Les communes fusionnantes en fonction de la superficie, en fonction des déciles de l'ensemble des communes françaises



Source: INSEE 2011, 2022

Graphique n° 3: Les communes nouvelles en fonction de la superficie, en fonction des déciles de l'ensemble des communes françaises



Source: INSEE 2011, 2022

Les communes nouvelles françaises (2010-2022) : qui sont-elles ?

3 UN PROFIL POUR LES COMMUNES NOUVELLES FRANÇAISES ?

Au vu de l'étendue du mouvement des communes nouvelles, une des questions qui se pose est de savoir s'il existe un profil type des communes nouvelles ou, à tout le moins, des traits communs ou certains facteurs explicatifs. Les statistiques à notre disposition tendent à répondre par la négative : les communes qui ont fusionné se caractérisent moins par des points communs que par des profils marqués par la diversité des situations.

3.1 La question du manque de personnel politique

Nous avons envisagé la question du personnel politique disponible, puisque cela avait été une des causes des nombreuses disparitions de communes au début du XIXe siècle (OZOUF-MARIGNIER, VERDIER, 2013). Au moment des élections municipales de 2014, plusieurs dizaines de communes françaises étaient restées sans candidats. On aurait pu imaginer qu'elles auraient, pour une large part, engagé des dynamiques de regroupement avec d'autres communes. Or, sur les 62 communes finalement concernées par l'absence de candidats, seules 11 (18 %) ont participé à une commune nouvelle, ce qui fait un pourcentage certes plus élevé que les communes fusionnantes dans l'ensemble national (7 %), mais qui ne permet pas du tout d'en faire un lien systématique.

3.2 Communes nouvelles, communes rurales ?

Nous avons également étudié la répartition des communes dans les différents types de ZAU (Zonage en Aires Urbaines) en fonction de leur participation, ou non, à une commune nouvelle (cf. tableau et graphique suivants). On y observe tout d'abord des pourcentages relativement proches entre les deux catégories, mais avec cependant des écarts plus importants dans les classes extrêmes. Cette relation entre appartenance à une catégorie de ZAU et la probabilité de fusionner est significative⁵ et permet d'écarter l'hypothèse d'indépendance de ces deux variables. On en conclut donc une probabilité plus forte de trouver les communes fusionnantes parmi les communes multipolarisées ou hors influence des pôles et plus faible dans les communes des grands pôles mais, cependant, dans des proportions qui ne permettent pas du tout de valider l'hypothèse selon laquelle les communes nouvelles seraient majoritaires ou majoritairement dans les espaces ruraux.

Tableau n° 4 : Répartition des communes fusionnantes en fonction du ZAU

Type de ZAU (2010)	Communes fusionnantes	Communes inchangées	Ensemble
111 : Commune appartenant à un grand pôle (10 000 emplois ou plus)	2,96 %	9,28 %	8,84 %
112 : Commune appartenant à la couronne d'un grand pôle	30,99 %	33,84 %	33,64 %
120 : Commune multipolarisée des grandes aires urbaines	11,71 %	10,90 %	10,96 %
211 : Commune appartenant à un pôle moyen (5 000 à moins de 10 000 emplois)	0,95 %	1,23 %	1,21 %
212 : Commune appartenant à la couronne d'un pôle moyen	2,88 %	2,16 %	2,21 %
221 : Commune appartenant à un petit pôle (de 1 500 à moins de 5 000 emplois)	3,63 %	2,26 %	2,36 %

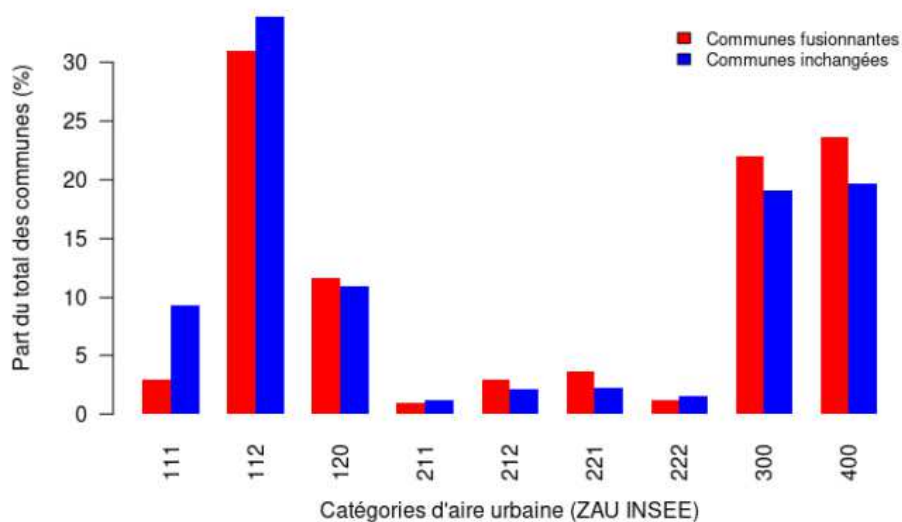
⁵ Confirmée par un test du Chi², significativité au-delà du seuil de 0,0001.

Les communes nouvelles françaises (2010-2022) : qui sont-elles ?

Type de ZAU (2010)	Communes fusionnantes	Communes inchangées	Ensemble
222 : Commune appartenant à la couronne d'un petit pôle	1,18 %	1,57 %	1,54 %
300 : Autre commune multipolarisée	22,04 %	19,05 %	19,26 %
400 : Commune isolée hors influence des pôles	23,66 %	19,70 %	19,98 %
Total	100,00 %	100,00 %	100,00 %

Source : INSEE 2011, 2022

Graphique n° 4 : Répartition des communes fusionnantes en fonction du ZAU



Source : INSEE 2011, 2022

3.3 La surreprésentation de quelques caractéristiques socio-économiques

L'analyse du profil moyen des communes fusionnantes permet de montrer certaines caractéristiques (cf. tableau n°5)⁶. Les surreprésentations les plus frappantes par rapport à la moyenne française (différence de plus de 2 %) apparaissent pour les ouvriers, les actifs employés hors de la commune, les agriculteurs et les retraités. Inversement, on observe une sous-représentation des cadres et professions intellectuelles, des étudiants, des 15-29 ans ainsi que des chômeurs.

⁶ Pour les caractéristiques socio-économiques et la typologie, les chiffres proposés prennent en compte les communes fusionnées depuis le 1^{er} janvier 2012 et jusqu'au 1^{er} janvier 2020 (BIDEAU, YSEBAERT, à paraître). Le faible nombre de communes fusionnantes depuis aurait conduit à ce que les conclusions soient tout à fait similaires si on les avait intégrées.

Les communes nouvelles françaises (2010-2022) : qui sont-elles ?

Tableau n° 5 : CSP, structure par âge, taux de chômage et part de navetteurs en France et pour les périmètres couverts par les communes fusionnantes

Variable (%)	Valeur pour la France entière (A)	Valeur pour les communes fusionnantes (B)	Différence (B-A)
Part des agriculteurs dans les actifs de 15-64 ans	1,64%	3,36%	1,72%
Part des artisans, commerçants, chefs d'entreprise dans les actifs de 15-64 ans	5,60%	6,11%	0,51%
Part des cadres, professions intellectuelles dans les actifs de 15-64 ans	15,09%	10,35%	-4,74%
Part des employés dans les actifs de 15-64 ans	28,89%	27,90%	-0,99%
Part des ouvriers dans les actifs de 15-64 ans	23,59%	29,17%	5,58%
Part des professions intermédiaires dans les actifs de 15-64 ans	24,16%	22,39%	-1,77%
Part des actifs occupés travaillant hors de leur commune de résidence	66,38%	68,65%	2,27%
Taux de chômage des 15-64 ans	11,23%	9,00%	-2,23%
Part des étudiants, stagiaires, non rémunérés dans les actifs de 15-64 ans	14,44%	11,25%	-3,19%
Part des 0-14 ans dans la population totale	18,33%	18,99%	0,66%
Part des 15-29 ans dans la population totale	18,65%	16,15%	-2,50%
Part des 30-44 ans dans la population totale	20,25%	20,00%	-0,25%
Part des 45-59 ans dans la population totale	20,24%	20,58%	0,34%
Part des 60-74 ans dans la population totale	13,71%	14,38%	0,67%
Part des retraités et préretraités dans les actifs de 15-64 ans	12,29%	13,93%	1,64%

Source : INSEE 2011, 2022

3.4 Plusieurs profils de communes fusionnantes

Ces quelques traits généraux ne permettent pas de définir un profil-type. En effet, des variations importantes existent à l'intérieur du groupe des communes fusionnantes (cf. BIDEAU, YSEBAERT, à paraître). Une classification ascendante hiérarchique permet d'identifier cinq groupes (figures suivantes)⁷.

⁷ CAH réalisée à partir des variables listées dans les tableaux 2 et 3, selon une métrique euclidienne et la méthode de Ward. Toutes les informations sont précisées via le lien indiqué en note 10.

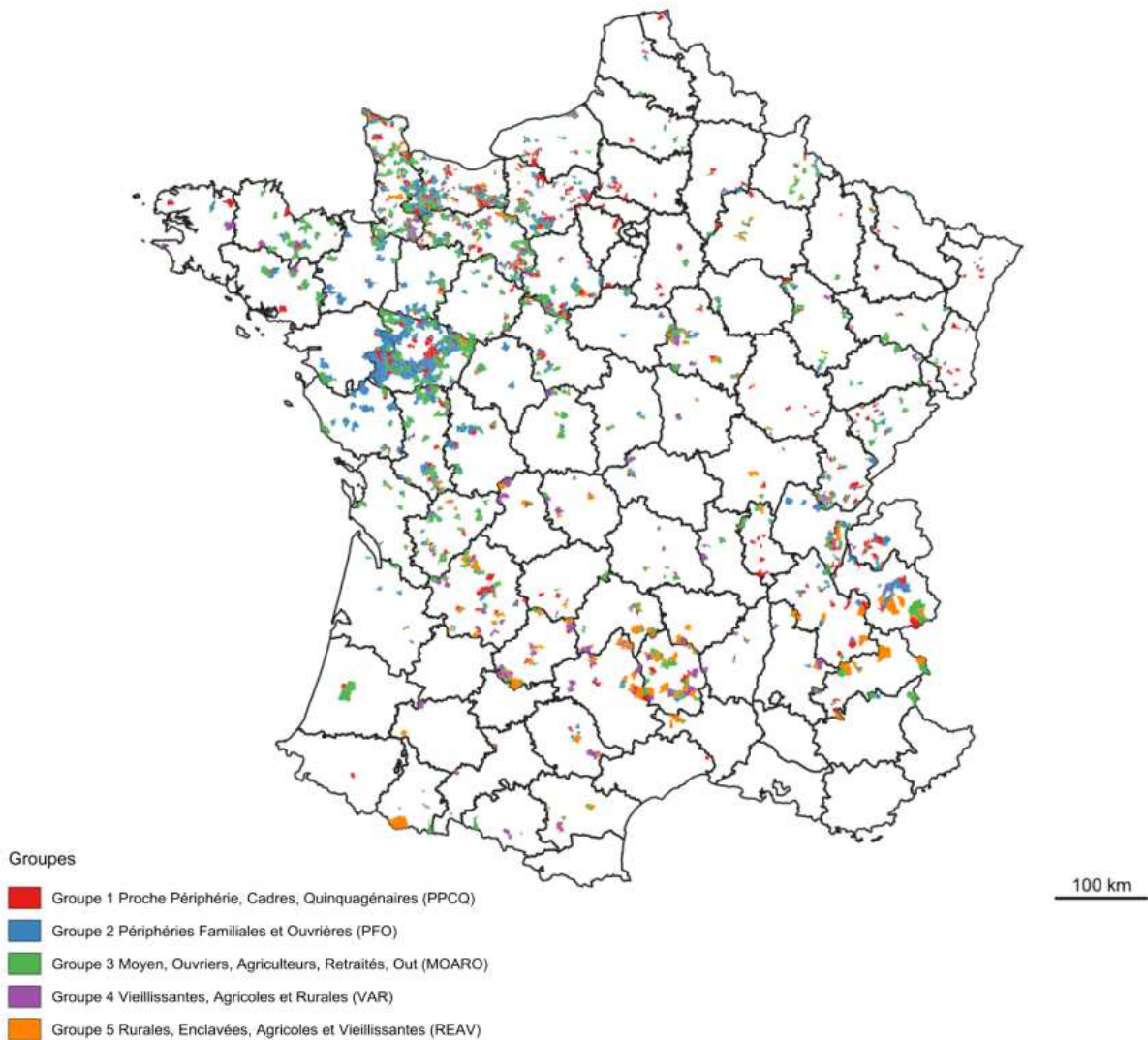
Les communes nouvelles françaises (2010-2022) : qui sont-elles ?

L'objectif et la conclusion de cette typologie sont de montrer que les communes fusionnantes sont diverses et que seules certaines d'entre elles correspondent au stéréotype simpliste de communes rurales et marginalisées.

Les cinq groupes proposés sont analysés en fonction des sur ou sous-représentations vis-à-vis de la moyenne française et de l'ensemble des communes françaises (graphique n°3). On s'intéressera également à leur composition vis-à-vis du Zonage en Aires Urbaines (ZAU, tableau n°6), aux caractéristiques moyennes de taille dans chaque groupe (tableau n°7) ainsi qu'à leur répartition par région (tableau n°8).

Tous les groupes de la typologie, comparés au profil moyen des communes françaises, sont caractérisés par deux points communs qui faisaient partie des traits de l'ensemble des communes fusionnantes : ils sont, d'une part, composés de communes ayant davantage d'agriculteurs et artisans-commerçants ; d'autre part on y note une sous-représentation de chômeurs, étudiants, cadres, employés et 15-29 ans.

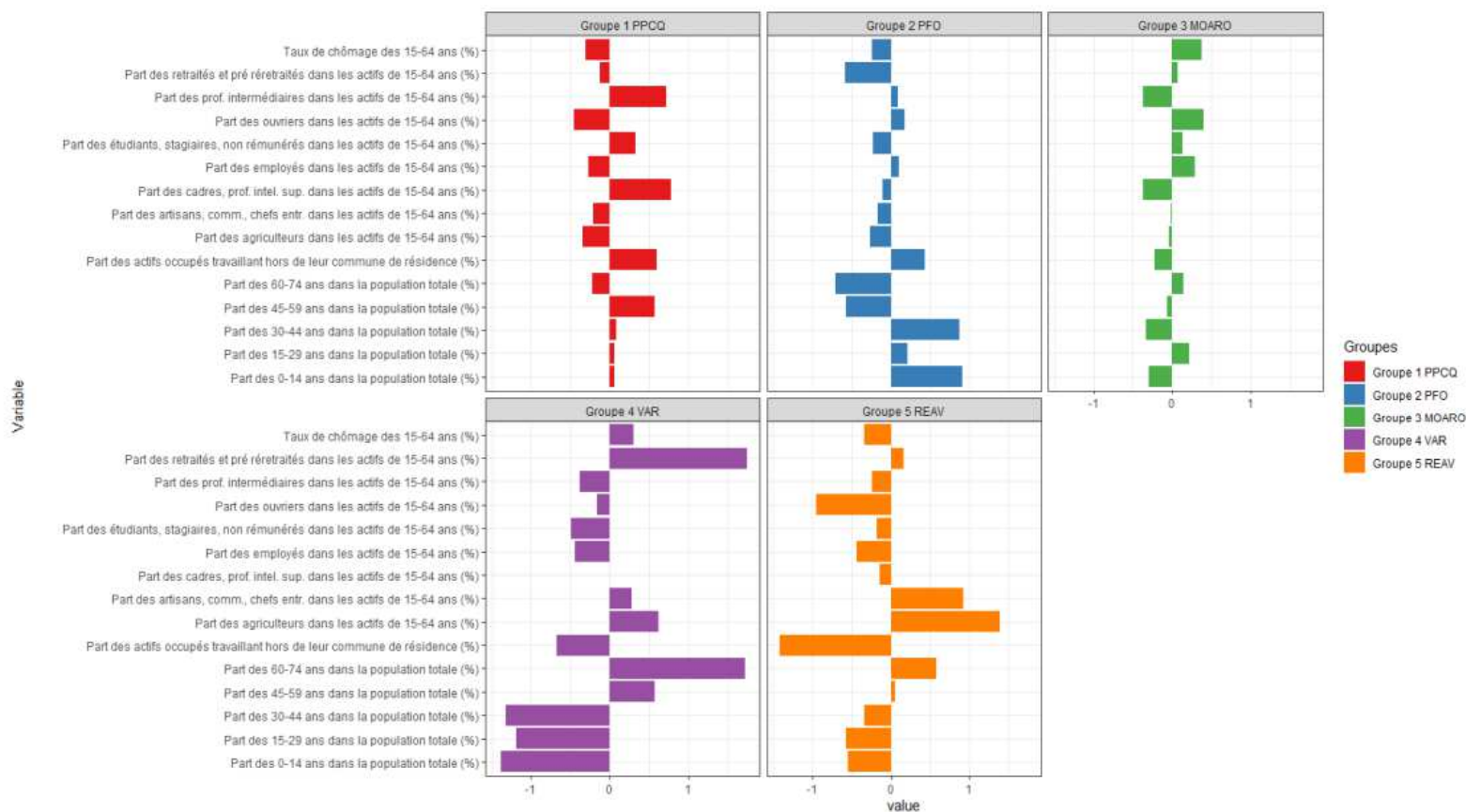
Figure n° 3 : Typologie des communes fusionnantes françaises en fonction de caractéristiques socio-économiques (2012-2022)



Les communes nouvelles : un bilan décevant, des perspectives incertaines

Les communes nouvelles françaises (2010-2022) : qui sont-elles ?

Graphique n°5 : Les caractéristiques socio-économiques des groupes de la typologie : différence avec la moyenne des communes fusionnantes



Source : INSEE 2011, 2022

Les communes nouvelles françaises (2010-2022) : qui sont-elles ?

Le groupe1 (en rouge, 540 communes, « Proche Périphérie, Cadres, Quinquagénaires ») décrit des communes appartenant fréquemment à la périphérie des grands pôles urbains (277 communes, 51% du groupe) avec, par rapport aux autres communes fusionnantes, une surreprésentation des actifs travaillant hors de leur commune de résidence. Mise à part cette caractéristique, ce groupe s'inscrit en contrepoint du profil moyen des communes fusionnantes en ayant davantage de cadres, de professions intellectuelles et de 45-59 ans. Ce groupe comprend, par exemple, des communes comme Annecy-le-Vieux, Pringy et Seynod (commune nouvelle d'Annecy), les trois communes ayant conduit à la commune nouvelle de Kaysersberg Vignoble, certaines des communes constituant la commune nouvelle de Cherbourg-en-Cotentin, ou encore la totalité de la commune de Valloire-sur-Cisse (proche de Blois). D'une manière générale, la tonalité davantage urbaine de ce groupe ressort bien au vu de la petite superficie des communes et de leur forte densité.

Le groupe2 (en bleu, 689 communes, « Périphéries Familiales et Ouvrières ») est caractérisé par des communes fusionnantes marquées par une surreprésentation de navetteurs et situées fréquemment (320 communes, soit 46% du groupe) dans la couronne des pôles urbains, avec de nombreuses communes multipolarisées, plutôt localisées dans de grandes aires urbaines (113 communes, 16%) ou de petites aires urbaines sous le seuil de 10000 emplois (163 communes, 24%). Il s'agit de communes plus familiales que la moyenne (présence de jeunes de moins de 14 ans et de 30-44 ans), avec également davantage d'ouvriers. Ce groupe comprend par exemple des communes du Maine-et-Loire, formant la couronne autour d'Angers; c'est d'ailleurs le seul groupe à être nettement plus présent dans une autre région que la Basse-Normandie, à savoir en Pays de la Loire. On peut citer la commune nouvelle de Chemillé-en-Anjou (à l'exception notable du chef-lieu). On en trouve également en Normandie (sept des vingt communes de Souleuvre-en-Bocage, huit des dix-neuf communes de La Hague) ou dans les Alpes (comme La Plagne Tarentaise, en Savoie).

Le groupe3 (en vert, 874 communes, « Moyen, Ouvriers, Agriculteurs, Retraités, "Out" [navetteurs sortants] ») relève quant à lui du profil moyen. Il a comme particularités une très légère surreprésentation des ouvriers, des agriculteurs, mais aussi des retraités et des actifs travaillant hors de la commune. Les catégories d'aire urbaine les plus représentées sont les communes multipolarisées par des pôles petits ou moyens et les communes hors influence des pôles (55% du groupe, on n'est plus du tout dans le même cas que les groupes 1 et 2 par exemple). Ce type est particulièrement présent dans l'Ouest (Pays-de-la-Loire, Bretagne, Normandie) avec neuf des vingt-deux communes de Livarot-Pays-d'Auge (Calvados), la totalité de Saint-Sauveur-Villages (sept communes de la Manche) et neuf des dix communes de Tourouvre au Perche (Orne). À noter que c'est, avec le groupe1, celui où l'on peut retrouver des communes centres (23) comme La Hague ou Cherbourg, du fait de l'importance de leur population ouvrière, ce qui gonfle les populations et densités moyennes de ce groupe sans que les médianes de ces dernières ne soient particulièrement élevées.

Le groupe4 (en mauve, 213 communes, « Vieillissantes, Agricoles et Rurales ») correspond à des communes marquées par une forte présence des retraités, des personnes âgées et des agriculteurs. Il s'agit, très majoritairement (136 communes, 64%) de communes hors influence des pôles. On peut, éventuellement, remarquer une présence des ouvriers plus importante que dans la moyenne française (+4,8%) mais qui reste inférieure à la moyenne des communes fusionnantes. Ces communes, qui ne sont marquées par aucune polarité particulière, se situent par exemple dans l'Ouest avec quatre des six communes de Belforêt-en-Perche (Orne) ou davantage au sud avec trois des quatre communes de Porte-du-Quercy (Lot) et des petits binômes comme Castelnau d'Auzan Labarrère (Gers) ou Castels et Bézenac (Dordogne).

Enfin, le groupe5 (en orange, 194 communes, « Rurales, Enclavées, Agricoles et Vieillissantes »), ressemble au groupe4 par la présence de populations plus âgées et agricoles (mais cette dernière caractéristique est bien plus affirmée), par la quantité de communes hors influence des pôles (127 communes, 65%) ainsi que par des caractéristiques de tailles encore plus marquées (grandes surfaces, populations faibles et donc densités très faibles). Ce groupe5 est défini par une sous-représentation des actifs travaillant hors de la commune de résidence, par rapport à la moyenne française ou aux communes fusionnantes, d'où la notion d'enclavement. Alors qu'on pourrait s'attendre à ce que ce profil constitue une grande part des communes fusionnantes, on s'aperçoit

Les communes nouvelles françaises (2010-2022) : qui sont-elles ?

que ce n'est pas le cas et que ces communes sont mêmes localisées de manière assez spécifique : elles sont en partie décentrées par rapport à l'ensemble des communes nouvelles françaises et réparties dans davantage de régions. Elles se trouvent principalement dans la partie sud et sud-est de la France, mais à distance des littoraux, comme par exemple Mont Lozère et Goulet (Lozère) ou la majorité de Neuvéglise-sur-Truyère (Cantal) et Argences en Aubrac (Aveyron).

Tableau n° 6 : Les communes fusionnantes en fonction de leur appartenance aux groupes issus de la CAH (en ligne) et de leur caractérisation selon le ZAU (en colonne)

Groupes	Grandes aires urbaines			Pôles moyens		Petits pôles		Autres communes multi-polarisées	Communes hors influence	Total
	Unité urbaine	Couronne péri-urbaine	Commune multi-polarisée	Unité urbaine	Couronne péri-urbaine	Unité urbaine	Couronne péri-urbaine			
Groupe 1 PPCQ	47	277	52	5	23	8	10	72	46	540
Groupe 2 PFO	4	320	113	6	27	9	6	163	41	689
Groupe 3 MOARO	23	153	109	11	21	67	7	239	244	874
Groupe 4 VAR	1	10	9	1	1	4	3	48	136	213
Groupe 5 REAV	0	18	13	1	1	4	3	27	127	194

Source : INSEE 2011, 2022

Tableau n° 7 : Surface et population des communes fusionnantes en fonction des groupes de la typologie socio-économique

Groupe	Fréquence	Surface (km ²)		Population (habitants)		Densité (habitants/km ²)	
		Moyenne	Médiane	Moyenne	Médiane	Moyenne	Médiane
Groupe 1 PPCQ	540	11,31	9,06	1081,35	437,0	116,23	52,05
Groupe 2 PFO	689	14,13	11,67	806,74	529,0	70,24	47,56
Groupe 3 MOARO	874	15,80	11,66	1288,10	413,5	114,06	35,91
Groupe 4 VAR	213	16,74	12,32	412,97	185,0	35,27	16,86
Groupe 5 REAV	194	23,32	17,14	451,47	237,5	23,74	15,01

Source : INSEE 2011, 2022

Les communes nouvelles françaises (2010-2022) : qui sont-elles ?

Tableau n° 8: Les types de communes par (anciennes) régions

Régions ⁸	Groupe 1 PPCQ	Groupe 2 PFO	Groupe 3 MOARO	Groupe 4 VAR	Groupe 5 REAV
Alsace	25	11	4	0	0
Aquitaine	19	16	34	13	14
Auvergne	6	3	14	8	13
Basse-Normandie	106	132	249	55	33
Bourgogne	23	13	21	8	12
Bretagne	15	37	39	12	0
Centre	23	36	53	5	7
Champagne-Ardenne	8	10	33	1	5
Franche-Comté	31	40	43	8	5
Haute-Normandie	66	61	43	3	2
Île-de-France	17	2	4	0	0
Languedoc-Roussillon	8	4	23	9	22
Limousin	4	0	9	11	5
Lorraine	11	5	13	2	1
Midi-Pyrénées	10	6	20	37	35
Nord-Pas-de-Calais	7	4	3	0	0
Pays de la Loire	45	189	108	6	2
Picardie	28	18	16	1	0
Poitou-Charentes	18	37	89	17	6
Provence-Alpes-Côte d'Azur	2	2	11	3	9
Rhône-Alpes	68	63	45	14	23

Source : INSEE 2011, 2022

⁸ On reprend ici les anciennes régions, qui sont celles utilisées par l'INSEE pour les données étudiées.

CONCLUSION

Le passage en communes nouvelles, au-delà de l'opportunité de gouvernance nouvelle ou de l'effet d'aubaine budgétaire que cela peut représenter, apparaît être un choix fait par des entités très variables.

Un certain nombre d'attendus se trouvent fortement nuancés voire contredits par l'analyse précise des caractéristiques des communes ayant fusionné. Ainsi, alors qu'on aurait pu espérer que les modifications de périmètres se feraient en cohérence avec les territoires pratiqués quotidiennement, cela ne se produit que de manière marginale. Concernant le profil des communes, nous avons observé une grande diversité démographique et socio-économique. Les communes fusionnantes ne sont clairement pas toutes de petites communes marginalisées, mais le statut de commune nouvelle paraît plutôt une opportunité saisie, probablement pour des raisons variables, par des acteurs aux problématiques diverses.

Enfin, la répartition des communes nouvelles résiste à notre analyse : si on peut repérer une certaine polarisation, en particulier dans l'Ouest, et un effet de grappe, les facteurs explicatifs de cette géographie sont encore incomplets.

Au-delà de l'analyse des communes ayant choisi de participer à une commune nouvelle, les conséquences en terme d'efficacité de l'administration du territoire sont encore à étudier, par exemple sous l'angle budgétaire, tout en posant également la question de l'adhésion de la population, en l'absence de toute obligation de consultation des citoyens, ne serait-ce que symboliquement sur la question du choix du nom (BIDEAU, GIRAUT, 2022).

Annexe n° 1 : Bibliographie

BIDEAU G., 2017, *Les communes nouvelles (2010-2017) : quelle « révolution du territoire » ?* Université Paris 7 Diderot, 146 p. <https://nakala.fr/10.34847/nkl.2f7bbnn2>

BIDEAU G., 2019, "Les communes nouvelles françaises (2010-2019) : Une réforme territoriale silencieuse", *Annales de Géographie*, Vol.728, N°4/2019, 57-85. <https://www.cairn.info/revue-annales-de-geographie-2019-4-page-57.htm>

BIDEAU G., 2020, "Loi de 2019 sur les communes nouvelles en France : quelles conséquences pour les territoires ?", *Géococonfluences*. <http://geoconfluences.ens-lyon.fr/actualites/eclairage/loi-communes-nouvelles>

BIDEAU G., GIRAUT F., 2022, "Faire territoire : logiques de la dénomination des communes nouvelles françaises", *L'Espace Politique. Revue en ligne de géographie politique et de géopolitique*, N°43. <http://journals.openedition.org/espacepolitique/9898>

BIDEAU G., YSEBAERT R., À paraître, "Les communes nouvelles françaises (2010-2020) : quels profils pour ces territoires du quotidien remaniés ?", *L'Espace géographique*, Vol.50, N°1.

CHABOCHE J., 2001, "La diffusion spatiale de l'intercommunalité à fiscalité propre", *Mappemonde*, Vol.2001.3, N°63, 35-39.

LAGADEC Y., LE BIHAN J., TANGUY J.-F., 2009, *Le canton, un territoire du quotidien ? : actes du colloque organisé à l'Université Rennes 2 Haute-Bretagne, 21-23 septembre 2006*. Rennes, France, Presses universitaires de Rennes, 389 p.

OZOUF-MARIGNIER M.-V., VERDIER N., 2013, "Les mutations des circonscriptions territoriales françaises. Crise ou mutation ?", *Mélanges de l'École française de Rome - Italie et Méditerranée modernes et contemporaines*, N°125-2. <http://journals.openedition.org/rproxy.sc.univ-paris-diderot.fr/mefrim/1462>

TERRIER C., 2017, "Les découpages territoriaux : problèmes épistémologiques et méthodologiques", 125-137 in: V. Rey & T. Saint-Julien (Éd.), *Territoires d'Europe : La différence en partage*. Sociétés, Espaces, Temps. Lyon, ENS Éditions. <http://books.openedition.org/enseditions/6645>

Annexe n°6: Répartition des communes nouvelles par département

Département	Nombre de communes nouvelles	Département	Nombre de communes nouvelles
Manche	49	Drôme	5
Calvados	43	Marne	5
Maine-et-Loire	38	Moselle	5
Eure	37	Pas-de-Calais	5
Orne	30	Hautes-Pyrénées	5
Jura	28	Haute-Saône	5
Dordogne	24	Saône-et-Loire	5
Deux-Sèvres	24	Ardèche	4
Charente	20	Creuse	4
Ain	17	Indre	4
Doubs	17	Indre-et-Loire	4
Isère	17	Loiret	4
Lozère	17	Seine-et-Marne	4
Eure-et-Loir	16	Tarn	4
Savoie	16	Ariège	3
Vendée	16	Haute-Garonne	3
Côtes d'Armor	14	Loire	3
Ille-et-Vilaine	13	Haute-Loire	3
Lot	13	Yvelines	3
Mayenne	13	Haute-Vienne	3
Sarthe	13	Allier	2
Rhône	11	Alpes de Hautes-Provence	2
Yonne	11	Cher	2
Oise	10	Gard	2
Seine-Maritime	10	Gers	2
Ardennes	9	Landes	2
Loir-et-Cher	9	Meurthe-et-Moselle	2
Morbihan	9	Meuse	2
Haut-Rhin	9	Nièvre	2
Hautes-Alpes	8	Nord	2
Aveyron	8	Essonne	2
Côte-d'Or	8	Aube	1
Loire-Atlantique	8	Hérault	1
Haute-Marne	8	Pyrénées -Atlantiques	1
Haute-Savoie	8	Territoire de Belfort	1
Aisne	7	Val-d'Oise	1
Cantal	7	Alpes-Maritimes	0
Charente-Maritime	7	Bouches-du-Rhône	0
Corrèze	7	Corse	0

Les communes nouvelles : un bilan décevant, des perspectives incertaines

Département	Nombre de communes nouvelles	Département	Nombre de communes nouvelles
Bas-Rhin	7	Lot-et-Garonne	0
Somme	7	Pyrénées orientales	0
Vienne	7	Tarn-et-Garonne	0
Finistère	6	Var	0
Gironde	6	Vaucluse	0
Puy-de-Dôme	6	Hauts-de-Seine	0
Vosges	6	Seine-Saint-Denis	0
Aude	5	Val-de-Marne	0
		Total	787

Source : Mission d'après les données fournies par l'AMF

Annexe n°7: Irritants et effets induits

Le regroupement en commune nouvelle soulève un certain nombre d'effets induits, qui constituent de réelles difficultés et même des irritants pour les élus ou la population :

- Une dégradation des outils de connaissance et d'identification du territoire

La commune étant la maille primaire de notre organisation administrative, la modification de son périmètre bouleverse les outils d'observation territoriale. Le regroupement en commune nouvelle s'accompagne, ainsi, souvent d'une dégradation des données statistiques accessibles aux élus. La commune étant la cellule de base, l'INSEE supprime, dès la création de la commune nouvelle, l'élément statistique à l'échelle des communes historiques, privant ainsi les maires d'indicateurs précieux pour l'administration de leurs territoires. L'indicateur IRIS (îlots regroupés pour l'information statistique)¹¹⁶, brique de base en matière de diffusion de données infra-communales, est un élément important d'aide à la décision.

En outre, certains élus ne comprennent pas la nécessité de changer le numéro Siret de la commune nouvelle, générant un travail conséquent de révision de l'ensemble des contrats, factures et subventions, lorsque cette dernière reprend l'appellation de la commune chef-lieu ;

La création d'une commune nouvelle génère, également, des difficultés très concrètes, qui ont de réelles conséquences sur la vie de ses habitants. Certains maires notent en effet que le regroupement en commune nouvelle a des incidences sur les adresses existantes. La poste préconise l'ajout au-dessus du nom de la commune nouvelle de celui de la commune déléguée. Or, force est de constater qu'à ce jour, cette recommandation ne peut être garantie par certains logiciels informatiques notamment des organismes publics (DDFIP...) ou d'entreprises privées (web-marchands) : ceux-ci ne proposent que la saisie du nom d'une seule commune, créant ainsi des difficultés dans les communes disposant d'un seul et même code postal. Il n'est pas non plus possible de saisir sur les GPS le nom de la commune déléguée : ainsi, les touristes peuvent rencontrer des difficultés à trouver leur gîte, et les livreurs à déposer leurs colis...

- Des transferts de compétences et de rattachement territorial peu cohérents

Dans le domaine de l'application du droit des sols, la création d'une commune nouvelle, dès lors qu'une des communes fondatrices possède la compétence urbanisme, a pour effet le transfert de la compétence urbanisme sur l'ensemble du territoire à la commune nouvelle créée : il revient alors au maire de celle-ci de délivrer les autorisations pour les communes fondatrices. Lorsque la commune nouvelle regroupe une commune dotée d'un plan local d'urbanisme (PLU) et une soumise au règlement national d'urbanisme (RNU), le maire doit recueillir l'avis conforme du préfet pour tout projet situé sur l'ancien territoire de la commune couverte par le RNU¹¹⁷. Si cette disposition peut présenter un intérêt durant la phase transitoire, le temps que les services en charge de l'instruction s'approprient l'application du RNU, elle se justifie moins dans la durée : cette formalité est vécue par certains élus comme une forme de régression d'autant que les autorisations d'urbanisme sont soumises au contrôle de légalité.

Les révisions de la carte électorale peuvent, également, susciter irritation et incompréhension de la population, contribuant ainsi à « brouiller » les effets de la commune nouvelle. En effet, dans certaines communes nouvelles constituées à cheval sur deux départements, les habitants de la commune déléguée, historiquement du département limitrophe, votent pour élire un député au sein de leur ancien département d'appartenance, qui ne les représentera pas. Les habitants de Pont-

¹¹⁶ Les communes d'au moins 10 000 habitants et une forte proportion des communes de 5 000 à 10 000 habitants sont découpées en IRIS. Ce découpage, maille de base de la diffusion de statistiques infra-communales, constitue une partition du territoire de ces communes en « quartiers » dont la population est de l'ordre de 2 000 habitants. La France compte environ 15 500 IRIS. Par extension, afin de couvrir l'ensemble du territoire, on assimile à un IRIS chacune des communes de France non découpées en IRIS.

¹¹⁷ Art. L422-5 du Code de l'urbanisme.

Farcy, commune historique de la commune nouvelle de Tessy-Bocage, dans la Manche, votent pour élire un député du Calvados.

- Des effets difficilement prévisibles

Le regroupement en commune nouvelle induit parfois un changement de classification INSEE, les communes jusqu'alors classées en « zone rurale » basculant en « zone intermédiaire ». Un tel changement peut engendrer des conséquences financières non négligeables pour les communes nouvelles concernées. A compter de 2023, Doué-en-Anjou ne sera plus considérée comme un territoire peu dense ou moyennement dense, mais intermédiaire, malgré une densité de 74,7 habitants par km². Ce changement inattendu la rend inéligible au bénéfice de la DSR (pourtant plus intéressante que la DSU) prévu à l'article 194 de la loi n° 2021-1900 du 30 décembre 2021 de finances pour 2022¹¹⁸.

- Une dégradation rapide de la représentation des communes membres

S'agissant de la gouvernance, les élus évoquent les difficultés liées au nombre conséquent de conseillers municipaux durant la période transitoire : il est en effet généralement décidé d'agréger l'ensemble des membres des conseils municipaux des communes fondatrices entre la date de création et le premier renouvellement général du conseil municipal (correspondant généralement aux élections municipales suivantes). A compter du premier renouvellement général, les maires délégués sont élus parmi les membres du conseil municipal de la commune nouvelle. A titre dérogatoire, leur nombre correspond à celui prévu pour une commune appartenant à la strate démographique immédiatement supérieure. A contrario, nombre d'élus craignent une fois la période dérogatoire écoulée, des problèmes de représentativité des communes déléguées au sein du conseil municipal, et donc potentiellement un risque de perte de proximité. Une commune nouvelle regroupant 15 communes, a vu le nombre de ces conseillers municipaux chuter de 225 à 69 en 2020. A compter des élections municipales de 2026, elle ne sera plus soumise au régime dérogatoire et ne comptera plus que 33 conseillers.

¹¹⁸ Cet amendement a introduit dans le CGCT un nouvel article L2334-22-2 qui permet aux communes de plus de 10 000 habitants, à la condition notamment d'être caractérisées comme peu denses ou très peu denses, de bénéficier des trois fractions de la DSR, normalement réservée aux communes dont la population est inférieure à ce seuil.

Annexe n°8: Glossaire

3Ds	Loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique
ACT	Action cœur de ville
AdCF	Association des communautés de France (aujourd'hui renommée Intercommunalités de France)
ADF	Assemblée des départements de France
AGDCF	Association des directeurs généraux de communautés de France
AMF	Assemblée des maires de France
AMRF	Assemblées de maires ruraux de France
ANCT	Agence nationale de la cohésion des territoires
Banatic	Base nationale sur l'intercommunalité
BEEP	Bureau des élections et études politiques
CCAS	Centre communal d'action sociale
CCH	Code de la construction et de l'habitat
CDCI	Commission départementale de coopération intercommunale
CGCT	Code général des collectivités territoriales
CEVIPOF	Centre de recherches politiques de Sciences Po
CRC	Chambre régionale des comptes
CRNC	Commission de révision du nom des communes
CRTE	Contrat de relance et de transition écologique
CTAP	Conférence territoriale de l'action publique
DDFIP	Direction départementale des finances publiques
DDT	Direction départementale des territoires
DDTM	Direction départementale des territoires et de la mer
DESL	Département des études et des statistiques locales
DETR	Dotations d'équipement des territoires ruraux
DGCL	Direction générale des collectivités territoriales
DGFIP	Direction générale des finances publiques

DGS	Directeur général des services
DMAT	Direction de la modernisation de l'administration territoriale
DNP	Dotation nationale de péréquation
DOT	Débat d'orientations territoriales
DSDEN	Direction des services départementaux de l'éducation nationale
DSIL	Dotation de soutien à l'investissement local
DSR	Dotation de solidarité rurale
DSU	Dotation de solidarité urbaine
EPCI	Etablissement public de coopération internationale
FPT	Fonction publique territoriale
GEMAPI	Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
IRIS	Ilots regroupés pour l'information statistique
MAPTAM	Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles
MARPA	Maison d'accueil et de résidence pour l'autonomie
MCTRCT	Ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales
NOTRe	Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République
ORT	Opération de revitalisation de territoire
PAC	Politique agricole commune
PETR	Pôle d'équilibre territorial et rural
PLH	Programme local de l'habitat
PLUI / PLU	Plan local d'urbanisme intercommunal / plan local d'urbanisme
PVD	Petites villes de demain
RCT	Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales
RNU	Règlement national d'urbanisme
SDCI	Schéma départemental de coopération intercommunale